

# Mehr als nur eine Ware: Die Vielfalt der Rahmungen von Essen und ihre politischen Implikationen

*Marianne Penker*

## *Zusammenfassung*

Der Beitrag beschäftigt sich mit unterschiedlichen Rahmungen von Essen. Ob wir Essen als Ware, als Menschenrecht oder als Gemeingut rahmen, beeinflusst nicht nur, welche Aspekte eines Problems wir hervorheben, sondern auch die damit verbundenen politischen Reaktionen. Als Mitautorin eines Sachstandsberichts zur wissenschaftlichen Fundierung der Farm-to-Fork-Strategie nutze ich diesen Beitrag, um Theorie und politische Praxis – insbesondere, die EU-Farm-to-Fork-Strategie und deren tatsächliche Umsetzung – mittels eines Framing-Ansatzes zu vergleichen. Ich analysiere die Implikationen unterschiedlicher Rahmungen von Essen für Transformationen von Agrar- und Ernährungssystemen. Die Ergebnisse zeigen, wie unterschiedliche Rahmungen zu verschiedenen Problemdefinitionen führen und wie Werte und Argumente in politischen Entscheidungsprozessen mobilisiert und debattiert werden. Insgesamt verdeutlicht dieser Beitrag, dass Essen weit mehr ist als eine handelbare Ware und dass die Wahl der Rahmung erhebliche Auswirkungen auf politische Entscheidungsprozesse und die Transformationen von Agrar- und Ernährungssystemen hat.

## *Abstract*

This chapter explores different framings of food and their implications for agricultural and food system transformations. Whether food is framed as a commodity, a human right, or a common good influences not only which aspects of an issue are emphasized, but also the political responses that follow. Drawing on my role as co-author of a scientific evidence report underpinning the EU Farm-to-Fork Strategy, I use a framing

approach to compare theoretical perspectives with political practice – specifically, the EU’s Farm-to-Fork-Strategy and its implementation. The analysis highlights how various framings of food lead to different problem definitions and how values and arguments are mobilized and contested in political decision-making processes. Overall, this paper demonstrates that food is far more than a tradable commodity and that the choice of framing has significant consequences for political decision-making and for shaping the transformations of agro-food systems.

## 1 Einleitung

Das Expert:innen-Gremium der FAO empfiehlt eine Neuausrichtung des konzeptionellen Denkens zur Ernährungssicherheit und fordert die Priorisierung des Rechts auf angemessene Nahrung (HLPE 2020). In Empfehlung an die Europäische Kommission kam die Gruppe der leitenden wissenschaftlichen Berater:innen der Europäischen Kommission zum Schluss, dass der Weg zu nachhaltigeren Agrar- und Ernährungssystemen „den Übergang von Essen als Ware hin zu Essen als eher einem Gemeingut“ erfordere (GCSA 2020).<sup>1</sup> Dieser Beitrag untersucht am Beispiel der EU-Farm-to-Fork-Strategie (EU 2020) diese und andere konzeptionelle Rahmungen von Essen. Rahmungen – oder Framings – sind laut Robert M. Entman (1993) Kommunikationsstrategien, die bestimmte Aspekte einer Realität selektiv hervorheben, um eine bestimmte Bedeutung und Handlungsoptionen zu fördern. Insgesamt verdeutlicht dieser Beitrag, dass Essen und die für seine Zubereitung nötigen Lebensmittel – als Zutaten für das Essen – weit mehr sein können als handelbare Waren und dass die Wahl der Rahmung erhebliche Auswirkungen auf politische Entscheidungsprozesse und die Transformationen von Agrar- und Ernährungssystemen hat. Für die Beschreibung der Rahmungen greife ich auf einen Sachstandsbericht (SAPEA 2020) und einen Beitrag in *Nature Food* (Jackson et al. 2021) zurück, in dem wir als Autor:innen-Kollektiv

---

1 Der Rat der GCSA basiert auf einem Sachstandsbericht des Wissenschaftlichen Politikberatungsmechanismus der europäischen Akademien der Wissenschaften (SAPEA 2020). Die Trennung des Sachstandsberichts vom wissenschaftlichen Gutachten der GCSA sollte die Unabhängigkeit und akademische Genauigkeit des SAPEA Berichts gewährleisten und Vorwürfe politischer Voreingenommenheit verhindern (Jackson et al. 2021).

anschließend reflektiert haben, wie eine zentrale Empfehlung, nämlich Essen mehr als Gemeingut zu deuten, aufgegriffen wurde.

Basierend auf Jackson et al. (2021) werden im zweiten Kapitel verschiedene Deutungsrahmungen des Problems und politische Lösungsansätze für das europäische Agrar- und Ernährungssystem vorgestellt, darunter Essen als Ware, Essen als Menschenrecht und Essen als Gemeingut. Ergänzend dazu wird eine weitere Rahmung von Essen als Naturbezug vorgestellt (Penker 2022). Im folgenden Kapitel werden dann am Beispiel der EU-Farm-to-Fork-Strategie (Vom Hof auf den Tisch, EU 2020) und ihrer Umsetzung die Auswirkungen dieser unterschiedlichen Rahmungen für die europapolitisch angestrebten Nachhaltigkeitstransformationen hin zu einem gesunden, fairen und umweltfreundlichen Agrar- und Ernährungssystem in der Europäischen Union bis 2030 analysiert. Daraus sollen schließlich Schlussfolgerungen zur Bedeutung von Rahmungen für Transformationsprozesse abgeleitet werden.

## 2 Framing-Analysen in den Agro-Food Studies

Robert M. Entman (1993) charakterisiert Framing als selektive Betonung bestimmter Aspekte einer Realität, um eine bestimmte Problemdefinition, eine kausale Interpretation, eine moralische Bewertung und/oder eine Handlungsempfehlung zu fördern. Die Analyse von Deutungsrahmen hat sich in vielen Fachbereichen und inzwischen auch in den Agro-Food Studies etabliert, um mediale oder politische Kommunikationsmuster kritisch zu analysieren.

Weituschat et al. (2022) zeigen, dass Übergänge zu nachhaltigeren Agrar- und Ernährungssystemen auch durch kognitive *lock-ins* gekennzeichnet sind, verstanden als sich selbst verstärkende Mechanismen, die den Status quo reproduzieren und Veränderungen behindern. So würden etwa gewinnorientierte und hedonistische Zielrahmungen von Landwirt:innen die wahrgenommene Realisierbarkeit nachhaltiger landwirtschaftlicher Praktiken reduzieren. Béné und Lundy (2023) zeigen, wie bestimmte Rahmungen sowohl von den Befürwortern von rotem Fleisch als auch von solchen alternativer Proteine als *diskursive Werkzeuge* genutzt werden, um ihre eigenen Ziele voranzutreiben und die anderer zu ignorieren. Basierend auf einer Analyse öffentlicher Debatten in Online-Foren zu fleischfreien Tagen in Kantinen und einer Fleischsteuer schlussfolgern Bendz et al. (2023), dass die grundsätzliche Zurückhaltung von

Politiker:innen bei Interventionen in die Ernährungspraktiken nicht gut fundiert sei und dass Verbesserungen im Politikdesign bei der Rahmung und Kommunikation dieser Politiken die Chancen auf politische Unterstützung verbessern könnten. Zudem scheint die Bewertung und Rahmung von konsumierbarem Essen wichtig für das Verständnis davon zu sein, wie und warum Lebensmittelabfälle im Handel generiert werden (Lehtokunnas und Pyyhtinen 2022).

Fiala et al. (2021) untersuchten anhand von Artikeln in sechs österreichischen Zeitungen (1990–1999 und 2015–2017) die sich ändernden Rollen, die der wachsenden Bio-Landwirtschaftsbewegung im Kontext von Transformationen hin zu nachhaltigeren Agrar- und Ernährungssystemen zugeschrieben werden. Sie können mit ihrer Framing-Analyse zeigen, dass Bio bereits in den 1990er-Jahren nicht als radikaler Motor des Wandels dargestellt wurde und dass Bio durch neuere produktzentrierte Rahmungen auf eine grüne Produktionsweise reduziert wird. Mit Fokus auf das Framing von Resilienz analysierten Buitenhuis et al. (2022) über hundert Strategiepapiere von EU-Institutionen und Interessenvertretern im Zusammenhang mit der Debatte zur GAP-Reform und Farm-to-Fork-Strategie. Sie identifizierten fünf unterschiedliche Resilienzrahmen: (1) Einkommensresilienz, (2) Resilienz für die Position der Landwirte in der Lieferkette, (3) Resilienz für die Auswirkungen des Klimawandels, (4) Krankheitsresilienz und (5) ökologische Resilienz. Obwohl das Resilienzkonzept von verschiedenen Akteuren eingesetzt wurde, unterscheiden sie sich in ihren bevorzugten politischen Maßnahmen zur Steigerung der Resilienz.

