



# Instrumente der Ernährungspolitik

## Ein Forschungsüberblick – Teil 2

Achim Spiller, Anke Zühlsdorf, Sina Nitzko

Teil 1 dieses Beitrags in ERNÄHRUNGS UMSCHAU 3/2017 [114] stellte die Legitimation für ernährungspolitische Maßnahmen dar, bspw. wegen externer Effekte der Ernährung auf die Umwelt, Gesundheitskosten oder Marktmacht der Lebensmittelkonzerne, und verdeutlichte, dass Ernährungspolitik komplexer wird, da sie mittlerweile nicht nur auf gesundheitliche Probleme, sondern auch auf Nachhaltigkeit abzielt. Nachdem suasorische (Rat gebende) Instrumente und ihre Wirkweisen vorgestellt wurden, befasst sich der vorliegende Teil 2 mit entscheidungslenkenden und entscheidungsbeschränkenden Maßnahmen. Zudem gehen SPILLER et al. der Frage nach, wie solche Instrumente in eine konsistente Ernährungsstrategie eingebunden werden können bzw. sollten.

### Entscheidungslenkende Maßnahmen

#### Nudging

Das aus den USA kommende „Nudging“ hat der ernährungspolitischen Diskussion in den letzten Jahren starke Impulse gegeben. „Nudging“ (stupsen) soll das menschliche Verhalten in eine bestimmte Richtung lenken, ohne Optionen zu verbieten oder ökonomische Anreize zu verändern [115], bspw. durch geeignete Platzierung von Lebensmitteln zur Unterstützung einer gesundheitsförderlichen Ernährung [116]. Nudging wirkt über Stimuli, welche die Entscheidungssituation für Konsumenten im Hinblick auf die angestrebten ernährungspolitischen Ziele verändern.

Es wird häufig im Hinblick auf die Gemeinschaftsverpflegung in staatlichen Institutionen wie Schul- und Universitätsmensen diskutiert. Neben der Platzierung gelten Voreinstellungen als geeignet, etwa indem in der Gemeinschaftsverpflegung standardmäßig gesunde Beilagen vorgesehen werden, während z. B. Frittiertes nur auf Nachfrage ermöglicht wird. Allerdings dürfen dabei die Präferenzen der Kunden

nicht zu stark ignoriert werden; so führte eine Veränderung der Voreinstellung von Pommes Frites zu Apfelscheiben als Begleitung zu Hühnchen in einem Fast-Food-Restaurant nur zu sehr geringen Erfolgen [117]. Auch positive Stupser können genutzt werden. VAN KLEEF et al. [118] berichten von einer Verdopplung des Konsums von Vollwertbackartikeln, wenn diese in einer „spaßigen Form“ serviert werden.

Insgesamt gibt es bisher nur eine begrenzte Anzahl von Wirkungsstudien für Nudging mit nicht immer eindeutigen Ergebnissen. Während NÖRNBERG et al. [119] den Erfolg skeptisch bewerteten, berichten ARNO und THOMAS [120] in ihrer Metaanalyse aber über eine durchschnittliche Absatzsteigerung der gesunden Variante um ca. 15 %.

Letztlich stellen Nudging-Ansätze eine Übertragung von Methoden des kommerziellen Marketings wie z. B. kindgerechter Produktverpackungen auf die Ernährungspolitik dar. Im Marketing sind Effekte dieser Instrumente gut untersucht, allerdings ist auch belegt, welchen starken Einfluss die Kreativität der jeweiligen Konzepte auf den Erfolg hat.

#### Finanzielle Anreize

Die aufgrund des technologischen Fortschritts in der Landwirtschaft gesunkenen Preise von Lebensmitteln insgesamt und von bestimmten energiedichten Produkten (z. B. Fast Food) im Speziellen sind ein zentraler Treiber von Überwicht [121–123]. Entsprechend liegt es nahe, ökonomische Anreize als klassisches politisches Steuerungsinstrument zu nutzen [124]. Diese können als Steuern unerwünschter Konsumalternativen verteuern (z. B. Fett-Steuer [125]), während Subventionen den Konsum attraktiver machen (z. B. für Schulobst).

Die potenzielle Wirkung einer **Steuer** wird durch die (Eigen-)Preiselastizität der Nachfrage gemessen, d. h. den Prozentwert, um den die Nachfrage nach einem Erzeugnis sinkt, wenn der Preis um 1 % angehoben wird. In einer Metaanalyse mit über 160 Studien zu Preiselastizitäten wiesen ANDREYEVA et al. [126] durchschnittliche Preiselastizitäten in einem Bereich zwischen -0,21 für Eier bis -0,81 für den Außer-Haus-Verzehr aus; Softdrinks lagen mit -0,79 am oberen Rand.

CORNELSEN et al. [127] ermittelten für Industrieländer etwas niedrigere und näher beieinanderliegende Werte zwischen  $-0,42$  für Fette/Öle und  $-0,6$  für Fleisch/ $-0,61$  für Fisch. ESCOBAR et al. [128] und LONG et al. [129] analysierten für Softdrinks höhere Elastizitäten von  $-1,3$  bzw.  $-1,2$ . In Mexiko ging der Softdrink-Konsum nach Einführung einer rund 10 %igen Steuer Anfang 2014 dementsprechend genau um rund 12 % im Verlaufe eines Jahres zurück [53].

