



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

# Politik für eine nachhaltigere Ernährung

Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und  
faire Ernährungsumgebungen gestalten

Gutachten

Juni 2020



## Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim BMEL

- Prof. Dr. Harald Grethe (Vorsitzender);** Humboldt-Universität zu Berlin, Albrecht Daniel Thaer-Institut für Agrar- und Gartenbauwissenschaften
- Dr. Hiltrud Nieberg (stellvertretende Vorsitzende);** Thünen-Institut, Institut für Betriebswirtschaft
- Prof. Dr. Britta Renner (stellvertretende Vorsitzende);** Universität Konstanz, Fachbereich Psychologie, AG Psychologische Diagnostik und Gesundheitspsychologie
- Prof. Ulrike Arens-Azevedo<sup>1</sup>;** Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg, Department für Ökotrophologie
- Prof. Dr. Alfons Balmann;** Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO); Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Agrar- und Ernährungswissenschaften
- Prof. Dr. Hans Konrad Biesalski<sup>1</sup>;** Universität Hohenheim, Institut für Biologische Chemie und Ernährungswissenschaft
- Prof. Dr. Regina Birner;** Universität Hohenheim, Institut für Agrarökonomie und Sozialwissenschaften in den Tropen und Subtropen
- Prof. Dr. Wolfgang Bokelmann<sup>1</sup>;** Humboldt-Universität zu Berlin, Albrecht Daniel Thaer-Institut für Agrar- und Gartenbauwissenschaften
- Prof. Dr. Olaf Christen<sup>†</sup>;** Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Agrar- und Ernährungswissenschaften
- Prof. Dr. Dr. Matthias Gauly;** Universität Bozen, Fakultät für Naturwissenschaften und Technik
- Prof. Dr. Uwe Latacz-Lohmann;** Christian-Albrecht-Universität zu Kiel, Institut für Agrarökonomie
- Prof. Dr. José Martínez;** Universität Göttingen, Institut für Landwirtschaftsrecht
- Prof. Dr. Monika Pischetsrieder;** Universität Erlangen-Nürnberg, Henriette Schmidt-Burkhardt Lehrstuhl für Lebensmittelchemie
- Prof. Dr. Matin Qaim<sup>1</sup>;** Universität Göttingen, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung
- Prof. Dr. Achim Spiller;** Universität Göttingen, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung
- Prof. Dr. Friedhelm Taube;** Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Institut für Pflanzenbau und Pflanzenzüchtung
- Dr. Lieske Voget-Kleschin;** Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Philosophisches Seminar
- Prof. Dr. Peter Weingarten;** Thünen-Institut, Institut für Ländliche Räume

## Wissenschaftliche Mitarbeit am Gutachten

**Dr. Julia C. Schmid;** Humboldt-Universität zu Berlin, Albrecht Daniel Thaer-Institut für Agrar- und Gartenbauwissenschaften

## Danksagung

Der WBAE dankt einer Vielzahl von externen Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Politik und Gesellschaft, die mit ihren Fachkenntnissen die Erstellung des Gutachtens unterstützt haben. Für besonders umfangreiche und wertvolle Anregungen und Rückmeldungen zum Themenbereich „Nachhaltige Fischerei“ dankt der Beirat Prof. Dr. Robert Arlinghaus (Humboldt-Universität zu Berlin), Dr. Alexander Brinker (Fischereiforschungsstelle Langenargen) und Dr. Christopher Zimmermann (Thünen-Institut für Ostseefischerei). Für technische und redaktionelle Unterstützung bedankt sich der Beirat herzlich bei Susanne Brakebusch, Heidrun Fornahl, Justina Prank, Andrea Spiller, Anne Gillner (Thünen-Institut für Betriebswirtschaft), Petra Geile (Universität Göttingen) und Bettina Ott (Universität Konstanz).

## Geschlechtergerechte Sprache

Zur sprachlichen Gleichbehandlung aller Geschlechter wird in diesem Gutachten u. a. die Sternchenform (z. B. Konsument\*innen) genutzt.

## Geschäftsführung des WBAE

BMEL, Referat 721, WBAE@bmel.bund.de

## Das Gutachten kann im Internet heruntergeladen werden unter

[https://www.bmel.de/DE/Ministerium/Organisation/Beiraete/\\_Texte/AgrVeroeffentlichungen.html](https://www.bmel.de/DE/Ministerium/Organisation/Beiraete/_Texte/AgrVeroeffentlichungen.html)

Redaktionsschluss: 16.03.2020

---

<sup>1</sup> Ende der Berufungsperiode im Jahr 2019. Danach formal als externe Expertin, als externer Experte am Gutachten beteiligt.