Palmieri et al. (2024) analysieren Debatten um Ernährungssicherheit und Nachhaltigkeit im Kontext der Farm-to-Fork-Strategie. Sie vergleichen mittels einer Framing-Analyse Dokumente, die seit 2007 von der Europäischen Union und der Afrikanischen Union erstellt wurden. Die Ergebnisse zeigen, dass die Europäische Union mit ihren Umweltpolitiken langfristige Ziele der Ernährungssicherheit verfolgt, während die Afrikanische Union aufgrund der Dringlichkeit auf rasche Entwicklung und Anpassung der Produktion gegenüber akuten Umweltproblemen zur Priorität macht.

Während einzelne Aspekte von Rahmungen von Essen, Ernährungssicherheit, Resilienz und Lebensmittelabfällen untersucht wurden, ist das Verständnis der breiteren politischen Implikationen unterschiedlicher Rahmungen noch recht dürftig. McCarthy und Obidzinski (2017) zeigen etwa, wie unterschiedliche Rahmungen von Ernährungssouveräni-

tät bestimmte Akteur:innen und Agenden stärken. Narrative, die sich auf die nationale Ernährungssouveränität im Sinne eines möglichst hohen Selbstversorgungsgrades konzentrieren, würden große Lebensmittelanbaugebiete unterstützen, aber die spezifischen Herausforderungen für den Lebensunterhalt der Landbevölkerung und die Probleme der Ernährungsarmut in Randgebieten übersehen. Lokalistische Narrative der Ernährungssouveränität konzentrierten sich hingegen auf die Verbesserung des kontextspezifischen Ressourcenzugangs von Kleinbauern und Kleinbäuerinnen, würden sich aber blind für die politischen Ängste rund um Ernährungsfragen auf nationaler Ebene zeigen.

In Hinblick auf den Green Deal und die Farm-to-Fork-Strategie (EU 2020) argumentieren die Chefberater:innen der EU-Kommission (GCSA 2020) sowie Jackson et al. (2021), dass eine Rahmung von *Essen als Ware* den Blick auf eine marktorientierte Logik lenke, die Angebot und Nachfrage, Wettbewerbsfähigkeit und Produktivitätssteigerung in den Vordergrund stellt. Die Rahmung von *Essen als Menschenrecht* hingegen würde auf der Idee der Gerechtigkeit und des universellen Zugangs zu angemessener, ausreichender und gesunder Nahrung beruhen.

Die von bestimmten Gruppen verwendeten Rahmungen können sich gegenüber anderen durchsetzen, was die Bedeutung von Machtasymmetrien im Prozess der Politikentwicklung hervorhebt (Jackson et al. 2021). In den Agro-Food Studies haben Wissenschaftler:innen mehrerer Disziplinen verschiedene Rahmungen von Essen identifiziert. Im Folgenden sollen die von uns (Jackson et al. 2021) bereits vorgestellten Rahmungen von Essen als Ware, Menschenrecht und Gemeingut um eine vierte Rahmung von *Essen als Naturbezug* ergänzt und vergleichend analysiert werden (SAPEA 2020; Penker 2022).

Anders als die meisten oben angeführten Framing-Studien, die auf Dokumentanalysen von Zeitungartikeln oder politischen Texten basieren, fasst dieser Beitrag die in der Literatur und im Sachstandsbericht (SAPEA 2020) identifizierten Rahmungen von Essen zusammen, wobei der Schwerpunkt auf der Problemdefinition, den Hauptakteur:innen und naheliegenden politischen Nachhaltigkeitsinterventionen liegt, um letztere mit den im Anhang der Farm-to-Fork-Strategie (EU 2020) aufgeführten und bisher tatsächlich umgesetzten politischen Maßnahmen zu vergleichen. In der Diskussion soll unter anderem darauf eingegangen werden, wie unterschiedliche Deutungsrahmen als argumentative Werkzeuge genutzt werden und welche Rolle sie in einer Nachhaltigkeitstransformation haben können.

### 3 Rahmungen von Essen

Dieser Beitrag argumentiert, dass Rahmungen von Essen, einschließlich der Betrachtung von Nahrung als Ware, Menschenrecht, Gemeingut und als Naturbezug, maßgeblich die Entwicklung und die Ausrichtung der Agrar- und Ernährungspolitik beeinflussen können. Jede Rahmung bringt unterschiedliche politische Prioritäten zum Vorschein und verschiebt somit den Blick auf andere Aspekte der Agrar- und Ernährungssysteme.

Bevor die vier Rahmungen detaillierter analysiert werden, sei noch festgehalten, dass sie sich nicht gegenseitig ausschließen. Trotz einer kognitiven Dissonanz können sie nebeneinander koexistieren, wobei sich ihre jeweilige Bedeutung über die Zeit hinweg verschiebt. Das Verständnis von Essen als Gemeingut, demonstriert über das Teilen von Essen, Feier- und Geschenkkulturen rund um das Essen oder Praktiken der gemeinschaftlichen Lebensmittelversorgung, ist wohl prägend für alle Gesellschaften seit prähistorischen Zeiten (Enloe 2003). Parallel dazu wurden bereits in den ersten Hochkulturen wie Mesopotamien, Ägypten, China und Indien jene Herrschenden, die die Landwirtschaft durch Bewässerungssysteme, Vorratshaltung und Verteilung kontrollierten, für die Sicherstellung der Nahrungsversorgung verantwortlich gemacht. Während indigene Gesellschaften Tiere, die Natur oder eine höhere Macht rituell um Erlaubnis bitten, bevor sie Tiere vor dem Verzehr töten, zeigt auch das Tischgebet in vielen westlichen Kulturen die über das Essen vermittelte Verbindung der Menschen zu einer transzendenten Macht. Die Rahmung von Essen als Ware – neben jener als Geschenk oder als Anrecht oder als Verbindung zu Pflanzen und Tieren im Sinne einer Kosmovision – existiert wohl, seitdem Essen auf Märkten gehandelt wird. Mit der Kommodifizierung seit den 1870er-Jahren (britisch-zentriertes Nahrungsregime) wurde die Waren-Rahmung zur bestimmenden Konzeption und hat durch globalisierte und liberalisierte Märkte im WTO-zentrierten Agrar-Nahrungsregime nochmals an massiver Bedeutung gewonnen (siehe Ermann et al. 2018, Kapitel 2). Andere Rahmungen wurden in den Hintergrund gedrängt, aber nie gänzlich verdrängt. Daher dienen alle vier hier präsentierten Deutungen von Essen zur Argumentation verschiedener politischer Interventionen.

Die Tabellen 1 bis 4 zeigen die Kernelemente der einzelnen Framings und naheliegende politische Interventionen sowie die – begrenzte – Art und Weise, wie sich die Farm-to-Fork-Strategie mit Alternativen zur Essen-als-Ware-Sicht auseinandersetzt (EU 2020).

### 3.1 Essen als Ware

Die Wahrnehmung von Essen als Ware ist tief in kapitalistischen Wirtschaftssystemen verankert, in denen Märkte im Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage die Versorgung regeln. Diese Sichtweise betont den ökonomischen Wert von Nahrungsmitteln, der sich in ihrem Marktpreis widerspiegelt. Die Essen als Ware-Rahmung (siehe Tabelle 1) hebt Essen als handelbares Gut hervor, verweist auf die Notwendigkeit von mehr Produktivität, um eine wachsende Weltbevölkerung zu versorgen und sich im globalen Wettbewerb durchzusetzen (Vivero-Pol 2017; SAPEA 2020). Wendet man diese Sichtweise konsequent an, kann man sich darauf verlassen, dass der Markt die Versorgung mit Nahrungsmitteln regelt, wobei der Staat nur dann eingreift, wenn Marktversagen zu vorübergehenden Störungen führt.

Wie in Tabelle 1 dargestellt, werden Betriebe und Verbraucher:innen als zentrale Akteur:innen betrachtet. Betriebe stellen Nachhaltigkeitsinformationen für verantwortungsvolle Konsumententscheidungen bereit oder setzen gezielt verhaltensökonomische Anreize (Nudges) ein, um Verbraucher:innen durch subtile Änderungen in ihrem Entscheidungsumfeld zu nachhaltigerem Verhalten zu bewegen. Politische Maßnahmen fokussieren daher auf Transparenz, Differenzierung von Produkten (Bio, Tierschutz und andere Verbesserungen der Nachhaltigkeit), Flexibilität bei Verwaltungsverfahren und Rechtsvorschriften für Nachhaltigkeitsinnovationen und Nudging zur Lenkung des Verbraucher:innenverhaltens.