Schätzungen für Industrieländer wie Schweden [130] oder Deutschland gehen von deutlich niedrigeren Elastizitäten aus. So wurde für Deutschland für Fleisch und Fleischprodukte ein Wert von  $-0,37$  und für Milch und Milchprodukte von  $-0,19$  ermittelt [131]. Solche Werte sind nicht unplausibel, wenn man davon ausgeht, dass langfristige Preiselastizitäten aufgrund von Gewöhnungseffekten niedriger ausfallen als diejenigen, die in den meisten Arbeiten auf Basis der üblichen periodischen Preisschwankungen gemessen werden. Exemplarisch für Deutschland berechnet würde bei Elastizitäten von ca. 0,2 eine Erhöhung der Mehrwertsteuer von 7 auf 19 % für tierische Produkte zu Nachfragerückgängen von (nur) ca. 2–3 % führen [3]. Deshalb sind in wohlhabenden Ländern wie Deutschland mit ihren geringeren Preiselastizitäten relativ deutliche Steuererhöhungen notwendig [67], um eine Verhaltensänderung zu erzielen.

Eine starke Anhebung von Verbrauchssteuern insbesondere bei Grundnahrungsmitteln wirft aber auch sozialpolitische Fragen auf [123]. Menschen mit geringem Einkommen reagieren stärker auf Preiserhöhungen: Personen mit geringem Einkommen senken nach den Ergebnissen einer umfassenden Analyse von Softdrink-Steuern in den USA ihre Energiezufuhr mehr als doppelt so stark wie Personen mit hohem Einkommen [132], was mit ihrem höheren Konsumniveau und ihrer stärkeren Preisempfindlichkeit zusammenhängt [133, 134].



**Nudging „stupst“ das Verhalten in eine bestimmte Richtung, bspw. durch geeignete Lebensmittelplatzierung, und stellt letztlich eine Übertragung von Methoden des kommerziellen Marketings auf die Ernährungspolitik dar.**

Konsumsteuern wirken damit regressiv, belasten die Geringverdiener also stärker, unterstützen (beeinflussen) sie aber auch mehr. Wenn Lebensmittel besteuert werden, deren Konsum bei heutigem Konsumniveau mit negativen gesundheitlichen Effekten verbunden ist, wirkt sich eine regressive Steuer also vorteilhaft für sozial schwächere Gruppen aus [133].

Anders ist die Situation beim Klimaschutz, da Lenkungssteuern hier zugunsten eines gesellschaftlichen Ziels wirken. Solche Konsumsteuern könnten von sozial schlechter gestellten Bürgern als ungerecht bewertet werden, da die Umsetzung ihrer Präferenzen verteuert würde (z. B. für Milchprodukte), während wohlhabendere Haushalte größere Verhaltensspielräume aufweisen. Zudem könnte es zu ungünstigen Substitutionseffekten kommen, etwa wenn Fleisch durch preiswerte, fett- oder zuckerhaltige Produkte ersetzt würde [135]. Es muss bei Produktsteuern also beachtet werden, dass ähnlich ungünstige Substitute vergleichbar besteuert werden [133, 136]. Hier weisen breit angelegte Lenkungssteuern, z. B. auf Zucker

oder Fett, Vorteile auf [67]. Die Forschung zu Lenkungssteuern hat weitere, in ♦ Übersicht 3 zusammengefasste Gestaltungsempfehlungen herausgearbeitet.

**Subventionen** für gesunde bzw. nachhaltige Produkte wirken grundsätzlich vergleichbar zu Steuern [140, 141]. Wenn sie ein Produkt für alle Konsumenten gleichermaßen günstiger machen, profitieren die sich gesund ernährenden Teile der Bevölkerung stärker, insofern wirken auch Subventionen ggf. sozial ungleich [142].

Aus psychologischen Gründen können die Reaktionen auf die Verteuerung eines Produktes gravierender als die auf eine Subventionierung ausfallen, weil Steuern Verlustaversionen auslösen [143]. Dann sollten Subventionen im Vergleich stärker sein, um bestimmte Nachfrageänderungen zu erzielen. Die WHO [138] empfiehlt z. B. eine Subvention für Obst und Gemüse in der Höhe von mindestens 10–30 %. Möglicherweise wirken Subventionen aber auch besser, weil sie im Gegensatz zu Steuern weniger Reaktanzeffekte auslösen [144]. Subventionen sind



für den Staat teuer, werden aber dafür besser akzeptiert. Schulobst- und Schulmilchprogramme sind klassische Beispiele.