## Inhaltsübersicht

<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>I</b>
<b>KURZFASSUNG</b>	<b>i</b>
<b>I Eine integrierte Ernährungspolitik ist unabdingbar</b>	<b>i</b>
<b>II Die Ernährungsumgebung als entscheidender, aber unterschätzter Einflussfaktor</b>	<b>v</b>
<b>III Eine stärker konsumseitige Politik ist legitim und notwendig</b>	<b>viii</b>
<b>IV Auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Ernährung: Empfehlungen</b>	<b>ix</b>
<b>V Finanzierung einer Politik für eine nachhaltigere Ernährung</b>	<b>xxii</b>
<b>VI Fazit</b>	<b>xxiii</b>
<b>LANGFASSUNG</b>	
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>xxv</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2 Eigenes Nachhaltigkeitsverständnis</b>	<b>15</b>
<b>3 Warum wir essen, was wir essen – Verbraucherverhalten im Bedürfnisfeld Ernährung</b>	<b>37</b>
<b>4 Problemanalyse</b>	<b>65</b>
<b>5 Identifikation und Messung nachhaltiger Ernährung</b>	<b>219</b>
<b>6 Legitimation staatlicher Ernährungssteuerung – Darf der Staat das?</b>	<b>355</b>
<b>7 Governance des Ernährungssystems</b>	<b>389</b>
<b>8 Instrumente einer Politik für nachhaltigere Ernährung</b>	<b>493</b>
<b>9 Auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Ernährung: Empfehlungen</b>	<b>651</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>703</b>
<b>Abbildungs-, Tabellen-, Textbox- und Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>815</b>



## KURZFASSUNG

### I Eine integrierte Ernährungspolitik ist unabdingbar

Wenn globale, europäische und deutsche Nachhaltigkeitsziele (z. B. Sustainable Development Goals/SDGs, Klimaschutzziele) erreicht werden sollen, müssen alle Sektoren weitreichende Beiträge leisten – auch der Landwirtschafts- und Ernährungssektor. Es sind nicht nur Anpassungen in der Produktion notwendig, vielmehr müssen sich auch die Konsumgewohnheiten ändern. Der Ernährung kommt dabei eine wichtige Rolle zu: Die Art und Weise, wie wir uns ernähren, beeinflusst wesentlich unseren individuellen Gesundheitsstatus, unser Wohlbefinden und unsere Lebensqualität. Viele Lebensmittel, die wir konsumieren, tragen einen erheblichen sozialen, umwelt-, klima- und tierschutzbezogenen Fußabdruck. Gleichzeitig wird über Ernährung gesellschaftlich intensiv diskutiert. Viele Verbraucherinnen und Verbraucher wollen sich gesünder und umweltverträglicher ernähren. Sie wollen wissen, unter welchen sozialen Bedingungen Lebensmittel hergestellt und wie Tiere gehalten wurden. Sie sind motiviert, einen Beitrag für ihre eigene Gesundheit, aber auch für gesellschaftliche Ziele zu leisten. Angesichts einer unzureichenden und teils widersprüchlichen Informationslage, begrenzten Wahlmöglichkeiten und einer wenig unterstützenden Ernährungsumgebung sind sie damit aber oft überfordert.

Notwendig ist deshalb der Aufbau eines eigenständigen Politikfeldes: Eine integrierte Politik für eine nachhaltigere Ernährung, die umfassend die Ernährungsumgebung verbessert. Deutschland ist hier im europäischen und z. T. auch im globalen Vergleich Nachzügler (Kap. 6). Bestehende **Rahmenbedingungen sind wenig nachhaltigkeitsförderlich**, die Verantwortung wird **zu stark auf das Individuum verlagert**, und viele verfügbare Unterstützungsinstrumente werden nicht hinreichend genutzt (Kap. 6 bis 8).

Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) greift mit dem vorliegenden Gutachten zur „Nachhaltigeren Ernährung“ erstmals seit der Erweiterung des vormaligen Wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik (WBA, bis 2015) die Ernährungspolitik umfassend auf. Das vorliegende Gutachten beansprucht nicht, nachhaltige Ernährung umfassend zu definieren, sondern zielt darauf ab, für ein wohlhabendes Land wie Deutschland **weniger nachhaltige von nachhaltigeren Arten der Ernährung zu unterscheiden und aufzuzeigen, wie Politik dazu beitragen kann, dass sich Menschen nachhaltiger ernähren** (Kap. 2 „Eigenes Nachhaltigkeitsverständnis“). Die Frage, was als nachhaltiger und weniger nachhaltig angesehen wird, beruht unvermeidbar auch auf Wertentscheidungen. Das vorliegende Gutachten hat sich zum Ziel gesetzt, die entsprechenden Wertentscheidungen offenzulegen und damit diskutierbar zu machen.

Mit dem Fokus auf eine nachhaltigere Ernährung nimmt das Gutachten die wichtigsten **vier Ziele** nachhaltigerer Ernährung, **Gesundheit – Soziales – Umwelt – Tierwohl**, die „**Big Four**“, zusammen in den Blick (Abb. KF-1, Kap. 1 „Einleitung“ und Kap. 4 „Problemanalyse“). Neben vielen Synergien existieren auch relevante Zielkonflikte. Eine integrierte Ernährungspolitik ist anspruchs-

voll und erfordert, das Politikfeld konzeptionell weiterzuentwickeln und budgetmäßig besser auszustatten.

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



Quelle: Eigene Darstellung.

In Bezug auf die vier zentralen Ziele einer Politik für nachhaltigere Ernährung beschreibt das Gutachten die folgenden **Hauptprobleme** (Kap. 4):

- (1) **Gesundheit** (Kap. 4.2): Gemessen an seinem Wohlstand steht Deutschland bezüglich ernährungsbezogener Gesundheitsindikatoren (z. B. hohe Prävalenz von Personen mit Übergewicht oder Adipositas) nur mittelmäßig da. Armut korreliert deutlich mit ernährungs(mit)bedingten gesundheitlichen Beeinträchtigungen.
- (2) **Soziales** (Kap. 4.3): In Deutschland existiert eine weitreichende Arbeits- und Sozialgesetzgebung, gleichzeitig gibt es Hinweise auf Defizite in der Umsetzung, vor allem im Bereich der Saison- und Leiharbeitskräfte sowie in der Schlachtindustrie und der Gastronomie. In der globalen Agrarwirtschaft sind Zwangsarbeit, schwerwiegende Formen der Kinderarbeit und andere Verletzungen der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) häufig.
- (3) **Umwelt** (Kap. 4.4): In der Wertschöpfungskette für Lebensmittel (von der Herstellung von Produktionsmitteln über die landwirtschaftliche Produktion bis hin zu Verarbeitung, Handel und Konsum) treten vermeidbare negative ökologische Effekte auf, insbesondere hinsichtlich Biodiversität, Überschüssen an reaktiven Stickstoffverbindungen und Treibhausgasemissionen. Im Vordergrund des ernährungsbezogenen Umwelt- und Klimaschutzes steht die Verlagerung des Konsums auf umwelt- und klimaverträglichere Lebensmittel, in



Deutschland und anderen Industrieländern insbesondere durch eine Reduktion des Konsums tierischer Produkte und von Lebensmittelverschwendung.

- (4) **Tierwohl** (Kap. 4.5): In den letzten Jahren sind einige Einzelschritte in Richtung eines Umbaus der landwirtschaftlichen Tierhaltung hin zu mehr Tierschutz erfolgt. Eine umfassende, von politisch dazu legitimierten Entscheidungsträger\*innen verabschiedete Strategie, die auch die Finanzierung des notwendigen Umbaus der Nutztierhaltung umfasst und damit größere Fortschritte ermöglicht, fehlt bisher.

Politiker\*innen, Verbraucher\*innen, aber auch die Wirtschaft sehen sich mit einer Vielzahl von – häufig nicht übereinstimmenden – Empfehlungen zu nachhaltigerer Ernährung konfrontiert. Um das Ziel einer nachhaltigeren Ernährung systematisch verfolgen zu können, benötigen sie jedoch eine Art „Kompass“, der sowohl Orientierung ermöglicht als auch ein systematisches Monitoring erlaubt.