Die Europäische Kommission folgt mit ihrer Farm-to-Fork-Strategie (EU 2020) überwiegend dieser Rahmung, um eine nachhaltigere Ausrichtung der Agrar- und Ernährungssysteme voranzutreiben (siehe Tabelle 1). Laut Maßnahmenkatalog soll die Corporate Governance für verantwortungsvolle Unternehmen und Marketingpraktiken verbessert werden (bei einer gewissen Anerkennung der Relevanz des Lebensmittelumfelds und der damit verbundenen Machtasymmetrien). Im Maßnahmenkatalog finden sich auch neue Regelungen zu Nährwertangaben und Nachhaltigkeitskennzeichnung. Nicht in der Maßnahmenliste der Farm-to-Fork-Strategie aufgeführt sind die Lieferketten-Richtlinie, die Taxonomieverordnung oder die Corporate Sustainability Reporting-Richtlinie, welche als zentrale Bausteine des Green Deals auch eine große Relevanz für die Agrar-Ernährungswirtschaft haben. Aus der *Essen als Ware*-Rahmung wäre eine CO<sub>2</sub>-Steuer auf Agrar- und Lebensmittelimporte (ähnlich jener

Tabelle 1: Essen als Ware (in Anlehnung an Jackson et al. 2021; SAPEA 2020)

Narrativ-Komponenten	Beispiele möglicher Politik-Interventionen	Enthaltene (✓) bzw. fehlende (×) Maßnahmen der Farm-to-Fork Strategie (*Green Deal)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erfüllung der steigenden Nachfrage</li> <li>• Globale Wettbewerbsfähigkeit auf der Grundlage von nachhaltigen Lebensmitteln (Pioniervorteil)</li> <li>• Produktdifferenzierung</li> <li>• Nachhaltige Intensivierung</li> <li>• Betriebe und Konsument:innen als zentrale Akteure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützung für Produktdifferenzierung (Bio, Tierschutz und andere Verbesserungen der Nachhaltigkeit)</li> <li>• Flexibilität bei Verwaltungsverfahren und Rechtsvorschriften für Nachhaltigkeitsinnovationen</li> <li>• Anreize (Nudging) zur Änderung des Konsumverhaltens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Verbesserung der Corporate-Governance (Nachhaltigkeit in Unternehmensstrategien, EU-Kodex für verantwortungsvolle Unternehmen und Marketingpraktiken)</li> <li>✓ Nährwertangaben und Kennzeichnung nachhaltiger Lebensmittel für eine Veränderung des Verbraucher:innenverhaltens hin zu einer nachhaltigen und gesunden Ernährung</li> <li>✓ *Regelung und Standardisierung der Nachhaltigkeitsberichtsinformation (Lieferketten, Investoren, Berichte)</li> <li>× CO<sub>2</sub>-Steuer auf Lebensmittelimporte</li> </ul>

für Industriegüter oder Düngemittel) naheliegend gewesen. Diese findet sich jedoch nicht in den offiziellen Strategiepapieren.

### 3.2 Essen als Menschenrecht

In diesem Framing wird Essen als Menschenrecht betrachtet, wie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 dargelegt. Diese Rahmung impliziert eine starke Rolle des Souveräns, des Staates, und der internationalen Gemeinschaft in der Gewährleistung dieses Rechts

Tabelle 2: Essen als Menschenrecht (in Anlehnung an Jackson et al. 2021, SAPEA 2020)

Narrativ-Komponenten	Beispiele möglicher Politik-Interventionen	Enthaltene (✓) bzw. fehlende (×) Maßnahmen der Farm-to-Fork Strategie
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zugang zu gesundem und kulturell angemessenem Essen für alle</li> <li>• Zugang zu Produktionsmitteln</li> <li>• Keine Ausbeutung</li> <li>• Staat und Vereinte Nationen als maßgebliche Garanten von Ernährungssicherheit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Öffentliche Beschaffung als Hebel für eine gesunde und kulturell angemessene Versorgung</li> <li>• Erleichterung des Zugangs zu Land, Saatgut und anderen Produktionsmitteln</li> <li>• Verlagerung der GAP-Unterstützung von Zahlungen pro ha auf die Unterstützung des landwirtschaftlichen Einkommens, benachteiligter Arbeitskräfte und schutzbedürftiger Verbrauchergruppen</li> <li>• Abbau von Machtasymmetrien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Verbindliche Kriterien für eine nachhaltige öffentliche Auftragsvergabe</li> <li>✓ Notfallplan für Krisensituationen</li> <li>× Keine Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Produktionsmitteln</li> <li>× Anerkennung ausbeuterischer Arbeitsbedingungen in Agrar- und Ernährungssystemen, aber keine Maßnahmen</li> </ul>

und fordert eine Umverteilung der Ressourcen sowie eine demokratische Teilhabe an Entscheidungen, die die Agrar- und Ernährungssysteme betreffen (siehe Tabelle 2). Anderson (2008) definiert folgende Kernkriterien: demokratische Mitbestimmung bei Entscheidungen im Agrar- und Ernährungssystem, die mehr als einen Sektor betreffen; fairer und transparenter Zugang der Produzent:innen zu allen für die Lebensmittelproduktion und -vermarktung notwendigen Ressourcen; das Vorhandensein mehrerer unabhängiger Käufer:innen; keine Ausbeutung von Menschen; keine Ausbeutung von natürlichen Ressourcen; und keine Beeinträchtigung der Fähigkeit von Menschen an anderen Orten, diese Kriterien zu erfüllen. Dieses Narrativ bildet die Grundlage für verschiedene politische Gestaltungen der Agrar- und Ernährungssysteme im Sinne des Zugangs zu gesundem, nahrhaftem und kulturell angemessenem Essen (SAPEA 2020). Naheliegende Maßnahmen wären ein Fokus auf benachteiligte Produzent:innen (erleichterter Zugang zu Produktionsmitteln, Förderungen) und Verbrau-

cher:innen (z. B. Zugang zu gesundem und nachhaltigem Essen in Kindergärten, Schulen, Krankenhäusern und Kantinen). Letzteres soll auch tatsächlich über verbindliche Kriterien für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung umgesetzt werden, wohingegen Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Produktionsmitteln oder zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Agrar-Ernährungssektor fehlen.

### 3.3 Essen als Gemeingut

Die Rahmung von Essen als Gemeingut betont die kollektive und kulturelle Dimension der Nahrungsmittelproduktion und -konsumtion. In komplexen regionalen Arrangements wird das natürliche und kulinarische Erbe gemeinsam verwaltet und als Gemeingut weiterentwickelt (siehe Tabelle 3). Dieses Framing bietet eine Alternative zur Doktrin, dass Marktkräfte der beste Weg sind, für die Ernährung relevante Ressourcen wie Land, Wasser, Wissen und Saatgut zu verteilen. Bei der Umsetzung

Tabelle 3: Essen als Gemeingut (in Anlehnung an Jackson et al. 2021; SAPEA 2020)

Narrativ-Komponenten	Beispiele möglicher Politik-Interventionen	Enthaltene (✓) bzw. fehlende (×) Maßnahmen der Farm-to-Fork Strategie
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kulinarische Vielfalt eingebettet in ‚Terroir‘</li> <li>• Gemeinsame Verantwortung für Natur- und Kulturerbes</li> <li>• Dezentrale Aushandlungs- und Entscheidungsstrukturen (Ernährungssouveränität)</li> <li>• Beteiligung der breiten Bevölkerung, regionaler Akteure und Zivilgesellschaft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direkte und kurze Verbindung zwischen Produzent:innen und Bevölkerung, zwischen Stadt und Land (z. B. Direktvermarktung, Produktions- und/oder Konsumgenossenschaften, solidarischer Landwirtschaft)</li> <li>• Strukturen zur Aushandlung von Ernährungszielen (z. B. Ernährungsräte, regionale Ernährungsstrategie)</li> <li>• Koordinierung und Austausch mit anderen Regionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Zusammenarbeit der Produzent:innen; rechtlich geschützte Herkunftsangaben</li> <li>✓ Herkunftsinformationen</li> <li>✓ Stakeholder-Debatten</li> <li>× Keine neuen, dezentralen Aushandlungsstrukturen</li> <li>× Kein Fokus auf direkte Beziehungen/kurze Ketten</li> <li>× Fokus auf Konsument:innen und nicht auf Bürger:innen</li> </ul>

dieser Vorschläge in die Praxis werden Lebensmittel als unreine Gemeingüter betrachtet, die durch ein hybrides Governance-System aus Marktregeln, öffentlichen Vorschriften und kollektiven Maßnahmen ‚besser‘ produziert und verteilt werden können (Vivero-Pol 2017; SAPEA 2020). Mitgestaltende und mitentscheidende Bürger:innen sind die maßgeblichen Akteur:innen in dieser Rahmung von Essen als Gemeingut. Naheliegende Politinterventionen sind die Stärkung der Selbstorganisation und die Herstellung direkter Verbindungen zwischen Produzierenden und Verbrauchenden (etwa über Direktvermarktung, Genossenschaften oder solidarische Landwirtschaft) oder Aushandlungsstrukturen wie Ernährungsräte oder Ernährungsstrategien. Im Maßnahmenkatalog finden sich die verstärkte Zusammenarbeit von Produzierenden, Herkunftsinformationen und Stakeholder-Debatten. Neue, dezentrale Aushandlungsstrukturen oder ein spezifischer Fokus auf kurze Ketten oder direkte Beziehungen zwischen Produzierenden und Verbrauchenden fehlen jedoch.

