



Wissenschaftlicher Beirat
für Agrarpolitik, Ernährung und
gesundheitlichen Verbraucherschutz
beim Bundesministerium für
Ernährung und Landwirtschaft

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/521**

Alle Abgeordneten

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

zur

Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Natur- und Verbraucherschutz,
Landwirtschaft, Forsten und ländliche Räume des Landtags NRW

zum Antrag der Fraktionen von CDU und GRÜNEN „Für Gesundheit, Landwirtschaft
& Umwelt: Entwicklung einer ganzheitlichen Ernährungsstrategie für Nordrhein-
Westfalen“

Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim BMEL begrüßt mit Nachdruck die Initiative des Landtags NRW, eine einer ganzheitlichen Ernährungsstrategie für Nordrhein-Westfalen zu entwickeln

Diese Initiative deckt sich sehr gut mit den zentralen Empfehlungen, die der WBAE in seinem Gutachten "[Politik für eine nachhaltigere Ernährung - Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten](#)" 2020 vorgelegt hat. In diesem Gutachten empfiehlt der WBAE eine umfassende Neuausrichtung und Stärkung des Politikfeldes Ernährung, das die vier Nachhaltigkeitsdimensionen Gesundheit, Soziales, Umwelt und Tierwohl integriert. Der WBAE geht davon aus, dass den Bundesländern eine wichtige Rolle in der Ernährungspolitik zukommt. Daher kann die Entwicklung einer ganzheitlichen Ernährungsstrategie einen wichtigen Beitrag zur Neuausrichtung und Stärkung des Politikfeldes Ernährung in NRW leisten. Wie nachfolgend weiter ausgeführt, unterstützt der WBAE grundsätzlich die im Antrag genannten Maßnahmen. Darüber hinaus empfiehlt der WBAE eine stärkere Berücksichtigung des Problems der Ernährungsarmut in der zu entwickelnden Ernährungsstrategie in NRW. Zum Problem der Ernährungsarmut hat der WBAE im März 2023 eine Stellungnahme mit dem Titel "[Ernährungsarmut unter Pandemiebedingungen](#)" herausgegeben. Diese Stellungnahme zieht auf dieser Basis der Erfahrungen während der Pandemie nicht nur Schlussfolgerungen für die zukünftige Krisenvorsorge, sondern auch für Maßnahmen, die außerhalb von Pandemiebedingungen relevant sind.

Nachfolgend wird zunächst die Zusammenfassung des Gutachtens "Politik für eine nachhaltigere Ernährung" widergegeben, da der WBAE dieses Gutachten als wissenschaftlich basierte Grundlage für die ernährungspolitische Strategie von NRW empfiehlt.

Zusammenfassung des Gutachtens "Politik für eine nachhaltigere Ernährung" des WBAE (2020)

“Die Art und Weise, wie wir uns ernähren, beeinflusst wesentlich unseren individuellen Gesundheitsstatus, unsere Lebensqualität und unser Wohlbefinden. Viele Lebensmittel tragen einen großen sozialen, umwelt-, klima- und tierschutzbezogenen Fußabdruck. Politik für nachhaltigere Ernährung ist in diesem Gutachten definiert als eine Politik, die alle vier Zieldimensionen integriert: Gesundheit, Soziales, Umwelt (einschließlich Klima) und Tierwohl (Abbildung 1). Die Herausforderungen, eine nachhaltigere Ernährung zu verwirklichen, sind groß. Die notwendigen Fortschritte werden nur mit einer umfassenden Transformation des heutigen Ernährungssystems erreichbar sein.

Abbildung 1: Die vier zentralen Ziele einer nachhaltigeren Ernährung („Big Four“)



Quelle:WBAE 2020.