Der WBAE hat **gesellschaftlich weit verbreitete Ernährungsempfehlungen** hinsichtlich der vier zentralen Ziele einer nachhaltigeren Ernährung bewertet (Kap. 5 „Identifikation und Messung nachhaltiger Ernährung“). Eine solche Bewertung ist zwangsläufig vereinfachend und unterliegt methodischen Begrenzungen. Das Gutachten arbeitet eine **Bewertungsproblematik** besonders heraus, und zwar die der (unterschiedlichen) Referenzsysteme der Betrachtung: Viele Empfehlungen darüber, was eine nachhaltigere Ernährung ausmacht, beziehen sich auf ein landwirtschaftliches Produktionssystem (z. B. bio versus konventionell, Kap. 5.2). Andere Empfehlungen stellen ein einzelnes Lebensmittel mit den Auswirkungen entlang seines Lebensweges in den Vordergrund oder betrachten bestimmte Lebensmittelgruppen oder Ernährungsmuster (Kap. 5.3). Neben diesen Betrachtungsebenen gibt es schließlich noch die Ebene von räumlich definierten (global, national, regional) Ernährungssystemen (Kap. 5.4).

All diese **Bewertungsebenen sind nicht einfach kombinierbar**, was einen wesentlichen Grund für die Inkonsistenz vieler Nachhaltigkeitsempfehlungen darstellt. Erschwerend kommt hinzu, dass die vorliegenden Bewertungssysteme in den verschiedenen Nachhaltigkeitsfeldern unterschiedlich weit entwickelt sind.

Trotz aller Einschränkungen lassen sich eine Reihe richtungsstabiler Schlussfolgerungen für Verbraucherinnen und Verbraucher treffen (Kap. 5.5, Tab. 5-13 bis 5-15):

- (1) Die verschiedenen Empfehlungen zum Konsum **gesundheitsförderlicher** Produkte leisten für sich jeweils nur begrenzte Beiträge – es gibt kein „Superfood“. Zentral zu empfehlen ist vielmehr ein gesundheitsförderliches Ernährungsmuster, d. h. die ausgewogene Zusammenstellung von Lebensmitteln mit überwiegend günstigen Nährwertprofilen. Es gibt verschiedene anerkannte Ernährungsmuster (Empfehlungen der Deutschen Gesellschaft für Ernährung, Healthy Eating-Index, DASH-Diät, Mediterrane Kost, Kap. 4.2), nach denen sich Verbraucher\*innen richten können. Welches dieser Ernährungsmuster die Verbraucher\*innen dann bevorzugen, ist eine Frage der persönlichen Präferenz.

- (2) Die Erfassung und Bewertung der **sozialen Dimension** von Ernährung ist unterkonzeptionalisiert. Derzeit wird der soziale Fußabdruck, den ein Lebensmittel entlang der Wertschöpfungskette generiert, nur unzureichend erfasst und ist für Konsumentinnen und Konsumenten nicht erkennbar. Global, nicht selten auch in der EU und gelegentlich auch in Deutschland, ist unklar, ob soziale Mindeststandards eingehalten werden. Von den betrachteten Labeln kann hinsichtlich der sozialen Effekte lediglich für das Bio- und das Fairtrade-Label eine in der Gesamtbewertung positive Empfehlung ausgesprochen werden. Die größten mittel- und langfristigen Potenziale für positive soziale Effekte mit Blick auf ein nachhaltigeres Ernährungsverhalten sowie gesellschaftliche Teilhabe und „sozialen Zusammenhalt“ hier in Deutschland liegen nach Einschätzung des Beirats darin, in einer oder für eine Gemeinschaft zu kochen und gemeinsam zu essen (z. B. in Kitas und Schulen). Dies fördert das psychische Wohlbefinden, die Leistungsfähigkeit und soziale Bindungen, und es können wichtige soziale Lernräume entstehen.
- (3) Eine **umweltverträglichere** Ernährung hat verschiedene Ansatzstellen. Eine bedeutende ist die Verminderung des Konsums von Fleisch sowie anderen tierischen Produkten, eine andere ist die Vermeidung von Lebensmittelverlusten. Auch der Konsum von Bioprodukten kann bis zu einem gewissen Grad zu einer umweltverträglicheren Ernährung beitragen (z. B. positive Biodiversitätseffekte). Der Verzicht auf eingeflogene Waren und Produkte aus fossil beheizten Gewächshäusern ist eine weitere sinnvolle Maßnahme. Regionale Erzeugung ist dagegen aus einer Nachhaltigkeitsperspektive nicht immer erste Wahl, und Mehrwegverpackungen sind nicht durchgängig umweltverträglicher als Einwegverpackungen.
- (4) Eine **tierwohlorientierte** Ernährung steht und fällt mit der Auswahl von Produkten mit höheren Tierwohlstandards. Weniger tierische Produkte zu konsumieren, kann zu mehr Tierwohl beitragen, wenn es in Form eines „weniger und besser“ erfolgt. Wenn die Substitution von tierischen Erzeugnissen vornehmlich durch mehr Gemüse und Hülsenfrüchte erfolgt, ergeben sich erhebliche Synergien mit Gesundheits- und Umweltzielen. Für die Landwirtschaft stellt die Transformation zu einem „weniger und besser“ allerdings eine erhebliche soziale und ökonomische Herausforderung dar.