### 3.4 Essen als Naturbezug

Beim intimen Akt des Essens nimmt der Mensch ein Stück Natur, etwa Pflanzen- oder Tiererteile, in seinen Mund und Körper auf. Durch die Nahrung verbrauchen Menschen also buchstäblich, symbolisch und metaphorisch Flora und Fauna und Teile des Planeten (SAPEA 2020). So manifestiert sich die sich ändernde Beziehung zwischen Mensch und Natur in kulinarischen Trends und lässt sich auf Platten und Buffets, in Zutaten und Rezepten beobachten (Shapiro 2010). Aufgrund der Tatsache, dass alle Menschen in der Regel mehrmals am Tag essen müssen, bietet das Essen als unsere engste Verbindung zur Natur auch einen idealen Gegenstand, um die Beziehung zwischen Mensch und Natur zu reflektieren und zu überdenken und nachhaltigere Lebensweisen zu etablieren. Die produktivistische Wende nach den Weltkriegen war von einem klaren Narrativ rund um die Bereitstellung bezahlbarer Lebensmittel für alle geleitet. Heutige Generationen hingegen stehen vor anderen ökologischen und sozioökonomischen Herausforderungen: siehe zum Beispiel die zahlreichen Ziele für nachhaltige Entwicklung oder die multifunktionalen Ziele der GAP oder der EU-Regionalpolitik, die sich von eng gefassten Produktionszielen zu umfassenderen sozioökonomischen und ökologischen Zielen mit diversen Zielkonflikten weiterentwickelt haben. Natur- und Tierschutzbewegungen, Ethiker:innen oder auch Kosmologien indigener Völ-

Tabelle 4: Essen als Naturbezug (in Anlehnung an Jackson et al. 2021; SAPEA 2020)

Narrativ-Komponenten	Beispiele möglicher Politik-Interventionen	Enthaltene bzw. fehlende Maßnahmen der Farm-to-Fork Strategie (*Green Deal)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pflanzen und Tieren täglich ‚einverleibt‘</li> <li>• Holobiont und Mikrobiom (Mensch als biologisches System)</li> <li>• Planetare Belastungsgrenzen</li> <li>• Mensch als Teil der Natur</li> <li>• Tier- und Naturschutzorganisationen als Advokaten von Tier und Natur</li> <li>• ‚nicht-menschliche Tiere‘ und Flüsse als (Rechts-)Subjekte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schließen von Nährstoffkreisläufen</li> <li>• Abfallvermeidung</li> <li>• Dekarbonisierung und Energiewende</li> <li>• Biodiversitätsschutz</li> <li>• Erhaltung naturnaher Lebensräume</li> <li>• Ausstattung von Natur und Tieren mit Rechten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Halbierung Pestizide</li> <li>✓ 50 % weniger Nährstoffverluste, 20 % Reduktion des Düngemittelsatzes</li> <li>✓ 50 % Verringerung des Antibiotika-Einsatzes</li> <li>✓ 25 % der landwirtschaftlichen Fläche ökologisch bewirtschaftet</li> <li>✓ 50 % weniger Lebensmittel-Verschwendung im Handel und bei Verbraucher:innen</li> <li>✓ Überarbeitung Tierenschutzvorschriften; Futtermittelzusatzstoffe zur Reduzierung ökologischer Auswirkungen</li> <li>✓ Renaturierung*</li> <li>× Fehlende Maßnahmen zur Unterstützung agrar-ökologischer Innovationen</li> <li>× Fehlende Maßnahmen für einen maßvolleren Fleischverzehr</li> <li>× Mangelnde Offenheit für Weltansichten, die Natur und Tiere als Subjekte und nicht nur als Ressource betrachten</li> </ul>

ker (Buen Vivir) nehmen diese More-than-human-Perspektive ein und hinterfragen damit eine enge Ausrichtung auf humanistische Werte. Naheliegende Politikinterventionen umfassen all jene Maßnahmen, die der Natur gut tun (Vermeidung von Abfällen, Dekarbonisierung, Biodiversitätsschutz) oder aber – und das geht einen wesentlichen Schritt weiter – die Ausstattung von Tieren und Pflanzen mit einklagbaren Rechten. Da-

durch verschiebt sich die instrumentelle Sicht auf die Natur und Tiere als Grundlage für die menschliche Ernährung hin zu intrinsischen Werten der Natur, die etwa in Tierschutzrechten ihren Ausdruck finden, oder zu relationalen Werten in Hinblick auf eine qualitative Neuausrichtung von Mensch-Tier- und Mensch-Natur-Beziehungen.

#### *4 Die zögerliche Umsetzung der Farm-to-Fork-Strategie*

Die Farm-to-Fork-Strategie ist neben der Biodiversitätsstrategie die zentrale Säule für die Nachhaltigkeitstransformation des Agrar-Ernährungssektors im Sinne der ambitionierten Vision des Green Deals, die EU bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent der Welt zu machen. Ihre Umsetzung gestaltete sich allein schon wegen ihrer Ambition als schwierig. Der Ukraine-Krieg, Bauernproteste und das Erstarken rechter Parteien in mehreren Ländern haben die Umsetzung zusätzlich erschwert. Die folgenden Absätze geben – ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit und basierend auf den offiziellen Internetseiten der EU (2025) – beispielhafte Einblicke in die (nicht) erfolgte Umsetzung ausgesuchter Vorhaben.

Als eines der Herzstücke der Farm-to-Fork-Strategie scheiterte der Kommissionsentwurf eines rechtlichen Rahmens für nachhaltige Agrar- und Ernährungssysteme an der mangelnden Einigkeit bezüglich der einheitlichen und verpflichtenden Nährwert- und Nachhaltigkeitskennzeichnung. Im Konsultationsprozess zeigten sich zudem stark divergierende Ansichten bezüglich der Kriterien für die nachhaltige Beschaffung – z. B. Limits für Salz, Zucker, gesättigte Fettsäuren – oder Beschränkungen für das Lebensmittelmarketing.

Heftig diskutiert wird auch die Regulierung der Pflanzenschutzmittel – gemäß Strategie wird eine Reduktion um 50 % bis 2030 angepeilt, sodass noch keine verbindlichen Regelungen auf EU-Ebene verabschiedet werden konnten. Agrarverbände halten insbesondere mit dem Argument der Versorgungssicherheit dagegen. Ein weiteres – in Österreich übrigens schon erreichtes – Ziel ist es, bis 2030 25 % der landwirtschaftlichen Flächen für den ökologischen Landbau zu nutzen. Der Fortschritt in den einzelnen Mitgliedstaaten variiert stark, und es bedarf weiterer Anstrengungen, um dieses Ziel realistischerweise bis 2030 erreichen zu können.

Umgesetzt wurden hingegen zwei zentrale Regularien des Green Deals: Im Januar 2023 ist die Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (CSRD 2023) in Kraft getreten. Sie regelt

und standardisiert – gemeinsam mit der Taxonomieverordnung – die von den Unternehmen zu meldenden Sozial- und Umweltinformationen. Mit den neuen Vorschriften wird sichergestellt, dass Investoren und andere Interessensgruppen Risiken und Chancen, die sich aus dem Klimawandel und anderen Nachhaltigkeitsaspekten ergeben, nachvollziehbar und vergleichend bewerten können.

Im August 2024 ist die stark debattierte Renaturierungsverordnung in Kraft getreten. Sie verpflichtet die EU-Staaten dazu, bis 2030 auf mindestens 20 % der Land- und Meeresflächen Renaturierungsmaßnahmen umzusetzen. Die Umsetzung der Verordnung wurde durch verschiedene Mitgliedstaaten und Akteursgruppen verzögert und mit Kompromissen verwässert (z. B. Ausnahmen für landwirtschaftlich genutzte Moorflächen).

Zudem hat die Kommission in Reaktion auf den Ukrainekrieg im November 2021 den in der Farm-to-Fork-Strategie angepeilten Notfallplan veröffentlicht, um die Nahrungsmittelversorgung in Krisenzeiten sicherzustellen. Dieser europäische Krisenvorsorge- und Reaktionsmechanismus adressiert verschiedene Krisen wie Pandemien und den Krieg in der Ukraine mittels kurz- und mittelfristiger Strategien zur Ernährungssicherheit. Der Notfallplan enthält außerdem Maßnahmen, um die EU-Landwirte zu unterstützen, die infolge des Ukrainekriegs von höheren Inputkosten und der Schließung von Exportmärkten betroffen sind (z. B. Ausnahmen bei ökologischen Maßnahmen).

