



Ernährungsarmut in Deutschland: Ein vernachlässigtes Problem, das politisches Handeln erfordert!

Am 21. März 2023 übergab der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) mit Unterstützung des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Berlin seine neue Stellungnahme „Ernährungsarmut unter Pandemiebedingungen“ an den Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft, Cem Özdemir. Die nachstehende Zusammenfassung des WBAE fasst die wichtigsten Aspekte der Stellungnahme zusammen, die Langfassung ist online verfügbar unter [1].

Hintergrund

Ernährungsarmut wird als Problem in Deutschland weitgehend vernachlässigt.

- Von **materieller Ernährungsarmut** betroffen sind Menschen, denen es aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht möglich ist, sich gesundheitsfördernd zu ernähren.
- Etwa 3,5 % der Bevölkerung Deutschlands (rund 3 Mio. Menschen) sind durch materielle Ernährungsarmut gefährdet [2].

- Damit einher geht oft auch **soziale Ernährungsarmut**, die Menschen von der sozialen Teilhabe ausschließt, die z. B. durch gemeinsames Essen ermöglicht wird.

Essen ist nicht nur von Bedeutung für die körperliche, sondern auch zentral für die psychische Gesundheit und das Wohlbefinden sowie für die soziale Zugehörigkeit, was sich wiederum auf die körperliche Gesundheit auswirkt. Die sozialen Funktionen des Essens werden vielfach übersehen – und bei der Berechnung des Regelbedarfs ausgeblendet. Gerade die Corona-Pandemie hat gezeigt, wie fehlende soziale Kontakte und sozialer Ausschluss sich

Im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland (UK) erhalten Kinder aus Familien, die bestimmte Sozialleistungen erhalten, kostenlose Schulmahlzeiten. Zusätzlich gibt es in der Vorschule und in der ersten Klasse kostenfreie Schulverpflegung für alle Kinder. Bereits eine Woche nach den Schulschließungen im März 2020 kündigte die Regierung ein Programm an, das es Schulen und Kommunen ermöglichte, für Kinder aus Familien mit Anspruch auf kostenfreie Schulverpflegung einen Ersatz zur Verfügung zu stellen. Im April 2020 nutzten fast die Hälfte der anspruchsberechtigten Kinder einen Ersatz. Bis Januar 2021 stieg der Anteil auf 72 % an, wobei 87 % Gutscheine, 18 % finanzielle Transferleistungen und 8 % Essenspakete nutzten. Karitative Essensangebote wurden im UK von Beginn der Lockdown-Maßnahmen an als systemrelevant eingestuft und durften offen bleiben. Auch wurden sie mit dem *COVID-19 Emergency Surplus Food Grant* mit 3,25 Mio. Pfund finanziell unterstützt. Beachtlich sind die Größenordnung und die Schnelligkeit, mit der im UK von Beginn der Pandemie an gezielte Maßnahmen zur Ernährungssicherung ergriffen wurden.

In den USA spielen Schulverpflegungsprogramme traditionell eine wichtige Rolle, um die Ernährungssituation in Haushalten mit niedrigem Einkommen zu verbessern. Je nach Bundesstaat nehmen zwischen 20 % und 60 % der Schulkinder an Programmen teil, bei denen ein Frühstück oder ein Mittagessen angeboten wird. Um diese Programme während der Pandemie aufrechtzuerhalten, wurden zahlreiche Alternativen entwickelt: Die Abholung von Lebensmittelpaketen („*Grab and Go*“) wurde an vielfältigen Ausgabestellen ermöglicht, auch beispielsweise an den Haltestellen der Schulbusrouten. Im Frühjahr 2020 wurde das landesweit bestehende *Electronic Benefit Transfers (EBT)*-System ausgeweitet, um den finanziellen Wert der verpassten Schulmahlzeiten für Schüler*innen zu kompensieren, die Anspruch auf kostenlose oder kostenreduzierte Schulverpflegung haben (*Pandemic Electronic Benefit Transfers [P-EBT]*-System). Beachtlich ist die Steigerung der Mittel, die für die Ernährungssicherungsprogramme zur Verfügung gestellt wurden. Sie erreichten im Jahr 2020 einen historischen Höchststand von 122 Mrd. USD und stiegen im Jahr 2021 noch weiter auf 182,5 Mrd. USD an. Analysen zeigen, dass die Prävalenz von Haushalten, die in den USA von Ernährungsunsicherheit betroffen waren, im Zeitraum von 2019–2021 unverändert blieb, was auf die Wirksamkeit der Maßnahmen hinweist. Auch zeigt das Beispiel der USA, dass dort eine schnelle Flexibilisierung der Programme durch entsprechende gesetzliche Maßnahmen Erfolg zeigte.

auf die physische, psychische und soziale Gesundheit auswirken können. Aus Sicht des WBAE ist deshalb der integrative Blick auf die materielle und soziale Ernährungsarmut zentral, da sie sich gegenseitig verstärken können.