Zwischen den vier Zielen Gesundheit, Soziales, Umwelt und Tierwohl sind viele **Synergien** möglich, es existieren jedoch auch **Zielkonflikte** (Kap. 4 und 5). Ein wichtiges Beispiel verdeutlicht dies: Unter Klimaschutzgesichtspunkten kommt der Produktivität der Nutztierhaltung beim Schwein oder Geflügel eine hohe Priorität zu. Ein sehr schnelles Wachstum und sehr hohe Leistungen gehen aber häufig mit Tierschutzproblemen einher. In einem gewissen Umfang können verbesserte Haltungsumgebungen und eine Zucht auf tierschutzrelevante funktionale Merkmale Zielkonflikte abschwächen, allerdings hat der WBA (2015) auch die Grenzen dieses Ansatzes aufgezeigt. Aus Tierwohlperspektive ist für die meisten Nutztiere in der heutigen Intensivhaltung eine „De-Intensivierung“ notwendig. Dieser Zielkonflikt zum Klimaschutz kann durch die Reduktion des Konsums tierischer Produkte entschärft werden.



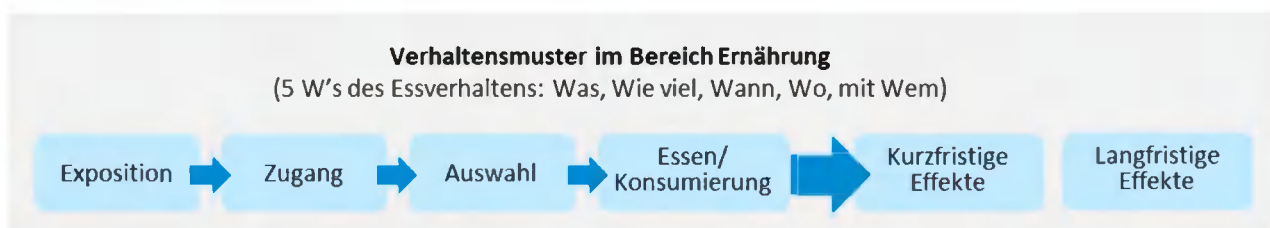
Die Mehrdimensionalität der Ziele und die Existenz von Synergien, aber auch partieller Zielkonflikte, macht nach Ansicht des WBAE eine integrierte Betrachtung unabdingbar. In der politischen Praxis liegen die Zuständigkeiten für eine gesundheitsfördernde Ernährung, soziale Mindeststandards menschenwürdiger Arbeit, Umweltschutz und das Tierwohl aber bei verschiedenen Ministerien und Abteilungen und werden bisher zumeist getrennt betrachtet.

Politik für eine nachhaltigere Ernährung erfordert deshalb eine wesentlich stärkere Vernetzung zwischen verschiedenen Politikfeldern (Gesundheits-, Sozial-, Umwelt- und Tierschutzpolitik, aber auch Agrarpolitik). Der konzeptionelle Rahmen einer solchen **integrierten Ernährungspolitik** ist in weiten Teilen noch zu entwickeln. Das vorliegende Gutachten empfiehlt deshalb der Bundesregierung, das Politikfeld „Nachhaltigere Ernährung“ stärker zu institutionalisieren, Kapazitäten aufzubauen, das Monitoring auszubauen und einen wissenschaftsbasierten „Learning by Doing“-Ansatz zu verfolgen (Kap. 8 und 9).

## II Die Ernährungsumgebung als entscheidender, aber unterschätzter Einflussfaktor

Das Gutachten legt einen zentralen Fokus auf die Ernährungsumgebung, die das Konsum- und Essverhalten entscheidend prägt (Kap. 3). Der Einfluss der Ernährungsumgebung auf unser Ernährungsverhalten ist sehr weitreichend und wesentlich umfassender zu verstehen, als dies heute in der Ernährungspolitik üblich ist. Die **Ernährungsumgebung** erstreckt sich über den gesamten **Verhaltensprozess**. Dieser kann in vier Phasen (**Exposition – Zugang – Auswahl – Konsum**) eingeteilt werden (Abb. KF-2 und Kap. 3.3).