## 5 Diskussion

### 5.1 Diskussion der Rahmungen von Essen

Der SAPEA-Bericht geht davon aus, dass die Konzeption von Essen mehrere Dimensionen umfassen kann, von denen jede einen Wert hat und unterschiedliche Governance-Strukturen und Institutionen erfordert (SAPEA 2020). Die Rahmung von Essen als Ware ist eng mit den kognitiven Grundlagen der Industrialisierung und Globalisierung der Agrar- und Ernährungssysteme verbunden. Die Kommodifizierung von Essen führte nicht nur zu einer Entkoppelung des Tauschwertes (ihrem Marktpreis) von ihrem Gebrauchswert, sondern motiviert die Menschen auch zu Produktivitätssteigerung (SAPEA 2020; Ermann et al. 2018). Die Kommodifizierung wird allerdings – infolge der Externalisierung von sozialen und

ökologischen Kosten – auch als Grundübel für viele der Nachhaltigkeitsprobleme gesehen (SAPEA 2020).

Forderungen nach einer Dekommodifizierung und eine Rahmung von Essen als Menschenrecht oder Gemeingut stellen die kollektive Verantwortung für die Lebensmittelversorgung in den Mittelpunkt der Analyse und stellen die Vorstellung von Essen als rein privatem Gut in Frage (Rundgren 2016). Die Rahmung von Essen als Menschenrecht setzt auf staatliche Interventionen, welche vordringlich schutzbedürftigen Gruppen zugutekommen sollen. Versteht man Essen als Gemeingut, verschiebt sich die Verantwortung hin zur Zivilgesellschaft, lokalen Ernährungsräten oder direkten Beziehungen zwischen produzierenden und konsumierenden Menschen.

Laut Corine Pelluchon (2020) setzt uns der Akt des Essens jedoch nicht nur in Beziehung zu anderen Menschen, sondern auch zu (anderen) Tieren und der Umwelt. Dadurch ist unsere Ernährung als ein *Leben von* und *Leben mit* zu verstehen. Im Sinne einer Transformation plädiert sie für eine Philosophie, die die Körperlichkeit und Materialität des Menschen anerkennt und seine Verbundenheit mit der Natur betont, um Dualismen wie Natur/Mensch und Körper/Geist zu überwinden und eine neue Ethik zu entwickeln, die Ökologie, Tierwohl und Umweltschutz integriert.

Wie schon Entman (1993) festgestellt hat, bestätigt sich auch für die Rahmung von Essen, dass ein Rahmen nicht alle Widersprüche beseitigen kann. Beispielsweise wird Essen sowohl als Ware als auch als kulturelles Erbe dargestellt, wenn es um von der EU geschützte geographische Angaben geht. Zudem haben Agrar- und Industrieverbände im Zuge des Ukrainekriegs den Fokus verstärkt auf Argumente der Versorgungssicherheit gelenkt (Argumente aus dem Framing von Essen als Menschenrecht), um für die Aussetzung bestehender Umweltauflagen zu argumentieren und die Implementierung der Farm-to-Fork-Strategie zu verzögern bzw. zu verwässern (siehe Pestizid- und Renaturierungsverordnung).

Framings werden nicht auf eine sich gegenseitig ausschließende Weise verwendet, sondern auf eine sich überschneidende und chaotische Weise. Dies zeigt, wie wichtig es ist, Framings in ihrer Komplexität zu analysieren, um eine Vorstellung davon zu bekommen, welcher Teil davon von welchen Akteursgruppen besonders hervorgehoben wird.

Perspektiven aus Osteuropa zeigen eine reiche Vielfalt an Ernährungspraktiken, die jene normativen Annahmen und klar strukturierten Erklärungsmodelle in Frage stellen, die der westlichen Wissenschaft zu-

grunde liegen (Jehlička et al. 2020). Eine multiperspektivische Betrachtung verschiedener Rahmungen kann zu integrativeren Politikansätzen führen, die die Vielfalt der Akteursgruppen und geographischen Kontexte berücksichtigen. Dies steht im Gegensatz zu einseitigen Rahmungen, die das Risiko bergen, bestimmte Gruppen auszuschließen. Insgesamt verdeutlicht dieser Beitrag, dass Essen weit mehr ist als eine handelbare Ware und dass die Wahl der Rahmung erhebliche Auswirkungen auf politische Entscheidungsprozesse und die Gestaltung von Agrar- und Ernährungssystemen hat.

Jene Akteur:innen, die versuchen, Essen als Gemeingut zu verstehen und zu leben, werden in öffentlichen Diskursen oftmals belächelt, als romantisch bzw. ihr Beitrag als wirtschaftlich, politisch und sozial marginal eingestuft. Kritiker:innen von humanitären Maßnahmen zur Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung verweisen selbst in den reichsten Gesellschaften dieser Welt auf die limitierte Finanzierbarkeit und die nötige Eigenverantwortung der Einzelnen. Die Veganismus-Bewegung, welche sich für andere Mensch-Tier-Beziehungen einsetzt, wird oftmals als kurzfristige Mode herabgesetzt. Diese alternativen Zugänge sind kleine Nischen in Agrar- und Ernährungssystemen, die Lebensmittel als Ware betrachten. Sie stärken die Resilienz der Agrar- und Ernährungssysteme, indem sie im Fall von akuten Krisen bereits erprobte und etablierte Alternativen, Praktiken und Strukturen bieten. Gemäß Fiala (2019) teilen diese Nischen jedoch das gemeinsame Schicksal der relativen Unsichtbarkeit und erniedrigender Stereotype, da sich ihre Repräsentanz in Medien, öffentlichen Dokumenten und politischen Prozessen nach den Vorurteilen und Interessen jener Eliten richtet, die die öffentliche Agenda bestimmen. Diese Einschätzung gilt erst recht in neueren Zeiten, die von polarisierenden sozialen Medien und mächtigen Medienunternehmen geprägt werden.

## 5.2 Diskussion der Rahmungen im Kontext der Farm-to-Fork Strategie

Die kürzlich veröffentlichte Farm-to-Fork-Strategie der Europäischen Kommission (EU 2020) soll den Übergang zu nachhaltigen Agrar- und Ernährungssystemen vorantreiben. Die Strategie will von einem linearen Verständnis abgehen und sich um eine zirkuläre und intersektorale Sicht auf die komplexen gegenseitigen Abhängigkeiten in Agrar- und Ernährungssystemen bemühen. Trotz dieser Absichten folgt die Strategie

nicht den Leitlinien der Gruppe der wissenschaftlichen Chefberater:innen der EU, dass der Weg zu nachhaltigeren Agrar- und Ernährungssystemen den „Übergang von Lebensmitteln als Handelsware zu Lebensmitteln als eher einem Gemeingut erfordert“ (GCSA 2020, 2; Übersetzung M.P.). Die Schlussfolgerungen der GCSA, welche auf dem SAPEA-Bericht (SAPEA 2020) basieren, deuten darauf hin, dass tiefgreifende Reformen in der Agrar-Ernährungspolitik erforderlich sind, die jeden Teil des Systems betreffen. Obwohl sie dazu gedacht war, die neue Farm-to-Fork-Strategie der Kommission zu gestalten, wurden die Empfehlungen der GCSA (2020) nur teilweise befolgt, und die Strategie ist – wie die Tabellen 1–4 verdeutlichen – immer noch weitgehend in einer Rahmung von Essen als Ware verankert, die aber punktuell um Argumente der Framings Essen als Menschenrecht und Essen als Naturbezug ergänzt wird. Insbesondere mit dem Ziel der Stärkung des Natur-, Klima-, Umwelt- und Tierschutzes werden zahlreiche Maßnahmen aufgelistet.

Im Mai 2020 veröffentlichte die Europäische Kommission die Farm-to-Fork-Strategie (EU 2020), die die gesamte Lebensmittelversorgungskette abdeckt und darauf abzielt, die europäischen Agrar- und Ernährungssysteme bis 2030 fair, gesund und ökologisch nachhaltig zu gestalten. Basierend auf erdrückenden Beweisen dafür, dass moderne Agrar- und Ernährungssysteme die Quelle vielfacher wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Probleme sind (IAP 2018), erkennt die Strategie das Ausmaß der mit Agrar- und Ernährungssystemen verbundenen Probleme und die Notwendigkeit an, diese zu transformieren. Die Strategie wurde – im Sinne der Rahmung von Essen als Naturbezug – für ihre positiven Botschaften rund um die Unterstützung des ökologischen Landbaus und die Förderung einer biobasierten Kreislaufwirtschaft gelobt (Jackson et al. 2021). Sie ist auch bemüht, Lebensmittelverschwendung, Ernährungsunsicherheit und die Klimakrise anzugehen und schlägt ehrgeizige Ziele für die Reduzierung von Pestiziden und Düngemitteln vor, ebenso wie die Entwicklung von Bioraffinerien, die Biodünger, Proteinfuttermittel, Bioenergie und Biochemikalien produzieren, sowie eine Verringerung des Einsatzes antimikrobieller Mittel (EU 2020).