Die Stellungnahme des WBAE befasst sich mit der Frage, wie sich die Corona-Pandemie auf von Ernährungsarmut gefährdete

Menschen ausgewirkt hat und was daraus gelernt werden kann. Ein wichtiger Aspekt ist der zeitweilige Wegfall von Essensangeboten in Kitas, Schulen, Tafeln und anderen karitativen Essensangeboten, die ein Sicherheitsnetz für Menschen in Ernährungsarmut darstellen.

Kitas und Schulen

Während der Pandemie in Deutschland waren Kitas und Schulen in erheblichem Ausmaß von vollständiger oder teilweiser Schließung betroffen. Die Zahl der Tage mit kompletter oder teilweiser Schließung von Schulen war in Deutschland (183 Tage) mehr als dreimal so hoch wie in Frankreich (56 Tage) oder Spanien (45 Tage) [3]. Inwieweit Kitas und Schulen während der gesamten oder teilweisen Schließungen alternative Essensangebote gemacht haben, kann für Deutschland insgesamt nicht ermittelt werden. Befragungen der Vernetzungsstellen für Kita- und Schulverpflegung in zwei Bundesländern legen nahe, dass es in mehr als der Hälfte der Einrichtungen keine Verpflegungsangebote gab. Auch ist nicht bekannt, inwieweit bestehende Verpflegungsangebote genutzt wurden. Betroffen von dem Ausfall der Verpflegung waren potenziell ca. 3,8 Mio. Kinder, die in Deutschland die Kita- und Schulverpflegung nutzen (vgl. [1] Kapitel 3.2).

Tafeln und weitere karitative Essensangebote

Neben den Kitas und Schulen waren auch die Tafeln, die im Jahr 2021 von etwa 1,65 Mio. Personen genutzt wurden, und weitere karitative Essensangebote während der Pandemie von Schließungen betroffen. Während der ersten Pandemiewelle war etwa die Hälfte der 949 Tafeln in Deutschland geschlossen und auch im Juni 2020 waren es weiterhin noch etwa 120 Tafeln [4].

Im Hinblick auf die Notwendigkeit der Vermeidung von Fehlernährung in Haushalten, die von Ernährungsarmut bedroht sind, kommt der WBAE zu dem Schluss, dass diese Risikogruppe während der Pandemie nicht ausreichend im Fokus der Maßnahmen zur Abmilderung der Pandemiefolgen stand. Dies zeigt sich auch daran, dass kaum Daten erhoben wurden. Deutschland verfügt über kein klares Indikatoren- und Zielsystem und kein Monitoring zur Ernährungsarmut.

Politischer Handlungsrahmen und Vergleich mit anderen Ländern

Insgesamt wurden durch den Bund sehr umfangreiche Mittel zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-Pandemie und zur Einkommenssicherung während der Pandemie eingesetzt. Dies ist unter dem Blickwinkel „Ernährungsarmut“ positiv zu bewerten. Es ist davon auszugehen, dass diese Maßnahmen verhindert haben, dass noch mehr Haushalte von Ernährungsarmut betroffen waren. Insgesamt zeigt die Analyse jedoch, dass es kaum gezielte Maßnahmen gab, um den Ausfall von Kita- und Schuler-nährung durch alternative Formen der Bereitstellung von Lebensmitteln oder einer warmen Mahlzeit aufzufangen. Maßnahmen auf Bundesebene fehlten, um Länder, Kommunen und nicht-staatliche Organisationen dabei zu unterstützen (vgl. [1] Kapitel 3.7).

Auswertungen der Pandemiemaßnahmen vergleichbarer Länder zeigen, dass dort schnelle und flexible Maßnahmen zur Bereitstellung von Lebensmitteln eine wichtige Rolle gespielt haben, um armutsgefährdete Haushalte zu unterstützen (♦ Kasten S. M305). In Deutschland wurden vorwiegend finanzielle Transfers genutzt, z. T. zeitlich verzögert und wenig zielgruppenspezifisch.

WBAE-Empfehlungen für Deutschland

Vor diesem Hintergrund hat der WBAE mögliche Maßnahmen gegen Ernährungsarmut – in Krisen, aber auch generell – untersucht: (1) finanzielle Transfers (einmalig oder fortlaufend), (2) Lebensmittelgutscheine („Voucher“), (3) Lebensmittelpakete und (4) warme Mahlzeiten, wobei die letzten beiden Optionen jeweils zur Abholung oder zur Auslieferung angeboten werden können. Die untersuchten internationalen Beispiele zeigen Möglichkeiten, wie z. T. mit schnellen und teilweise innovativen Ansätzen auf Lockdown-Maßnahmen reagiert wurde. Für die vergleichende Bewertung dieser Maßnahmen wurden sechs unterschiedliche Kriterien herangezogen (vgl. [1] Kapitel 5):

- 1. Transaktionsaufwand:** Wie hoch ist der Verwaltungsaufwand für den Staat und welcher Transaktionsaufwand folgt für Anspruchsberechtigte?
- 2. Zielgenauigkeit:** Werden die Mittel für Lebensmittel verwendet und Kinder als Zielgruppe erreicht?