**Abbildung KF-2:** Phasen des Verhaltensprozesses



Quelle: Renner (2019, 2015).

Die Ernährungsumgebung beginnt mit der **Exposition** gegenüber Lebensmitteln und Essensreizen (z. B. in Werbung und sozialen Medien). Sie ist bestimmend dafür, wie präsent Essen in unserem Alltag ist und was wir als normal empfinden. Die Exposition kalibriert unser Wahrnehmungsfeld, heute häufig in Richtung auf Produkte mit ungünstigem Nährwertprofil (z. B. Fast Food, Softdrinks) und schlechter Klimabilanz.

Der **Zugang** zu Lebensmitteln hängt von verschiedenen Faktoren ab. Dazu gehören der Preis, die Verfügbarkeit von Informationen sowie die sozialen Essens- und Verhaltensnormen (Kap. 3). Letztere bestimmen, welche Angebote überhaupt akzeptabel und angemessen sind. Insbesondere die soziale Struktur (z. B. Essenszeiten) und die Vielfalt des Angebots (z. B. Convenience-Aspekte, Portionsgrößen) beeinflussen, wie viel, wann, wo und mit wem Verbraucherinnen und Verbraucher welche Lebensmittel konsumieren können (und wollen). In jüngerer Zeit werden zunehmend mittels Vernetzung digitaler Technologien, mobiler Sensoren und Apps sogenannte „digitale Ecosystems“ (Kap. 8.10.3) in und um private Haushalte sowie im Außer-Haus-Bereich entwickelt. Diese zielen darauf ab, die Verfügbarkeit und Convenience und damit letztlich den Konsum zu erhöhen. Die Entwicklung solcher smarten, „digitalen Ecosystems“ hat zur Konsequenz, dass Lebensmittel an nahezu jedem Ort und jederzeit angeboten werden und die Anforderungen an die individuelle Verhaltensregulierung („sich angesichts des allgegenwärtigen Lebensmittelangebots zu beherrschen“) weiter steigen. Gleichzeitig können „digitale Ecosystems“ aber auch einen einfachen, vernetzten und auf verlässlichen Daten beruhenden Informationszugang für eine nachhaltigere Ernährung ermöglichen.

Die konkrete **Auswahl** von Lebensmitteln wird von sozioökonomischen Aspekten, Vorlieben und Einstellungen, Wissen, sozialen Normen und Gewohnheiten geprägt. Marketing sowie zunehmend soziale Medien sind einflussreiche Umgebungsfaktoren, die Lebensmittel mit bestimmten Werten und Merkmalen assoziieren, welche die Präferenzen von Verbraucherinnen und Verbrauchern beeinflussen. Häufig werden Produkte mit Emotionen und sozialen Aspekten (z. B. Status, Popularität, Zugehörigkeit) verknüpft, die unabhängig vom Nährwert oder Geschmack der Produkte sind (Kap. 6.4 und 8.5). Lebensmittel mit ungünstigen Nährwertprofilen erzielen in der Ernährungswirtschaft vielfach die höchsten Renditen. Diese stehen daher im Vordergrund des Marketings.

Für den **Konsum**, also dafür was, wie viel und wie schnell gegessen wird, spielen die genannten Umgebungsfaktoren eine zentrale Rolle. Darüber hinaus sind hier insbesondere Aspekte der konkreten Essumgebung, wie das Speisen- und Lebensmittelangebot (Qualität, Quantität, Auswahlmöglichkeiten), Merkmale der Lebensmittel und Speisen (z. B. Portionsgröße), die Umgebungsgestaltung (z. B. Lärm, Zeitdruck, Stress), Ambiente (Platz, Licht, Temperatur, Geruch, Musik) und die soziale Umgebung (Gemeinschaft, Art des sozialen Anlasses) von entscheidender Bedeutung. Die Essumgebung, insbesondere das Ambiente und gemeinsames Essen und Trinken, erfüllen zentrale emotionale und soziale Funktionen. Empirische Befunde belegen eindrücklich, dass gemeinsames Essen ganz erheblich unser psychisches Wohlbefinden, unsere sozialen Bindungen und den Zusammenhalt sowie unsere Leistungsfähigkeit fördert (Kap. 3.1). Die Atmosphäre, in der gegessen wird, vermittelt implizit und mit langfristiger Wirkung soziale Normen und Wertschätzung von Ernährung.