Die Frage, was eine nachhaltigere Ernährung ausmacht, ist schwieriger zu beantworten, als in der Öffentlichkeit vielfach vermutet wird. Gleichzeitig sind wir als Konsumentinnen und Konsumenten mit Ernährungsumgebungen konfrontiert, die ein nachhaltigeres Einkaufen und Essen erschweren. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der WBAE, Verbraucherinnen und Verbraucher durch die Gestaltung angemessener Ernährungsumgebungen bei der Realisierung einer nachhaltigeren Ernährung deutlich stärker als bisher zu unterstützen. Dazu gilt es erstens, solche Faktoren in den heute vorherrschenden Ernährungsumgebungen, die eine nachhaltigere Ernährung erschweren (z. B. große Portionsgrößen, hohe Werbeausgaben für ungesunde Lebensmittel), zu reduzieren. Dazu gilt es zweitens, mehr gesundheitsfördernde, sozial-, umwelt- und tierwohlverträgliche Wahlmöglichkeiten zu bieten, ein Erkennen nachhaltigerer Varianten zu erleichtern, einen einfacheren Zugang zu

Informationen zu ermöglichen und Preisanreize zu setzen, die es naheliegender machen, die nachhaltigere Wahl zu treffen.

Der WBAE bezeichnet solche Ernährungsumgebungen als fair, weil und insofern sie (1) auf unsere menschlichen Wahrnehmungs- und Entscheidungsmöglichkeiten sowie Verhaltensweisen abgestimmt sind und (2) gesundheitsfördernder, sozial-, umwelt- und tierwohlverträglicher sind und damit zur Erhaltung der Lebensgrundlagen heutiger und zukünftig lebender Menschen beitragen. Bestehende Rahmenbedingungen sind in Deutschland wenig hilfreich, die Verantwortung wird zu stark auf das Individuum verlagert, und viele verfügbare Unterstützungsinstrumente werden nicht genutzt. Deutschland ist, wie in diesem Gutachten aufgezeigt wird, in dieser Hinsicht im europäischen Vergleich Nachzügler. Der Verweis auf die Notwendigkeit von fairen Ernährungsumgebungen impliziert, dass eine Politik für nachhaltigere Ernährung in Deutschland deutlich mehr und eingriffstiefere Instrumente wie beispielsweise Lenkungssteuern heranzieht. Mit dem vorliegenden Gutachten legt der WBAE Empfehlungen für wichtige Schritte hin zu fairen Ernährungsumgebungen vor.

Auf Grundlage dieser Analyse spricht der WBAE die in Abbildung 2 dargestellten neun zentralen Empfehlungen für eine integrierte Politik für eine nachhaltigere Ernährung in Deutschland aus.

Abbildung 2. Neun zentrale Empfehlungen für eine integrierte Politik für eine nachhaltigere Ernährung



Ein zentraler Ansatzpunkt ist eine qualitativ hochwertige und beitragsfreie Kita- und Schulverpflegung. Der WBAE empfiehlt eine umfassende Neuausrichtung und Stärkung des Politikfeldes Ernährung, das die vier Nachhaltigkeitsdimensionen Gesundheit, Soziales, Umwelt und Tierwohl integriert. Es bedarf eines lernenden Politikansatzes, basierend auf langfristigen, überprüfbaren Zielen. Der notwendige Instrumentenmix sollte konsequent erprobt, evaluiert und evidenzbasiert angepasst werden. Dies erfordert eine stärkere Vernetzung zwischen den Ressorts (insbesondere Ernährung und Landwirtschaft, Gesundheit, Umwelt) und zwischen den verschiedenen Politikebenen (von der Kommune bis zur EU) sowie den Ausbau personeller Kapazitäten mit deutlichen Budgeterhöhungen für die Ernährungspolitik.

Die vorgeschlagene integrierte Ernährungspolitik mit aufeinander abgestimmten, zum Teil deutlich eingriffstiefern Maßnahmen als bisher stellt einen wichtigen und notwendigen Schritt dar, um unsere Gesundheit, unsere Umwelt und unser Klima zu schützen, Ernährungsarmut zurückzudrängen, soziale Mindeststandards einzuhalten und das Tierwohl zu erhöhen. Faire Ernährungsumgebungen schützen uns alle und nützen uns allen. Die Realisierung der empfohlenen Maßnahmen erfordert erhebliche staatliche Mehrausgaben. Im Verhältnis zu den derzeitigen und zukünftig zu erwartenden hohen gesellschaftlichen und individuellen (Folge)Kosten unserer gegenwärtigen Ernährung stellen diese Mehrausgaben jedoch eine gesamtgesellschaftlich gebotene Investition dar. Eine zeitliche Verschiebung der erforderlichen Neuausrichtung würde sowohl die zu adressierenden Problemlagen als auch den erforderlichen Anpassungsbedarf verschärfen. Die in diesem Gutachten vorgelegte Analyse zeigt: Eine umfassende Transformation des Ernährungssystems ist sinnvoll, sie ist möglich und sie sollte umgehend begonnen werden.”