WEIBLE et al. [145] ermittelten, dass die kostenlose Bereitstellung von Schulmilch der wichtigste Akzeptanzfaktor ist, aber auch, dass eine breite Produktpalette, das Rollenbild des Lehrers und die Einstellungen der Eltern eine wichtige Rolle spielen und dass Subventionsprogramme nachhaltiger sind, wenn sie pädagogisch eingebunden werden. Insgesamt zeigen die vorliegenden Studien positive Wirkungen von Obst- und Gemüsesubventionen auf die Qualität der Nahrungszusammensetzung, während die Evidenz für eine geringere Energiezufuhr gemischt ist [138]. Ernährungspolitische wie Akzeptanzgründe sprechen dafür, Einnahmen durch Lenkungssteuern parallel für Subventionen zu verwenden [124].

### Entscheidungsbeschränkende Maßnahmen

Instrumente des Ordnungsrechts beschränken die Entscheidungsmöglichkeiten des Einzelnen. Im Sinne eines harten Paternalismus können bestimmte Konsummöglichkeiten verboten (z. B. Verkauf von Alko-



**Subventionen auf gesundheitsförderliche/klimafreundlichere Lebensmittel sind für den Staat teurer, werden aber besser akzeptiert als Lenkungssteuern, weil sie im Gegensatz zu diesen weniger Reaktanzeffekte auslösen [144].**

hol an unter 16-Jährige) oder eingeschränkt werden (z. B. keine Abgabe von Alkohol an Betrunkene). Durch ordnungsrechtliche Gebote wird ein gewünschtes Verhalten angeordnet: So wird weltweit über Obergrenzen für Portionsgrößen oder verpflichtende Veggie-Days in der Gemeinschaftsverpflegung [146] diskutiert. TABER et al. [147] untersuchten den Effekt von höheren Schulverpflegungsstandards in US-Schulen und

konnten nachweisen, dass diese positive Effekte auf den BMI zeigten. LONG et al. [148] legten dar, dass ein Verbot von konkurrierenden Fast-Food-Angeboten in der räumlichen Umgebung einer Schule zu einer besseren Beteiligung an der Schulverpflegung führt und sich für die Schulträger finanziell positiv auswirkt.

Empirische Studien verdeutlichen, dass **Verbote** substantielle und dauerhafte Effekte auf der Verhaltens-ebene bewirken können. FICHTENBERG und GLANTZ [149] analysierten, dass Rauchverbote am Arbeitsplatz eine Reduktion des Konsums um 5–8 % bewirken. Bei komplexen Verhaltensweisen wie dem Ernährungsverhalten können Verbote jedoch neben den direkten intendierten Wirkungen auch unerwünschte indirekte Effekte haben, wenn sie z. B. Reaktanzeffekte auslösen [150]. Ein Verkaufsverbot von zuckerhaltigen Softdrinks in Schulen führte bei Teenagern in einer Studie nicht zu einer Verringerung des Gesamtkonsums dieser Getränke, da die Restriktion durch ein verändertes Verhalten kompensiert wurde [151, 152] (ähnlich JUST und HANKS [144], zu anderen Ergebnissen kamen dagegen CULLEN et al. [153]).

### ÜBS. 3: ERFOLGSFAKTOREN FÜR LENKUNGSSTEUERN [Literatúrauswertung]

- zielgerichtete Besteuerung des Reduktionsziels (z. B. Zuckergehalt) verbessert Wirkung und senkt verteilungspolitisch unerwünschte Nebeneffekte gegenüber einer Besteuerung nach Volumen, preisbezogener Verbrauchssteuer oder Mehrwertsteuererhöhung [137]
- Gefahr des Ausweichens der Verbraucher auf preisgünstige Marken [138]
- bei jüngeren Zielgruppen stärkere Lenkungswirkung [3] (geringeres Einkommen, weniger Habitualisierungen)
- Steuererhöhungen wirken bei hohen absoluten Ausgangspreisen stärker als bei günstigen Produkten
- deutliche Preissprünge statt mehrerer kleiner Schritte wirken stärker [138], allerdings sinkt die Steuerakzeptanz
- Bezeichnung der Steuer wichtig, weil gleichzeitig Einstellungen verändert werden [139]
- Nutzung der Steuereinnahmen für gesundheits- und sozialpolitische Ziele erhöht Akzeptanz (z. B. Nutzung der geplanten Softdrink-Steuer in UK für Schulverpflegung /Schulsport)



Maßnahmen zur Reduktion des Fleischkonsums sind aus genderspezifischen Gründen besonders anfällig für Reaktanz, weil hier Männlichkeitsbilder angesprochen werden [154]. In einer Überprüfung der Wirkung eines verpflichtenden Veggie-Days in Schulen in Helsinki konnten LOMBARDINI und LANKOSKI [155] kurzfristig negative Effekte insbesondere bei älteren Schülern nachweisen, mittelfristig „normalisierte“ sich das Verhalten der Schüler allerdings wieder, was die Autoren auf Gewöhnung an den Geschmack und auf nachlassende Reaktanzeffekte zurückführen.

Der 2010 von der Obama-Regierung eingeführte *Healthy Hunger-Free Kids Act* führte zu verbesserten Verpflegungsstandards und in der Mehrzahl der untersuchten Fälle (17 von 29) auch zu einer steigenden Beteiligung der Schüler am Essen [156, 157].