Ein Kernergebnis des Gutachtens ist: **Der Einfluss von Ernährungsumgebungen wird in der öffentlichen und politischen Diskussion unterschätzt, die individuelle Handlungskontrolle dagegen überschätzt.** Die Einflüsse der Ernährungsumgebung sind Verbraucher\*innen, aber auch politi-

schen Entscheidungsträger\*innen häufig nicht bewusst, da zumeist nur auf die Konsumphase und auf eine einzelne Essensentscheidung fokussiert wird. Deshalb wird angenommen, nachhaltiger und gesünder zu essen sei eine „einfache“ individuelle Entscheidung und somit vornehmlich eine Frage der Motivation und Selbstregulation. Verbraucher\*innen müssen allerdings täglich sehr viele Essensentscheidungen treffen, und zwar sowohl indem sie entscheiden, was, wie viel, wann, wo und mit wem sie essen, als auch, in dem sie in einer Umgebung, die die Aufmerksamkeit nahezu ständig aufs Essen lenkt, explizit „nein“ sagen und entsprechende Verhaltensimpulse unterdrücken.

In einem Alltag, der vielfältige Anforderungen an die Verbraucher\*innen stellt, ist das Ernährungsverhalten nicht nur das Ergebnis von bewussten und reflektierten Entscheidungen, sondern oft auch das Ergebnis von vorhandenen Handlungsoptionen und habituellen und in dem Moment nicht bewussten Einflüssen (Kap. 3.2). Ernährungsumgebungen wirken dabei nicht nur in der Phase des Konsums, sondern bereits vorher. Wie und wo Lebensmittel platziert und beworben werden, wie attraktiv diese verpackt sind oder wie groß die angebotenen Portionen sind, prägt die Wahrnehmung und Lernprozesse von Verbraucher\*innen. Die Ernährungsumgebung definiert ferner den Rahmen der Wahlmöglichkeiten und damit die Standards für das Verhalten der Verbraucher\*innen.

Die Gestaltung der Ernährungsumgebung kann sich, wie derzeit vorwiegend, an einzelwirtschaftlichen Zielen oder, wie in diesem Gutachten vorgeschlagen, stärker als bisher an Gesundheit, sozialen Zielen, Umwelt und Tierwohl orientieren. Der WBAE empfiehlt im vorliegenden Gutachten, 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 Preisreize zu setzen, die es naheliegender machen, die gesündere, sozial-, umwelt- und tierwohlverträglichere 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.

Im Umkehrschluss ist dies auch eine Kritik an einer zu starken Individualisierung der Ernährungsverantwortung. Bisher hat die Ernährungspolitik in Deutschland nach Auffassung des WBAE die Verantwortung für eine nachhaltigere Ernährung zu stark individualisiert. Der Verweis auf die für die Spezies Mensch heute angemessenen Ernährungsumgebungen impliziert also, dass eine Poli-

tik für nachhaltigere Ernährung in Deutschland deutlich mehr und eingriffstiefere Instrumente als bisher erfordert.

Wichtige Maßnahmen zur Verbesserung der Ernährungsumgebung umfassen beispielsweise eine hochwertige Gemeinschaftsverpflegung, insbesondere eine für alle Kinder zugängliche nachhaltige Kita- und Schulverpflegung, werbefreie Räume, Trinkwasserspender in öffentlichen Gebäuden, geeignete Preisanreize und die Bereitstellung von handlungsnahen Informationen, mehr Transparenz über und Einschränkungen von Werbung in sozialen Medien (Social Influencing) sowie angemessene Portionsgrößen und die Gestaltung eines angenehmen Ess-Ambientes in Kitas und Schulen, aber auch in Seniorenheimen und Krankenhäusern.

### III Eine stärker konsumseitige Politik ist legitim und notwendig

Nach Auffassung des WBAE gibt es eine zunehmende empirische Evidenz für ein partielles Marktversagen in der Ernährungswirtschaft, das zu erheblichen Nachhaltigkeitsdefiziten und auch zu hohen volkswirtschaftlichen Belastungen durch eine zunehmende Zahl ernährungs(mit)bedingter Krankheiten führt (Kap. 6 „Legitimation staatlicher Ernährungssteuerung – Darf der Staat das?“ und Kap. 7 „Governance des Ernährungssystems“). Dies macht eine **stärker konsumseitig ansetzende Steuerung notwendig**. Konsumseitige Maßnahmen ergänzen die klassischen ordnungsrechtlichen und ökonomischen Instrumente, die auf der Angebotsseite ansetzen, aber in offenen Volkswirtschaften und bei international unterschiedlichem Regelungsniveau an ihre Grenzen stoßen.