Jackson et al. (2021) argumentieren jedoch, dass die Strategie bei der Berücksichtigung der sozialen Dimensionen zu kurz gekommen ist und keine wirksamen und ehrgeizigen Maßnahmen zur Bekämpfung der Ungleichheiten (Essen als Menschenrecht) vorgeschlagen hat, die derzeitige Agrar- und Ernährungssysteme durchdringen. Mit anderen Worten: Es ist ihr nicht gelungen, die Agrar- und Ernährungssysteme so umzugestalten,

dass die Entwicklung einer wirklich transformativen, sozial gerechten und ökologisch nachhaltigen Agrar- und Ernährungspolitik möglich wäre.

Obwohl die GCSA (2020) ein Essen als Gemeingut-Framing empfiehlt, blieb die Kommission größtenteils bei der Essen als Ware-Konzeption, eingebettet in den Narrative des Wirtschaftswachstums (EU 2020). Dies zeigte sich am deutlichsten in der Betonung unverbindlicher Leitlinien für die Wirtschaft und in der Fokussierung auf eine informierte Wahl (Jackson et al. 2021). Bürger:innen werden auf ihre Rolle als Verbraucher:innen reduziert, die verantwortlich und in der Lage sind, in ihrem Kaufverhalten die nachhaltige Entwicklung zu bestimmen.

Während rechtsverbindliche Ziele zu Lebensmittelverschwendung, öffentlichem Beschaffungswesen und einer einheitlichen Nährwertkennzeichnung auf der Vorderseite der Verpackung vorgeschlagen werden, unterliegen Lebensmittelunternehmen lediglich freiwilligen Richtlinien und optionalen Verhaltenskodizes, wenn auch mit einem gewissen Hinweis auf die Rolle von Steueranreizen und anderen finanzpolitischen Maßnahmen (EU 2020). Während das Lebensmittelumfeld in gewisser Weise anerkannt wird, berücksichtigt die Strategie nicht das Ausmaß, in dem individuelle Entscheidungen durch umfassendere institutionelle Kräfte und soziale Ungleichheiten geprägt werden. Die Farm-to-Fork-Strategie ist in ihrer Bezugnahme auf ‚Bürger:innen‘ und ‚Verbraucher:innen‘ zweideutig. Beispielsweise ruft die Kommission in der Strategie (EU 2020) „alle Bürgerinnen und Bürger sowie alle Interessengruppen dazu auf, sich an einer breit angelegten öffentlichen Debatte zu beteiligen, um eine nachhaltige Lebensmittelpolitik zu formulieren, und zwar auch im Rahmen von Versammlungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. [...] Sie wird die Bürgerinnen und Bürger in koordinierter Weise über die vorliegende Strategie informieren und sie dazu ermutigen, sich an der Neugestaltung unserer Agrar- und Ernährungssysteme zu beteiligen“ (EU 2020, 20). Die vorherrschende Art der Ansprache richtet sich jedoch an ‚Verbraucher:innen‘ und nicht an ‚Bürger:innen‘, wobei wiederholt auf die Gesundheit und Lebensqualität der Verbraucher:innen, die Sicherheit oder das Vertrauen der Verbraucher:innen, ihre Ernährung, Wahlmöglichkeiten und ihr Verhalten Bezug genommen wird. Jackson et al. (2021) argumentieren, dass dies die Verantwortung der Verbraucher:innen für die Wahlmöglichkeiten, die ihnen zur Verfügung stehen, überbetont und ihre breitere öffentliche Rolle als Mitglieder der Zivilgesellschaft gegenüber ihrer eng begrenzten Marktrolle als ‚Verbraucher:innen‘ herunterspielt.

Die Strategie wurde auch dafür kritisiert, dass sie ein fälschlich entpolitisiertes Bild der Agrar- und Ernährungssysteme zeichnet. Dabei vernachlässigt sie die Bedeutung von Machtasymmetrien (Essen als Menschenrecht) und die zentrale Rolle aktiver Bürger:innen in demokratischen Gesellschaften (Essen als Gemeingut) (Davies 2020). Es ist allgemein anerkannt, dass Machtasymmetrien Auswirkungen auf die Agrar- und Ernährungssysteme haben, einschließlich der Interessen von Landbesitzer:innen, Agrartechnologiekonzernen und oligopolistischen Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen (Morgan et al. 2006). Die Gestaltung der Strategie ist in den langjährigen sektoralen Politiken der EU verwurzelt, insbesondere der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Handelspolitik, die tief institutionalisierte Denkweisen über Lebensmittel aufrechterhalten (Candel et al. 2014). Diese Strategie und ihr implizites Framing von Essen als Ware verewigen starke Pfadabhängigkeiten, aus denen man sich nur schwer befreien kann (Jackson et al. 2021).

Framings wie Essen als Menschenrecht werden als diskursive Werkzeuge (Béné und Lundy 2023) genutzt, um bestimmte politische Maßnahmen zu argumentieren. Buitenhuis et al. (2022) zeigten, dass sich verschiedene Deutungsrahmen (in ihrem Fall unterschiedliche Resilienzkonzepte) von verschiedenen Akteur:innen eingesetzt wurden, um die von ihnen jeweils priorisierten politischen Maßnahmen argumentativ zu stützen. Zivilgesellschaftliche Gruppen wie La Via Campesina oder urbane Ernährungsräte verweisen auf Ernährungssouveränität, die sich in die Rahmung von Essen als Gemeingut einordnen lässt. Agrarvertreter:innen nutzten Argumente der Versorgungssicherheit und der Bekämpfung des Welthungers (Deutungsrahmen *Recht auf Essen*), um – erfolgreich – für die Aussetzung bestehender ökologischer Maßnahmen (Flächenstilllegungen) infolge des Ukrainekriegs zu argumentieren und neue im Rahmen der Farm-to-Fork-Strategie geplante Maßnahmen zu verwässern (Renaturierungsverordnung) oder zu verhindern (Pestizidverordnung). Mit dem gleichen Argument der Ernährungssicherheit – allerdings mit einer zeitlich längerfristigen Argumentation – argumentierten Wissenschaftler:innen (Péer et al. 2023; Pörtner et al. 2022) für den Ausbau bestehender Umweltmaßnahmen, um angesichts von Biodiversitäts- und Klimakrise die langfristige Versorgungssicherheit sicherzustellen. Diese unterschiedlichen Zeitlichkeiten von Framings wurden auch von Palmieri et al. (2024) beim Vergleich von Framings von Ernährungssicherheit in europäischen und afrikanischen Politikdokumenten identifiziert.

Die Agrarproteste, welche durch die vorgeschlagenen politischen Änderungen, den wahrgenommenen Druck auf landwirtschaftliche Einkommen und verstärkten Handelswettbewerb ausgelöst wurden, führten zur raschen Rücknahme umstrittener Maßnahmen wie der Verordnung zur nachhaltigen Verwendung von Pestiziden (Finger et al. 2024). Dieser Druck wurde im Zuge des Ukrainekriegs mit dem Schlagwort der Ernährungssicherheit erfolgreich argumentativ unterlegt. Palmieri et al. (2024) unterstreichen, dass die Debatte um die Farm-to-Fork-Strategie und den europäischen Green Deal auch außerhalb Europas zunehmend Bedenken und Fragen bei verschiedenen Interessengruppen entlang der Lieferketten geweckt hat.

Eine Erklärung dafür, warum es der Farm-to-Fork-Strategie nicht gelungen ist, alternative politische Rahmenbedingungen zu übernehmen, greifen Jackson et al. (2021) auf. Bei der Umsetzung von wissenschaftlicher Evidenz in politische Maßnahmen, so argumentieren sie, nutzen politische Entscheidungsträger:innen Heuristiken, um mit der Fülle an Informationen umzugehen und deren Komplexität zu verringern (SAPEA 2020). Diese Heuristiken beinhalten implizite Verzerrungen, die beeinflussen, wie Beweise ausgewählt, präsentiert und bewertet werden.

Im Rahmen des Framing-Prozesses werden bestimmte Problemdefinitionen, Wissensansprüche und politische Optionen hervorgehoben, während andere heruntergespielt oder ignoriert werden. Die Rahmung ‚Lebensmittel als Ware‘ zum Beispiel mag so vertraut sein, dass sie stillschweigend wirkt – sie wird nicht bewusst als Mittel erkannt, um einige Möglichkeiten in politische Überlegungen einzubeziehen und andere auszuschließen (Jackson et al. 2021). Wissenschaftliche Empfehlungen (wie GCSA 2020) stimmen möglicherweise nicht mit diesem impliziten Wissen überein, das durch das gesellschaftspolitische Umfeld, in dem politische Entscheidungsträger:innen tätig sind, geprägt wurde.

Dieser Beitrag zeigt allerdings, wie Akteur:innen des Agrar-Ernährungssektors die Rahmung von Essen als Handelsware, Gemeingut, Menschenrecht oder Naturbezug dazu nutzen, argumentativ Einfluss auf die Agrar- und Ernährungssysteme auszuüben. Die Rahmungen geben Aufschluss darüber, welche Rolle diese Gruppen dem Essen heute und in Zukunft zuweisen und welche grundlegenden Unterschiede in der Organisationsidee von Agrar- und Ernährungssystemen sie propagieren.