Reaktanzeffekte treten mithin keineswegs zwangsläufig auf und sind abhängig von der Umsetzung im Einzelfall. Zudem wird Reaktanzverhalten typischerweise im Zeitablauf geringer. Schließlich kann dieser Gefahr auch kommunikativ und durch Beibehaltung von (eingeschränkten) Wahlmöglichkeiten begegnet werden [158, 159].

Im Bereich der **Gebote** werden derzeit Reformulierungsstrategien zur Veränderung von Rezepturen diskutiert [160]. KLOSS et al. [161] analysierten Reformulierungsstrategien für Salz in der EU und zeigten positive Wirkungen auf. GILLESPIE et al. [162] verglichen die Wirkung von verpflichtenden Reformulierungs- und Informationskampagnen und kamen zu dem Ergebnis, dass die verpflichtende Reformulierung nicht nur wirksamer, sondern auch weniger sozial selektiv wirkt. MASSET et al. [163] zeigten am Beispiel Pizza die technischen Möglichkeiten für Reformulierungen auf, aber auch, dass freiwillige Strategien von Unternehmen an Grenzen stoßen. Sie fordern aus Sicht eines Großunternehmens (Nestlé) einen verbindlichen Rahmen.

## Einbindung der Instrumente in eine konsistente Ernährungsstrategie

Die verschiedenen Instrumente eröffnen zahlreiche politische Gestaltungsoptionen, ergeben für sich alleine aber noch keine zielgerichtete Strategie.

### Mix ernährungspolitischer Instrumente

Studien zur Tabakpolitik zeigen, dass eine Kombination verschiedener Instrumente zentral ist und erst durch einen Mix der in ♦ Übersicht 1 (Teil 1 dieses Beitrags in ERNÄHRUNGS UMSCHAU 3/2017 [114]) skizzierten Ansätze größere Fortschritte erzielt werden konnten [79,164]. Trotz ungenauer Steuerungswirkung einzelner Instrumente und obwohl es Reaktanzeffekte gegen staatliche Verhaltenssteuerung gibt, können dann selbst bei einem Suchtgut wie Tabak breite Verhaltensänderungen erzielt werden. ♦ Tabelle 1 zeigt am Beispiel der britischen Anti-Tabakpolitik, welche Instrumente in welchem Umfang gegriffen haben.

Auch im kommerziellen Marketing konnten Multiplikatoreffekte (synergistische Wirkungen) verschiedener Instrumente häufig nachgewiesen werden, sind aber systematisch kaum zu prognostizieren. Für den Ernährungsbereich relativ gut belegt sind positive Wirkungen umfassender Instrumenten-Mixes im Schulbereich unter Einschluss von Sport, Curricula, Verpflegungsangebot, grundlegender Bildung zu Körper und Gesundheit und der Einbindung von Lehrern und Eltern [46,165].

**Insgesamt ist es unstrittig, dass gesundheits- und umweltpolitische Problemfelder in der Ernährung auf ein komplexes Ursachenbündel auf individueller (z. B. Werte), sozialer (z. B. Familie) wie gesellschaftlicher Ebene (z. B. Essensangebot) zurückgehen. Sie lassen sich daher nur mit einem Instrumenten-Mix erfolgreich angehen [166]. Forschungsarbeiten zu den Details fehlen aber.**



© Robert Neumann/123rf.com

**Empirische Studien verdeutlichen, dass Verbote substanzielle dauerhafte Effekte auf der Verhaltensebene bewirken können, bspw. durch Obergrenzen für Portionsgrößen [146].**

Wenig Wissen liegt auch zum effektiven Timing verschiedener Instrumente vor. Plausibel erscheinen ernährungspolitische Kampagnen, die zunächst durch Informationsmaßnahmen Wissen verbreiten, dann Einstellungen verändern und Motivation aufbauen. Auf dieser Basis könnten dann Instrumente mit höherer Eingriffstiefe wie Steuern eingesetzt werden.

### Settingansätze

Quer zu den beschriebenen Instrumenten steht der Settingansatz („Verhältnisprävention“), der verschiedene Instrumente koppelt, um ein bestimmtes Ernährungsumfeld zu gestalten [168]. Im Vordergrund steht hier aufgrund der politischen Beeinflussbarkeit die Verbesserung der Gemeinschaftsverpflegung – von der Kita über die Schulverpflegung und Universitätsmensen bis zu Betriebsverpflegung, Krankenhäusern und Seniorenheimen [169–171]. Studien für Deutschland zeigen nach



wie vor eine unbefriedigende Situation in diesen Settings [172, 173]. Deutschland gehört zu den wenigen EU-Ländern mit unverbindlichen Schulverpflegungsstandards [174]. International wird besonders auch auf die negative Situation in Gesundheitseinrichtungen verwiesen [49]. Hinsichtlich der Wirkung von Schulkonzepten zeigten FRERICHS et al. [46] in einem Review eine klar positive Evidenz für Getränkeprogramme (z. B. kostenloses Wasser) und die Verfügbarkeit gesunder Produkte sowie negative Effekte durch Snackautomaten, während der Einfluss weiterer Variablen wie einer eigenen Schulküche oder begleitender Informationskampagnen nicht eindeutig belegt werden kann. Kurzfristige Interventionen über wenige Tage bringen eher wenig [164]. EVANS et al. [175] zeigten in ihrer Übersichtsarbeit, dass Schulin-