Während sich ein Teil der Empfehlungen aus dem Gutachten, etwa die Einführung von Lenkungssteuern, an die Bundespolitik richtet, sind insbesondere die Länder und auch die Kommunen direkte Adressaten vieler Empfehlungen. Daher empfiehlt der WBAE, diese Empfehlungen bei der Gestaltung einer Ernährungsstrategie in NRW zu berücksichtigen.¹ Grundsätzlich empfiehlt der WBAE sowohl auf Bundesebene als auch auf Landesebene eine stärkere Abstimmung zwischen den verschiedenen Ressorts, da Ernährung ein Querschnittsthema ist und viele unterschiedliche Verantwortungsbereiche aufeinander abgestimmt werden müssen, um eine kohärente Strategie aufzubauen.

Insbesondere der Bereich der Kita- und Schulverpflegung sticht als Verantwortungsbereich auf Landesebene heraus. Daher begrüßt es der WBAE, dass der im Landtag von NRW eingebrachte Antrag der Kita- und Schulverpflegung eine wichtige Rolle einräumt. Die Empfehlungen des WBAE gehen allerdings über die Vorgaben des Antrags hinaus. Der Antrag fokussiert auf Wissensvermittlung und Beratung. Dies würdigt der WBAE, er empfiehlt aber folgende weitergehende Maßnahmen, die in dem nachfolgenden Exzerpt des WBAE Gutachtens genannt sind.

¹ In der Kurzfassung und der Langfassung des Gutachtens sind für jede einzelne Empfehlung die Adressaten (Bund, Länder und/oder Kommunen bzw. andere Akteure) benannt).

Exzerpt aus der Kurzfassung des Gutachtens "Politik für eine nachhaltigere Ernährung" des WBAE (2020)

"Die derzeitige Verpflegungssituation in Kita und Schule zeichnet sich weit überwiegend durch eine zu schlechte Qualität des Speisenangebots sowie eine wenig attraktive Essumgebung aus. Dies führt zu geringer Teilnahme und damit hohen Kosten pro Mahlzeit. Kitas und Schulen sind für Kinder und Jugendliche wichtige Orte des Lernens und der sozialen Integration. Um dieses Potenzial im Sinne einer nachhaltigeren Ernährung zu nutzen, bedarf es klarer staatlicher Steuerungsimpulse.

Der WBAE empfiehlt, den notwendigen Systemwechsel in der Kita- und Schulverpflegung mittels der folgenden Bausteine herbeizuführen:

- Schrittweise und evidenzbasierte Einführung einer beitragsfreien Kita- und Schulverpflegung (Kommunen, Länder, Bund).
 - Der Begriff „evidenzbasiert“ beinhaltet die Empfehlung, die Einführung einer beitragsfreien Kita- und Schulverpflegung mit Maßnahmen zur Förderung der Qualität des Essens („was“ gegessen wird) und der Verbesserung der Ernährungsumgebung („wie“ gegessen wird) zu verbinden und diese Maßnahmen fortlaufend im Hinblick auf ihre Wirksamkeit zu untersuchen.
- Schaffung von fairen Ernährungsumgebungen durch
 - (1) die verpflichtende Umsetzung des Qualitätsstandards der DGE (Bund, Länder, Kommunen, Kita- und Schulleitungen),
 - (2) die Schaffung von angemessenen Räumlichkeiten, Ausstattungen und Essenszeiten, die Kommensalität (soziales Miteinander) fördern (Bund, Länder, Kommunen, Kita- und Schulleitungen),
 - (3) die Regulierung kompetitiver Verpflegungsangebote (private Cafeterias, Kioske und Verkaufsautomaten) (Länder, Kommunen, Schulträger) und
 - (4) die qualitative Stärkung handlungsorientierter Ernährungsbildung (Länder, Schulleitungen).
- Bundesinvestitionsprogramm „Top-Mensa“ für den quantitativen und qualitativen Ausbau der Kita- und Schulverpflegung (Bund, Länder, Kommunen).“