### 5.3 Limitationen und zukünftige Forschung

Die Gegenüberstellung von Framings, die aus der Literatur übernommen wurden, und den geplanten und nunmehr implementierten politischen Maßnahmen weist mehrere Limitationen auf. Erstens fehlt es an empirischem Material, welches eine differenzierte Analyse nach Akteursgruppen zuließe. Zweitens bräuchte es eine Längsschnittuntersuchung über einen längeren Zeitraum, um feststellen zu können, ob Reframing-Prozesse – etwa im Sinne der GCSA (2020)-Empfehlungen – im Laufe der Zeit stattfinden. Als Material könnten Strategiepapiere unterschiedlicher politischer Gruppen zu verschiedenen Zeitpunkten seit der Veröffentlichung des Green Deals und der Farm-to-Fork-Strategie dienen, um etwa die Framings vor und nach dem Einmarsch russischer Truppen in der Ukraine, vor oder nach den Agrarprotesten, vor oder nach nationalen Wahlen zu vergleichen. Auch eine Ausweitung der Analyse von politischen Dokumenten hin zur Darstellung von Essen in Massenmedien oder sozialen Medien könnte das Verständnis dafür vertiefen, wie Informationen kontrolliert und Bedeutungen erzeugt werden. Eine kritische Perspektive auf das, was uns über verschiedene Kanäle kommuniziert wird (und welches als selbstverständlich erachtete Wissen bereits in unseren Köpfen vorhanden ist), ist der Schlüssel für transformative Entwicklungen unserer Agrar- und Ernährungssysteme.

## 6 *Schlussfolgerungen zur Bedeutung von Rahmungen für Transformationsprozesse*

Diese Analyse zeigt, dass die Art und Weise, wie wir Essen rahmen, tiefgreifende Auswirkungen auf die Gestaltung unserer Agrar- und Ernährungssysteme haben kann und somit ein kritisches Werkzeug für deren Transformation darstellt. Basierend auf einem Sachstandsbericht (SAP-PEA 2020), den Empfehlungen der Chefberater:innen der EU-Kommission (GCSA 2020) und einer um ein Essen als Naturbezug bereicherten Rahmung von Essen (Jackson et al. 2021), diskutiert dieser Beitrag die Auswirkungen unterschiedlicher Rahmungen von Essen im Kontext der EU-Politik. Als empirischer Fall dient die (mangelhafte) ‚Übersetzung‘ der wissenschaftlichen Stellungnahme der GCSA (2020) in die Farm-to-Fork-Strategie (EU 2020), welche die Spannungen zwischen wissenschaftlichen Erkenntnissen, Expertenmeinungen und politischer Zweckmäßigkeit ver-

anschaulicht, aber auch die zögerliche Umsetzung der Farm-to-Fork-Strategie. Diese soll – im größeren Kontext der im Green Deal angekündigten Transformation der EU hin zum ersten klimaneutralen Kontinent – eine Veränderung hin zu einem fairen, gesunden und umweltfreundlichen Agrar- und Ernährungssystem bis 2030 einleiten (EU 2020).

Innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Veröffentlichung entfachte nicht zuletzt die russische Invasion in der Ukraine jedoch Kontroversen zur Umsetzung dieser ambitionierten Pläne. Agrar- und Industrieunternehmen, die in der Regel innerhalb der Rahmung von Essen als Ware argumentieren, nutzten das Argument der Nahrungssicherheit, das eher in die Rahmung von Essen als Menschenrecht passt, um die Umsetzung mehrerer Nachhaltigkeitsmaßnahmen zu verzögern, zu verwässern oder zu blockieren. Die Kontroversen rund um den Ukrainekrieg, Bauernproteste und das Erstarken rechter Parteien dienen als Lackmustest für die Belastbarkeit der Farm-to-Fork-Strategie und der umfassenderen Transformationsziele des Green Deals.

Die akademische Debatte über Rahmungen von Essen kann die kognitiven Grundlagen für politische Entscheidungen liefern, die eine tiefere Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme vorantreiben sollen. Die ehrgeizigen Ziele der EU, darunter Klimaneutralität oder der Schutz von 30 % der Land- und Meeresflächen, unterstreichen die Notwendigkeit eines integrativen Ansatzes und paradigmatischer Veränderungen, die im Sinne tiefreichender Hebelpunkte bis zur kognitiven Basis unseres Handelns vorstoßen.

Dieser Beitrag argumentiert, dass Essen weit mehr als eine handelbare Ware ist und dass es neben Marktmechanismen zusätzliche Rahmenbedingungen für die Entwicklung inklusiver, gerechter und ökologisch resilienter Agrar- und Ernährungssysteme braucht. Da der Übergang zu nachhaltigeren Agrar- und Ernährungssystemen erhebliche Veränderungen im politischen Entscheidungsprozess erfordert, die über den Prozess der inkrementellen Neuausrichtung oder Optimierung hinausgehen, trägt das Versäumnis, neue Narrative zu entwickeln, zu einem kognitiven *lock-in* bei (Weituschat et al. 2022). So kann beispielsweise die Machtdynamik, die in Agrar- und Ernährungssystemen eine Rolle spielt, nicht angemessen berücksichtigt werden, indem man sich allein auf die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher:innen und die individuelle Verantwortung bei der Kaufentscheidung konzentriert. Gerechte Agrar- und Ernährungssysteme lassen sich durch Organisationsformen unterstützen, die Essen als Menschenrecht, als Gemeingut und als Naturbezug leben.

Der Beitrag will darüber hinaus zu einer breiteren Debatte über die Beziehung zwischen Wissenschaft und Politik beitragen, bei der die Rahmung von Essen die Art und Weise beeinflusst, wie einige Problemdefinitionen, Wissensansprüche und politische Optionen hervorgehoben werden, während andere heruntergespielt oder ausgeschlossen werden (Jackson et al. 2021). Einige Rahmungen (z. B. Lebensmittel als Ware) sind so dominant geworden, dass sie von politischen Entscheidungsträgern oft als selbstverständlich angesehen werden. Die Rolle von Kultur- und Sozialwissenschaftler:innen besteht darin, solche Rahmenbedingungen und ihre Auswirkungen deutlich zu machen. Während die Farm-to-Fork-Strategie einige Optionen zur Verbesserung der Nachhaltigkeit von Agrar- und Ernährungssystemen vorschlägt, wird die transformative Neuausrichtung von Agrar-Ernährungssystemen durch eine neue Rahmung von Essen nicht ausreichend berücksichtigt. Jackson et al. (2021) argumentieren, dass ein breiteres Framing zur Entwicklung neuer Erkenntnisse auf der Grundlage einer breiteren Faktenbasis hätte führen können, das zu alternativen Denkweisen, der Identifizierung neuer Übergangspfade und potenziell disruptiven Maßnahmen zur Verwirklichung gerechterer und nachhaltigerer Agrar- und Ernährungssysteme führen könnte.

Tiefgreifende Transformationen von Agrar- und Ernährungssystemen fußen auf einer Neubewertung und Neuausrichtung verschiedener Elemente, darunter Produktionsmethoden, Verteilungsmechanismen, Konsumgewohnheiten und die Governance von Agrar- und Ernährungssystemen. Eine Verschiebung der Rahmungen kann zu systemischen Veränderungen entlang der Kette führen, wie zum Beispiel eine stärkere Betonung von Nachhaltigkeit, sozialer Gerechtigkeit und Resilienz (SAPEA 2020).

Neue Framings können den Weg für transformative Veränderungen ebnen, indem sie neue Werte, Ziele und Prioritäten setzen. Beispielsweise kann die Betrachtung von Nahrung als Gemeingut zu einer stärkeren Betonung von Kooperation, gemeinschaftlichem Management und Nachhaltigkeit führen oder eine Betrachtung von Essen als Naturbezug zu einer qualitativ neuen Ausrichtung der Mensch-Natur-Beziehung.

Die Betrachtung von Essen ausschließlich als Ware greift jedenfalls zu kurz und wird jenen ‚vorhersehbaren Überraschungen‘ nicht gerecht, die den Agrar- und Ernährungssystemen aufgrund der Biodiversitäts- und Klimakrise sowie sozialer Ungleichheit drohen. Es ist notwendig, alternative Rahmungen zu erkunden und zu fördern, die eine nachhaltigere,

gerechtere und resilientere Gestaltung unserer Agrar- und Ernährungssysteme unterstützen.