terventionen (kostenloses Angebot, Information etc.) erfolgreicher bei der Förderung des Obstkonsums als bei Gemüse sind. Und nachvollziehbarer Weise wirken sich ein freundliches Design einer Mensa, kurze Warteschlangen etc. positiv auf die Nutzerzahlen der Schulverpflegung aus [50]. Komplexere Interventionsprogramme, die Lehrkräfte und Eltern einbinden, zeigen nach den vorliegenden Studien zumindest kurzfristig positive Ergebnisse [50]. In einer Interventionsstudie in verschiedenen Schulen konnte durch eine Verbesserung der Zugänglichkeit, der Attraktivität und des sozialen Anreizwertes der Absatz von Gemüse um 25 % gesteigert werden [116]. Langfristige Wirkungen sind bisher allerdings kaum erhoben worden. Unklar ist auch, wie weit umfassende Ansätze im Schulalltag flächendeckend umsetzbar sind [38].

Angesichts der Bedeutung von Habitualisierungsprozessen bietet die Kinderverpflegung besondere Chancen [176]. Ein Instrumenten-Mix zur Verbesserung solcher Settings könnte aus verbindlicheren Standards, mehr Sport, einer Informationskampagne, Einbezug der Eltern, einem konsequenten Nudging (durch Voreinstellungen, Platzierungen) und höheren Subventionen bis zur staatlichen Vollfinanzierung nach schwedischem Vorbild bestehen [67, 170]. Auch in den USA bieten einige Bundesstaaten seit Kurzem ein kostenloses Schulfrühstück für alle Schüler unabhängig vom Einkommen an, was zu einer stärkeren Beteiligung geführt hat – auch bei Schülern, die davor schon aus sozialen Gründen kostenlose Schulverpflegung genossen haben [177]. Offensichtlich gibt es positive Gruppeneffekte, mögli-

Politik	Beschreibung	Wirkungsabschätzung (Reduktion vom Ursprungswert)
<b>Steuererhöhung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• prozentuale Verteuerung des Zigarettenpreises</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bei 10 % Steuer: 4 % Reduktion bei 15- bis 17-Jährigen, 3 % bei 18- bis 24-Jährigen, 2 % bei 25- bis 34-Jährigen, 1 % bei 35-Jährigen und Älteren</li> </ul>
<b>rauchfreie Zonen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbot in allen öffentlichen Bereichen (bei schwacher Kontrolle)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10 % (nur 5 %)</li> </ul>
<b>Infokampagne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mittlere Intensität (2 Monate im Jahr TV und mindestens ein weiteres Medium)</li> <li>• niedrige Intensität (sporadisch)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3,25 %</li> </ul>
<b>Marketing-Verbot</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• umfassendes Werbeverbot für TV, Radio, Print, Außenwerbung, In-Store, Sponsoring, Gratis-Proben</li> <li>• eingeschränktes Werbeverbot für TV, Radio, Print, Außenwerbung</li> <li>• keine Kontrolle und Durchsetzung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 % (6 % weniger Anfänger, 3 % mehr Aufhörende)</li> <li>• 1 % (1 % weniger Anfänger)</li> <li>• Effekt von oben reduziert auf die Hälfte</li> </ul>
<b>Warn-Label</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1/3 der Fläche einnehmend, umfassende grafische Umsetzung</li> <li>• weniger als 1/3, ohne Grafik, nicht hervorgehoben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 0,75 % (0,5 % weniger Anfänger, 2,5 % mehr Aufhörende)</li> <li>• 0,5 % (0,5 % weniger Anfänger, 1 % mehr Aufhörende)</li> </ul>
<b>Raucherentwöhnungsprogramme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kostenlose Verfügbarkeit von pharmakologischen und verhaltensorientierten Unterstützungen und Interventionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4,75 % (39 % mehr Aufhörende)</li> </ul>
<b>Jugendschutzregeln</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• strikte Umsetzung mit Kontrolle und Strafen inkl. Automaten</li> <li>• schwache Umsetzung ohne öffentlichen Druck, geringe Kontrollen und Strafen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 30 % Reduktion und weniger Anfänger &lt; 16 Jahre, 20 % für 16- bis 17-Jährige</li> <li>• 3 % Reduktion und weniger Anfänger &lt; 16 Jahre, 2 % für 16- bis 17-Jährige</li> </ul>

Tab. 1: Wirksamkeit von Politikmaßnahmen am Beispiel Rauchen in UK [167]

Wenn nicht anders benannt, ist die prozentuale Reduktion im Einführungsjahr im Vergleich zu einer Situation ohne Politik angegeben; Schätzungen auf der Basis von Literaturauswertungen, Expertenbefragungen und Modelabschätzungen.



cherweise auch durch den Wegfall sozialer Stigmatisierung. Insgesamt sind die langjährigen schwedischen Erfahrungen (kostenlose Schulverpflegung seit 1946; qualitativ seit 2011 deutlich verbessert [178]) sowie die jüngsten Erfolge der USA Belege für die Wirkung umfassender Setting-Ansätze. Die Anfang 2017 vom BMEL verkündete Überlegung, Kita- und Schulesen von der Mehrwertsteuer zu befreien, wäre ein Schritt in diese Richtung [179].