- 3. Steuerbarkeit der Qualität der Ernährung und Autonomie der Haushalte:** Inwiefern ist die Qualität der Ernährung steuerbar und wie beeinflusst dies die Autonomie der Haushalte?
- 4. Soziale Kriterien:** Wird eine soziale Teilhabe, z. B. durch gemeinsame Mahlzeiten, ermöglicht oder liegt ein Risiko der Stigmatisierung für Anspruchsberechtigte vor?
- 5. Kompatibilität mit bisherigen Systemen:** Inwiefern kann die Maßnahme an bisherige Systeme anknüpfen?
- 6. Durchführbarkeit aus hygienischer Sicht:** Könnten bei der Durchführung Probleme aus hygienischer Sicht auftreten?

Die aufgezeigten Kriterien haben einen grundlegenden Charakter und sind auch über die Pandemie hinaus von Bedeutung.

Der WBAE gewichtet vor diesem Hintergrund die Kriterien der Autonomie der Haushalte und der Nicht-Stigmatisierung besonders hoch. In der Gesamtschau spricht aus Sicht des WBAE vieles für das deutsche System des finanziellen Transfers, das im Kern auf einem Bürgergeld beruht. Ein solches Bürgergeld muss jedoch ausreichend sein, um materielle und soziale Ernährungsarmut zu vermeiden. Die aktuellen, im Bürgergeld für Essen und Getränke zur Verfügung stehenden Beträge entsprechen allerdings nicht diesem Anspruch. Bei der Einführung des Bürgergelds im Jahr 2023 wurde

Forschungsergebnisse zeigen, dass bei monetären Transferleistungen die Zielgenauigkeit der Verwendung der Mittel („Wird das Geld wirklich für eine gesundheitsförderliche Ernährung verwendet?“) mit relativ großer Wahrscheinlichkeit erreicht wird.

zwar zeitnah auf die hohe Inflation reagiert. Die Berechnungsmethodik für die Bedarfsermittlung wurde aber nicht angepasst, so dass der Regelsatz nach wie vor nicht für eine gesundheitsfördernde Ernährung ausreicht (siehe z. B. [5]): „Die soziale Funktion von Ernährung wird bei der Berechnung des Regelsatzes nicht berücksichtigt.“

Um bei akutem Handlungsbedarf, z. B. auch bei der derzeitigen Inflation, schneller reagieren zu können, sollten außerdem Systeme zur Auszahlung sozial differenzierter „Krisentransfers“ an vulnerable Haushalte mit geringem Verwaltungsaufwand ermöglicht werden. Darüber hinaus sollte für den zentralen Bereich der Kinderernährung der Schutz einer adäquaten Grundsicherung durch einen Systemwechsel zu einer integrativen, beitragsfreien und somit nicht-diskriminierenden Kita- und Schulverpflegung ergänzt werden, die zudem den DGE-Qualitätsstandards entspricht. Schließlich sollte der Staat privates, ehrenamtliches Engagement ergänzend fördern, z. B. durch Infrastrukturunterstützung bei karitativen Essensangeboten.

Eine Herausforderung der Gestaltung von karitativen Lebensmittelangeboten besteht darin, dass sie oft als stigmatisierend und beschämend wahrgenommen werden und der Nachweis eines Anspruchs teils schwierig ist. Zudem bestehen oft nur wenige

Wahlmöglichkeiten, sodass individuelle Präferenzen oder Unverträglichkeiten nur sehr eingeschränkt berücksichtigt werden können. Im Hinblick auf die soziale Dimension der Ernährung kommt hinzu, dass wichtige soziale Funktionen des Essens, wie das gemeinsame Essen, also Kommensalität, nicht oder nur sehr eingeschränkt ermöglicht werden. Auch bleiben diejenigen, die versorgt werden, dabei meist unter sich. Deshalb empfiehlt der WBAE zudem, die soziale Dimension von Ernährung zu adressieren. Dies beinhaltet, Angebote auszubauen, die die soziale Funktion von Ernährung in den Vordergrund rücken, wie Bürgercafés oder Mittagstische, sowie innovative Ansätze und Pilotprojekte in diesem Bereich zu initiieren. Daher wurden für diese Stellungnahme Informationen über innovative Ansätze in verschiedenen Ländern zusammengestellt, die Lebensmittel oder Mahlzeiten einfacher verfügbar machen, mehr Wahlmöglichkeiten eröffnen und dies so umsetzen, dass die Menschen ihre Würde behalten können bzw. die Annahme nicht als beschämend oder als Almosen empfunden wird (vgl. [1] Textbox 10). Nachfolgend sind zwei Beispiele genannt:

Digitale Ökosysteme

Der WBAE hat bereits in seinem Ernährungsgutachten auf die großen Potenziale der Vernetzung von digitalen Angeboten in Form von „digitalen Ökosystemen“ hingewiesen (vgl. [6] Kapitel 8.10). Durch die Vernetzung von unterschiedlichen Angeboten über digitale Plattformen können für ganz unterschiedliche Nutzer*innen mit zunehmender Passgenauigkeit zu dem Zeitpunkt, wenn sie diese benötigen, Lebensmittel generell und in der Nähe angeboten werden. Damit können auch Essensangebote im Rahmen von herkömmlichen Angebotsstrukturen (z. B. Supermärkte, Take-away-Angebote) umgesetzt werden. Dadurch, dass die Nutzer*innen im Rahmen des „regulären“ Angebots wie alle anderen Kund*innen oder Gäste das Angebot wahrnehmen können, ist die Gefahr der Stigmatisierung oder Ausgrenzung erheblich verringert. Ein Beispiel dafür ist das US-amerikanische Start-Up Bento, das z. B. Menschen unterstützt, die am Ernährungssicherungsprogramm SNAP (*Supplemental Nutrition Assistance Program*) teilnehmen. Hier werden die Nutzer*innen, die das Essen abholen (z. B. in Supermärkten, Take-away-Angeboten), nicht „anders“ behandelt als zahlende Kunden*innen; sie erhalten dieselben Lebensmittel und Mahlzeiten, sodass die Wahrscheinlichkeit der sozialen Stigmatisierung deutlich reduziert wird.

Soziale Restaurants und Cafés

Ein Beispiel dafür ist das „*Social Café Meals Programm*“ in Australien, das darauf abzielt, Ernährungsunsicherheit und soziale Ausgrenzung zu verringern [7]. Bei diesem Programm werden den Nutzer*innen subventionierte Mahlzeiten in dafür ausgewiesenen Cafés angeboten. Ein Beispiel für eine nicht-staatliche Initiative aus Frankreich ist das Restaurant „*Le République*“ in Marseille. Dieses von einem Verein getragene Restaurant hat das Ziel, die „traditionelle“ Kundschaft von Restaurants mit von Ernährungsarmut gefährdeten Menschen in Kontakt zu bringen, weshalb letztere dort für einen Euro eine Mahlzeit erhalten.

Soziale Ausgrenzung kann auch durch ehrenamtliche Initiativen auf kommunaler Ebene reduziert werden. Ein Beispiel ist der „*Interkulturelle Mittagstisch*“ der Arbeiterwohlfahrt der Region Hannover.

Zusammenfassend betont der WBAE die in Deutschland weiterhin unterschätzten Risiken materieller und sozialer Ernährungsarmut. Ernährung ist ein Querschnittsthema, weshalb die Empfehlungen nicht nur das BMEL, sondern unterschiedliche Ministerien und Behörden adressieren. Im Rahmen der geplanten Nationalen Ernährungsstrategie der Bundesregierung sollte dem Thema Ernährungsarmut herausgehobene Bedeutung zugemessen werden.

Literatur

1. WBAE: *Ernährungsarmut unter Pandemiebedingungen. Stellungnahme*. Berlin 2023. www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/ernaehrungsarmut-pandemie.html (Zugriff am 12. April 2023).
2. FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO: *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*. FAO. Rom 2022. <https://doi.org/10.4060/cc0639en> (Zugriff am 12. April 2023).
3. Freundl V, Stiegler C, Zierow L: *Europas Schulen in der Corona-Pandemie – ein Ländervergleich*. ifo Schnelldienst 2021; 74(12): 41–50. www.ifo.de/DocDL/sd-2021-12-freundl-stiegler-zierow-schulen-europa-corona.pdf (Zugriff am 12. April 2023).
4. Tafel Deutschland e. V.: *Die Tafeln während der Corona Pandemie*. 2020. www.tafel.de/presse/zahlen-fakten (Zugriff am 12. April 2023).
5. Hohoff E, Zahn H, Weder S, et al.: *Food costs for vegetarian, vegan and omnivore child nutrition: is a sustainable diet feasible with Hartz IV?* *Ernährungs Umschau* 2022; 69(9): 136–40.
6. WBAE: *Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten*. Gutachten. Berlin 2020. www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.html (Zugriff am 12. April 2023).
7. Allen L, O'Connor J, Amezdroz E, et al.: *Impact of the Social Café Meals program: A qualitative investigation*. *Austral J Primary Health* 2014; 20(1): 79–84.