### Dank

Ich danke Peter Jackson für die Leitung und allen Ko-Autor:innen für die Zusammenarbeit bei der Erstellung des Sachstandsberichts (SAPEA 2020) und des *Nature Food*-Beitrags (Jackson et al. 2021) sowie Céline Tschirhart als Lead Scientific Policy Officer für die administrative Unterstützung bei der Erstellung des SAPEA-Berichts. Der Bericht wurde unter der Schirmherrschaft des SAPEA-Konsortiums im Rahmen der Finanzhilfevereinbarung 737432 *Science Advice for Policy by European Academies* erstellt, die am 22. November 2016 vom Konsortium und der Europäischen Kommission unterzeichnet wurde. Die Arbeit an diesem Beitrag erfolgte im Rahmen des FWF-Projekts CM 400B. Weiterer Dank gebührt den Teilnehmenden zweier Workshops für ihre kritischen Kommentare zu Vorversionen (Workshop der ÖGS-Sektion für Ländliche Sozialforschung und der DGS-Sektion Land-, Agrar- und Ernährungssoziologie zu neuen Perspektiven auf Ernährungssysteme im Oktober 2022 in Innsbruck und Agrarbündnistagung im Oktober 2024 in Kassel).

### Literatur

- Anderson, M. D. (2008). Rights-based food systems and the goals of food systems reform. *Agriculture and Human Values*, 25(4), 593–608. <https://doi.org/10.1007/s10460-008-9151-z>.
- Béné, C. und M. Lundy (2023). Political economy of protein transition: Battles of power, framings and narratives around a false wicked problem. *Frontiers in Sustainability*, 4, art. no. 1098011. <https://doi.org/10.3389/frsus.2023.1098011>.
- Bendz, A., Bäckstedt, F., Harring, N. und U. Martin Persson (2023). Why do people accept or reject climate policies targeting food consumption? Unpacking justifications in the public debate in online social forums. *Food Policy*, 121, art. no. 102544. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2023.102544>.
- Buitenhuis, Y., Candel, J.J.L., Termeer, K.J.A.M. und P.H. Feindt (2022). Reconstructing the framing of resilience in the European Union's Common Agricultural Policy post-2020 reform. *Sociologia Ruralis*, 62(3), 564–586. <https://doi.org/10.1111/soru.12380>.
- Candel, J. J. L., Breeman, G. E., Stiller, S. J. und C. J. A. M. Termeer (2014). Disentangling the consensus frame of food security: The case of the EU Common Agri-

- cultural Policy reform debate. *Food Policy*, 44(C), 47–58. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2013.10.005>.
- CSRD (2023). *Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022L2464> (zuletzt abgerufen 8. 4. 2025).
- Davies, A. (2020). Toward a Sustainable Food System for the European Union: Insights from the Social Sciences. *One Earth*, 3(1), 27–31. <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2020.06.008>.
- Enloe, J.G. (2003). Food sharing past and present: Archaeological evidence for economic and social interactions. *Before Farming*, 2003(1), 1–23. <https://doi.org/10.3828/bfarm.2003.1.1>.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51–58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>.
- EU (2020). *Farm to fork strategy: for a fair, healthy and environmentally-friendly food system*. Auf Deutsch: „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/DOC/?uri=CELEX:52020DC0381> (zuletzt abgerufen 8. 4. 2025).
- EU (2025). *Website on the Farm to Fork strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system*. [https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy\\_en](https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en) (zuletzt abgerufen 27. 1. 2025).
- Ermann, U., Langthaler, E., Penker, M. und M. Schermer (2018). *Agro-Food Studies: Eine Einführung*. Wien: UTB, Böhlau Verlag.
- Fiala, V. (2019). *Let's Take a Look Behind the Front Page: Understanding and Challenging Mass Media Representations of Organic Farming in Contemporary Agrifood Systems*. Dissertation, Wien: Universität für Bodenkultur.
- Fiala, V., Freyer, B. und J. Bingen (2021). Environmentally Sound Agriculture Between Transformation and Conformation: The Changing Portrayal of the Growing Organic Farming Movement in Austria's Newspaper Coverage. *Environmental Communication – A Journal of Nature and Culture*, 15(4), 495–513. <https://doi.org/10.1080/17524032.2020.1866636>.
- Finger, R., Fabry, A., Kammer, M., Candel, J., Dalhaus, T. und E.M. Meemken (2024). Farmer Protests in Europe 2023–2024. *EuroChoices*, 23(3), 59–63. <https://doi.org/10.1111/1746-692X.12452>.
- GCSA (Group of Chief Scientific Advisors and Directorate-General for Research and Innovation) (2020). *Towards a sustainable food system – Moving from food as a commodity to food as more of a common good – Independent expert report*, Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/282386>.
- HLPE (2020). *Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*. Rome. <http://www.fao.org/3/ca9731en/ca9731en.pdf> (zuletzt abgerufen 22. 4. 2025).
- IAP (2018). *Opportunities for future research and innovation on food and nutrition security and agriculture. InterAcademy Partnership*. Trieste. <https://easac.eu/publi->

- cations/details/opportunities-for-future-research-and-innovation-on-food-and-nutrition-security-and-agriculture (zuletzt abgerufen 22.4.2025).
- Jackson, P., Rivera Ferre, M.G., Candel, J., Davies, A., Derani, C., de Vries, H., Dragović-Uzelac, V., Hoel, A.H., Holm, L., Mathijs, E., Morone, P., Penker, M., Śpiwak, R., Termeer, K. und J. Thøgersen (2021). Food as a commodity, human right or common good. *Nature Food*, 2(3), 132–134. <https://doi.org/10.1038/s43016-021-00245-5>.
- Jehlička, P., Griviņš, M., Visser, O. und B. Balázs (2020). Thinking food like an East European: A critical reflection on the framing of food systems. *Journal of Rural Studies*, 76, 286–295. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.04.015>.
- Lehtokunnas, T. und O. Pyyhtinen (2022). Food, excess, wastage and waste: An ethnography of the practices of framing food products in the Finnish retail sector. *Geoforum*, 129, 28–38. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2022.01.004>.
- Morgan, K., Marsden, T. und J. Murdoch (2006). *Worlds of Food: Place, Power, and Provenance in the Food Chain*. Oxford: Oxford University Press.
- Palmieri, R., Candel, J.J.L., Amato, M. und F. Verneau (2024). Meet the neighbor: framing the European Union and African Union perspectives on the Farm to Fork goals. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 49(7), 1056–1080. <https://doi.org/10.1080/21683565.2024.2442670>.
- Peër, G., Kachler, J., Herzon, I., Hering, D., Arponen, A., Bosco, L., Bruelheide, H., Friedrichs-Manthey, M., Hagedorn, G., Hansjürgens, B., Landouceur, E., Lakner, S., Liquete, C., Quaas, M., Robuchon, M., Saavedra, D., Selva, N., Settele, J., Sirami, C., van Dam, N. M., Wittmer, H., Wubs, J. und A. Bonn (2023). Scientists support the EU's Green Deal and reject the unjustified argumentation against the Sustainable Use Regulation and the Nature Restoration Law. *Zenodo*. <https://doi.org/10.5281/zenodo.8033783>.
- Pörtner, L., Lambrecht, N., Springmann, M., Bodirsky, B.L., Gaupp, F., Freund, F., Lotze-Campen, H. und S. Gabrysch (2022). We need a food system transformation — In the face of the Russia-Ukraine war, now more than ever. *One Earth*, 5(5), 470–472. <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2022.05.002>.
- Pelluchon, C. (2020). *Wovon wir leben. Eine Philosophie der Ernährung und der Umwelt*. Darmstadt: wbg Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Penker, M. (2022). *Essen als Ware, Menschenrecht oder Gemeingut: Wie konzeptionelle Rahmungen die Politikentwicklung prägen*. Vortrag beim ersten gemeinsamen Workshop der Sektion für Ländliche Sozialforschung der ÖGS und der Sektion Land-, Agrar- und Ernährungssoziologie der DGS: „Neue Perspektiven auf Ernährungssysteme von Produktion bis Konsum und Food Waste“, 7.–8. Oktober 2022 in Innsbruck, Österreich.
- Rundgren, G. (2016). Food: from commodity to commons. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 29(1), 103–121. <https://doi.org/10.1007/s10806-015-9590-7>.
- SAPEA (2020). *A sustainable food system for the European Union*. Authors: Jackson, P., Candel, J., Davies, A., de Vries, H., Derani, C., Dragovic, V., Hoel, A.H., Holm, L., Morone, P., Penker, M., Rivera-Ferre, M.G., Spiewak, R., Termeer, K. und J., Thøgersen Berlin: SAPEA. <https://doi.org/10.26356/sustainablefood>.

- Shapiro, J. (2010). The eco-gastronomic mirror: Narcissism and death at the dinner table. *Ecopsychology*, 2, 247–252. <https://doi.org/10.1089/eco.2009.0033>.
- Vivero-Pol, J. L. (2017). Food as Commons or Commodity? Exploring the Links between Normative Valuations and Agency in Food Transition. *Sustainability*, 9(3), 442. <https://doi.org/10.3390/su9030442>.
- Weituschat, C.S., Pascucci, S., Materia, V.C., Tamas, P., de Jong, R. und J. Trienekens (2022). Goal frames and sustainability transitions: how cognitive lock-ins can impede crop diversification. *Sustainability Science*, 17(6), 2203–2219. <https://doi.org/10.1007/s11625-022-01156-5>.