### Effizienz des Mitteleinsatzes

Die Wirksamkeit der verschiedenen Instrumente ist letztlich wenig erstaunlich, handelt es sich doch mit Preisgestaltung, Werbung, Label oder Platzierung um Komponenten, die im kommerziellen Marketing-Mix seit Jahrzehnten erfolgreich eingesetzt werden. Hier wie dort entscheiden dann Kreativität, strategische Konsequenz und insbesondere Budget über den langfristigen Erfolg.

Bei begrenzten öffentlichen Haushalten ist deshalb im nächsten Schritt die Frage der Effizienz zentral: Welche Instrumente haben ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis? GORTMAKER et al. [180] untersuchten sieben Maßnahmen auf Basis verschiedener Reviews vergleichend auf ihre Effizienz. Besonders vorteilhaft schnitten verpflichtende Ernährungsstandards für die Kinderverpflegung ab. MCKINNON et al. [181] untersuchten ebenfalls in einem Review das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Ernährungs- und Bewegungsprogrammen auf unterschiedlichen politischen Ebenen der USA und kamen in der weit überwiegenden Zahl zu positiven Ergebnissen.

Instrumente wie Kennzeichnungsvorschriften sind für den Staat kostenneutral, hier ist nur zu fragen, inwieweit diese an anderer Stelle zu negativen Nebenwirkungen etwa im Hinblick auf die Wirtschaft führen [182]. Steuern bringen Mittel ein. Hier stellt sich aber aus Sicht der Politik die Frage, ob Steuererhöhungen Wählerstimmen kosten. Sehr teuer

wäre eine kostenlose, qualitativ hochwertige Kita- und Schulverpflegung: Bei rund 10 Mio. Kindern in Deutschland im Alter von bis zu 14 Jahren, 200 Schultagen und 4 € pro Mahlzeit beliefe sich dies auf rund 8 Mrd. € pro Jahr. Bei einer Konzentration der Finanzierung auf arme Haushalte (ca. 20 % der Kinder) wären es immer noch ca. 1,6 Mrd. €. Gleichwohl gibt es Berechnungen, dass sich selbst so hohe Ausgaben aufgrund der vermiedenen Gesundheitskosten volkswirtschaftlich „rechnen“ könnten [183].

### Ansätze für vulnerable Zielgruppen

Personen aus sozial schwächeren Haushalten stehen im Fokus der gesundheitsorientierten Forschung, da hier Übergewichtsprobleme und Mangelernährung (Mikronährstoffmangel/„hidden hunger“) erheblich ausgeprägter sind und neuere Studien auf ein weiteres Öffnen der sozial bedingten Schere („health inequality“) hinweisen [184]). Zugleich zeigen andere Studien, dass sich Übergewicht wiederum negativ auf das erzielbare Einkommen auswirkt. Die Verbindung zwischen Armut und Adipositas geht also in beide Richtungen und verstärkt sich gegenseitig [185].

Es ist belegt, dass vulnerable Zielgruppen schlechter über Informationsansätze erreichbar sind (*Knowledge-Gap-Hypothese*), weil diese typischerweise eher bei besser ausgebildeten Gruppen greifen [186]. Gleichwohl haben die vielfältigen Gesundheitsinformationen auch in den benachteiligten sozialen Gruppen Wirkungen gezeigt. In einem Überblick belegen DARMON und DREWNOWSKI [123], dass auch Haushalte mit niedrigem Einkommen Präferenzen für gesundheitsförderlichere Lebensmittel aufweisen, sich diese aber nicht hinreichend leisten können. Energiedichte, fett- und zuckerreiche Produkte sind i. d. R. günstiger.

PERIGNON et al. [27] zeigten durch die Auswertung verschiedener nationaler Verzehrstudien, dass nachhal-

tige Ernährungsweisen teurer sind. Allerdings gibt es Konsumentengruppen, die gesundheitsförderliche wie nachhaltige Ernährungsstile zu relativ geringen Kosten bewerkstelligen können. Auch DARMON und DREWNOWSKI [123] erläutern in ihrem Literaturüberblick, dass eine gesunde Ernährung in Armutshaushalten mit viel Zeitaufwand, Know-how, Verzicht auf Marken und Außer-Haus-Verzehr, viel Leitungswasserkonsum, geringen Mengen weggeworfener Lebensmittel etc. möglich ist. Dies setzt jedoch annähernd perfekt rationales Verhalten voraus, das in sozial schwierigen Situationen, z. B. bei Alleinerziehenden unter hohem Zeitdruck, kaum realisierbar ist.