Die Relevanz einer beitragsfreien Kita- und Schulverpflegung hat der WBAE in seiner letzten Stellungnahme zur Ernährungsarmut unter Pandemiebedingungen (WBAE 2023) erneut herausgestellt, mit besonderem Blick auf die Situation von Kindern und Jugendlichen aus Familien, die von Ernährungsarmut gefährdet sind. Für diese Zielgruppe ist die Kita- und Schulverpflegung ein wichtiges Sicherheitsnetz im Hinblick auf die Sicherung einer gesundheitsfördernden Ernährung. Auch ist für diese Zielgruppe im Besonderen die Förderung des sozialen Zusammenhalts und die wegfallende Stigmatisierung relevant, die eintritt, wenn das Mittagessen für alle kostenfrei ist. Zudem

Die Adressierung von Ernährungsarmut lässt sich auch an weiteren Stellen einer Ernährungsstrategie einbauen. So empfiehlt der WBAE mit Blick auf soziale Ernährungsarmut "bestehende Angebote, wie Bürgercafés oder Mittagstische, die die soziale Funktion von Ernährung in den Blick nehmen und dabei Orte der Begegnung schaffen, gestärkt und ausgebaut werden (WBAE 2023: Textbox 8). Die staatliche Unterstützungsleistung kann den Infrastrukturaufbau oder auch die Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten beinhalten. Weitere Maßnahmen, die sich insbesondere gut auf Länderebene adressieren lassen, sind Projekte zur Stärkung des Ehrenamts und das Ausschreiben von Preisen für besonders integrative Angebote, mit denen die soziale Funktion der Ernährung gestärkt wird.

Die bereits erwähnte verpflichtende Einführung der DGE-Qualitätsstandards für die Kita- und Schulverpflegung empfiehlt der WBAE darüber hinaus auch für die Gemeinschaftsverpflegung allgemein. Das erwähnte Kantinenprogramm für NRW zur Erreichung einer nachhaltigen und gesunden Verpflegung stellt hierfür einen passenden Anknüpfungspunkt dar.

Neben denen im Antrag bereits erwähnten wichtigen Punkte für eine Ernährungsstrategie für NRW, lassen sich noch weitere zentrale Empfehlungen hinzufügen, die hin zu einer kohärenten Strategie auf Landesebene führen könnten:

- Unter dem Stichwort "Soziale Normen kalibrieren" empfiehlt der WBAE: "Die verfügbaren Angebote und Portionsgrößen „kalibrieren“ unser Wahrnehmungsfeld und was wir als normal und angemessen empfinden (soziale Norm). Soziale Normen prägen das Konsumverhalten entscheidend mit. Es ist deshalb wichtig, dass die Exposition und der Zugang als wichtige Elemente der Ernährungsumgebung stärker in den Blick genommen werden und eine stärkere Exposition gegenüber sowie ein besserer Zugang zu nachhaltigeren Produkten zum „New Normal“ werden." (WBAE 2020, S. xvii).
- Mit dem Ziel, den Konsum von zuckerhaltigen Getränken zu reduzieren, können Länder und Kommunen den Konsum von Leitungswasser ambitioniert fördern, bspw. durch die kostenlose Bereitstellung von Leitungswasser im öffentlichen Raum.
- Die Implementierung und Wirksamkeit von ernährungspolitischen Maßnahmen sollten auch auf Landesebene umfangreich untersucht werden. Hierfür bietet es sich auch an, mit der Forschung zusammenzuarbeiten und entsprechende Daten zur Verfügung zu stellen.

Quellen:

- WBAE – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2020). Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten. Gutachten, Berlin. ([Link](#))
 - WBAE - Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2023): Ernährungsarmut unter Pandemiebedingungen. Stellungnahme. Berlin. ([Link](#))
-

Die Stellungnahme wurde auf der Basis der o.g. Quellen für den WBAE erstellt von Prof. Dr. Regina Birner unter Mitwirkung von Sarah Iweala (Wiss. Mitarbeiterin des WBAE).

Anschrift:

Prof. Dr. Regina Birner (Mitglied des WBAE)

Abt. Sozialer und institutioneller Wandel in der landwirtschaftlichen Entwicklung (490C)

Hans-Ruthenberg Institut

Universität Hohenheim

Wollgrasweg 43

70599 Stuttgart

Tel: 0711-459-22514 (Sekretariat) – 23517 (direkt)

Email: Regina.Birner@uni-hohenheim.de