Weitere Informationskampagnen helfen deshalb gerade für diese Zielgruppen allein wenig. Eine gezielte Subventionierung von gesunden Produkten für sozial schwache Haushalte mit einem Fokus auf Schwangerschaft und Kinder ist daher wahrscheinlich ein zentraler, in Deutschland wenig diskutierter Brennpunkt der Ernährungspolitik. Vor diesem Hintergrund heben MCGILL et al. [187] hervor, dass Setting-Ansätze besonders für sozial schwächere Haushalte geeignet sind und Ernährungsungleichheit verringern.

### Fazit

Fast alle Instrumente beeinflussen Verhalten – aber jedes für sich nur begrenzt [38]. Die gleiche Erfahrung hat im Übrigen das kommerzielle Marketing auch gemacht [188]. Gleichzeitig ist die politische Handlungsnotwendigkeit groß: Ohne eine deutliche Reduktion des Konsums tierischer Produkte in Deutschland ist bspw. der Klimaschutzplan der Bundesregierung nicht erreichbar [3]. Solche ehrgeizigen Ziele sind nur mit einem langfristig angelegten Instrumenten-Mix zu erreichen.

Dabei geht es in Zukunft stärker um die Frage der Umsetzungsqualität bzw. die Identifikation von Best-Practice-Maßnahmen. Bei In-



formationskampagnen, Lenkungssteuern, Labelling, Nudging oder Schulinterventionen liegt der Unterschied häufig im Detail [49]. Vieles spricht dafür, in Zukunft noch mehr Experimente zu starten, wissenschaftlich zu begleiten und erfolgreiche Varianten auszubreiten [3, 28]. Derzeit ist eine konsistente ernährungspolitische Strategie in Deutschland noch nicht erkennbar.

Die Literatur zu diesem Beitrag (Teil 1 und 2) finden Sie online (Ausgabe 3/2017) unter:  
→ [www.ernaehrungs-umschau.de](http://www.ernaehrungs-umschau.de)

---

Prof. Dr. Achim Spiller<sup>1</sup>

Dr. Anke Zühlsdorf<sup>2</sup>

Dr. Sina Nitzko<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Georg-August-Universität Göttingen  
Lehrstuhl „Marketing für Lebensmittel  
und Agrarprodukte“

Department für Agrarökonomie  
und Rurale Entwicklung  
Platz der Göttinger Sieben 5  
37073 Göttingen

E-Mail: [a.spiller@agr.uni-goettingen.de](mailto:a.spiller@agr.uni-goettingen.de)  
E-Mail: [sina.nitzko@agr.uni-goettingen.de](mailto:sina.nitzko@agr.uni-goettingen.de)

<sup>2</sup> Zühlsdorf + Partner, Marketingberatung  
Philipp-Oldenbürger Weg 27  
37083 Göttingen  
E-Mail: [azuehls@gwdg.de](mailto:azuehls@gwdg.de)

---

DOI: 10.4455/eu.2017.015

## Das neue Bundeszentrum für Ernährung: Politische Akteure rücken stärker ins Blickfeld

*Interview mit Margareta Büning-Fesel*



Im Rahmen unseres Specials stellen Prof. SPILLER et al. eine ganze Bandbreite von möglichen Instrumenten der Ernährungspolitik dar (♦ Übersicht). Eine effektive Ernährungspolitik besteht für sie aus einem Mix verschieden wirkender Instrumente, wobei sie eine intensivierete Zielgruppenarbeit und ein sorgsames Abwägen der Auswirkungen eingesetzter Instrumente im Hinblick auf soziale Ungleichheit anmahnen. Die Berücksichtigung der Nachhaltigkeit einer gesundheitsförderlichen Ernährung macht die Anforderungen an Ernährungspolitik dabei noch komplexer. Das neu gegründete Bundeszentrum für Ernährung (BZfE) mit Sitz in Bonn soll zukünftig Teil der deutschen Ernährungspolitik werden, als zentrale Informationsinstanz für Verbraucher und Koordinationsstelle für verschiedene Maßnahmen und Kampagnen. Die ERNÄHRUNGS UMSCHAU fragte die Leiterin des BZfE, Dr. Margareta BÜNING-FESEL, nach der Position und den zukünftigen Aufgaben des Bundeszentrums.



**Frau BÜNING-FESEL, Sie haben bisher den aid infodienst geleitet. Zielgruppe der Aufklärungsarbeit des aid waren Verbraucher und Multiplikatoren. Werden diese beim BZfE Ihre Hauptzielgruppe bleiben oder kommen neue, z. B. aus der politischen Szene, hinzu?**

BÜNING-FESEL: Die Hauptzielgruppen unserer Kommunikationsarbeit bleiben zunächst Multiplikatoren, also Fach-, Lehr- und Beratungskräfte, denen wir dann auch Materialien für die direkte Kommunikation mit den Verbrauchern anbieten, im Rahmen von Ernährungsbildung oder Ernährungsberatung. Wir waren als aid infodienst ja eigentlich auch eher bei Fachleuten und weniger bei Verbrauchern bekannt. Bislang haben wir als BZfE noch keine Ressourcen, um groß angelegte Verbraucherkampagnen durchzuführen, aber das ist auf lange Sicht durchaus geplant.

Für das BZfE als Teil einer Bundesbehörde<sup>1</sup> rücken nun natürlich auch politische Akteure stärker ins Blickfeld, so z. B. wenn es um die Neu- oder Weiterentwicklung von nationalen Strategien zu Ernährung und Konsum geht. Der Austausch mit der Politik ist auch dann wichtig, wenn es um die Entwicklung und Etablierung von Rahmenbedingungen im Ernährungsumfeld geht, die Menschen dabei unterstützen, eher eine gesundheitsförderliche Auswahl zu treffen. Das können Interventionen im Bereich der Umwelt- und Sozialplanung, regulatorische Maßnahmen, aber auch Social Marketing-Kampagnen zu bestimmten Themenfeldern sein.

**Prof. SPILLER fordert in seinem Beitrag einen sorgsam abgewogenen Instrumentenmix. Welche Instrumente wird das BZfE zukünftig koordinieren oder unterstützen? Bleiben Sie auf die Information von Verbrauchern und Konzepte für die Ernährungsbildung beschränkt oder erweitert sich das Spektrum Ihrer Aufgaben?**

BÜNING-FESEL: Wenn man Menschen dazu auffordern und ermuntern möchte, sich zu einer mehr gesundheitsförderlichen Ernährungsweise hin zu bewegen, dann sind Wissen und auch praktische Kompetenzen sicherlich eine wesentliche Voraussetzung. Von daher werden wir auch die bisherigen Aktivitäten in Sachen Ernährungsbildung und Ernährungskommunikation fortführen.

Natürlich brauchen Menschen dann zweitens auch eine entsprechende Motivation, dieses Wissen und diese Kompetenzen auch umzusetzen. Aber als dritter genauso wichtiger Baustein muss auch die Unterstützung und Hilfestellung aus der Umgebung hinzukommen, damit der gute Wille dann auch umsetzbar ist, im Sinne dessen, dass die gesündere Wahl möglichst auch die einfachere Wahl ist. Daher müssen unsere Aktivitäten auf Dauer über Information und Wissensvermittlung hinausgehen und im Sinne einer Verhältnisprävention auch das Essumfeld beeinflussen. Dies tun wir sehr konkret mit Blick auf die Schulverpflegung mithilfe des zum BZfE gehörenden Nationalen Qualitätszentrums für die Ernährung in Kita und Schule NQZ, welches sich um die Verbesserung der Qualität beim Essen in diesen Settings kümmert.

**Wenn Sie 3 Wünsche offen hätten: Welche Instrumente würden zu dem von Ihnen persönlich zusammengestellten Instrumentenmix einer effektiven deutschen Ernährungspolitik gehören?**

BÜNING-FESEL: Ein wichtiges Instrument ist natürlich Verbraucherbildung und -information. Im klassischen Bildungsbereich kann dies allerdings nur mit entsprechender Unterstützung der Länder umgesetzt werden, da diese hier die Bildungshoheit besitzen. Seit einem Beschluss der Kultusministerkonferenz schon aus 2013 ist Verbraucherbildung für die Bundesländer verpflichtend! „Consumer Literacy“ mit den Schwerpunkten Ernährung,

## ÜBS: INSTRUMENTE DER ERNÄHRUNGSPOLITIK

### Entscheidungsunterstützende Maßnahmen

- Ernährungsbildung
- Informationskampagnen
- Labelling
- Wettbewerbs- und Werberecht

### Entscheidungslenkende Maßnahmen

- Nudging
- finanzielle Anreize (Steuern, Subventionen)

### Entscheidungsbeschränkende Maßnahmen

- gesetzliche Regelungen
- Verbote

Gesundheit und Konsum ist durch die allgemeinbildende Schule sicherzustellen. Es bleibt jedoch den Ländern überlassen, wie genau dies dann umgesetzt wird, ob als eigenes Fach, als Querschnittsaufgabe oder in Form einer Leitperspektive. Aber in einigen Bundesländern sind hier durchaus positive und Erfolg versprechende Aktivitäten mit Blick auf die curriculare Entwicklung zu beobachten.

Interessant sind auch Instrumente der Entscheidungsarchitektur oder Entscheidungslenkung. Ein Beispiel, welches ich gerne verwende, ist eine breitere und bessere Verfügbarkeit von Leitungswasser, z. B. deutlich mehr Trinkwasserbrunnen in Schulen oder öffentlichen Einrichtungen. Aber es gibt noch sehr viel mehr Beispiele, wie durch eine geschickte Platzierung die „gesündere“ Wahl etwas mehr in den Fokus gerückt wird, z. B. im Bereich der Gemeinschaftsverpflegung.

...

*Das gesamte Interview mit den weiteren Wünschen und Anregungen der Leiterin des neuen BZfE lesen Sie online auf → [www.ernaehrungs-umschau.de](http://www.ernaehrungs-umschau.de) unter „Special“ in Heft 4/2017.*

<sup>1</sup> gemeint ist die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, BLE, Anm. d. Red.