Deutschland ist im internationalen Vergleich ein Land mit **wenigen staatlichen Rahmensetzungen** im Bereich des Lebensmittelkonsums (Kap. 6). Deutschland setzt besonders stark auf das Individuum und die Familie und überfordert diese nach Auffassung des WBAE. Die Analyse des politisch-administrativen Systems zeigt, dass aktive staatliche Ernährungspolitik in der politischen Landschaft eher skeptisch gesehen wird. Die politischen Parteien, die eine aktive Rolle für den Staat vorsehen, konzentrieren ihre Vorschläge auf Elemente der Kita- und Schulverpflegung. Für die Umweltdimension einer nachhaltigen Ernährung wird vor allem die Verwendung von Biolebensmitteln in der Kita- und Schulverpflegung und generell die Förderung der ökologischen Landwirtschaft vorgeschlagen, was nicht ausreicht. Ernährungsarmut sowie schlechte Arbeitsbedingungen in verschiedenen Branchen der Lebensmittelkette finden über das Parteienspektrum hinweg zumeist nur wenig Beachtung. Auch sind die Wahlprogramme aller Parteien zurückhaltend hinsichtlich Maßnahmen, die auf eine Steuerung des Ernährungsverhaltens von Erwachsenen hinwirken. Vermutlich liegt dies in der Furcht vor mangelnder Akzeptanz begründet, die durch die große mediale Wirkung, die Ernährungsthemen generell aufweisen, noch verstärkt wird. Diese Befürchtung war in der Vergangenheit nicht unberechtigt, aber die Akzeptanz eingriffstieferer Maßnahmen, die global zunehmend eingesetzt werden, steigt auch in Deutschland.

Der **Referenzrahmen**, an dem die **Legitimität** einer konsumseitig ansetzenden staatlichen Steuerung gemessen werden muss, besteht nicht in einer idealen, eingriffsfreien Situation. Auch heute sind Ernährungsumgebungen durch eine Vielzahl von Eingriffen gekennzeichnet (Kap. 6). „Freie“ Ernährungsentscheidungen sind in diesem Sinne eine Illusion: Was wir konsumieren und wie wir uns ernähren, ist immer maßgeblich durch die Ernährungsumgebung mitgeprägt. Einige Aspekte der Ernährungsumgebung sind durch staatliches Handeln vorgegeben oder zumindest beeinflusst, insbesondere durch Informations- und Kennzeichnungspolitik, aber auch durch die Art der Besteuerung von Lebensmitteln und daraus resultierende Preisrelationen. Weitere Aspekte sind vorwiegend durch das Handeln unternehmerischer Akteure geprägt (z. B. Werbung, Produktplatzierung in Einkaufsstätten, Lage von Einkaufsstätten, Preispolitik von Unternehmen), welches wiederum mehr oder weniger stark staatlich reguliert ist. Vor diesem Hintergrund stellt sich weniger die Frage, ob es überhaupt zulässig ist, dass der Staat Ernährungsumgebungen aktiv gestaltet, sondern welche Art der Gestaltung Bürgerinnen und Bürger gesellschaftlich wünschenswert finden und welche ihnen im zeitknappen Alltag hilft, sich nachhaltiger zu ernähren. Es geht dabei im Kern um Interessenabwägungen zwischen rechtlicher Freiheit der einzelnen und Gemeinwohlerwägungen. Zu entscheiden ist insbesondere über das Ausmaß ernährungspolitischer Eingriffe in das Konsumhandeln und die Auswahl der Instrumente. Dies betrifft die Effektivität und Effizienz von Instrumenten sowie ihre möglichen nicht-intendierten Nebenfolgen. Das Gutachten zeigt auf, dass es gute Gründe für eine umfassende Politik für eine nachhaltigere Ernährung gibt und dass Instrumente, die bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern und der Ernährungsumgebung ansetzen, ein wesentlicher Teil des Instrumentenmixes sein sollten.

Ein zentrales Steuerungsproblem besteht darin, dass die Verantwortung für den Bereich Ernährung im föderalen System Deutschlands auf verschiedene Ebenen verteilt ist und sich verschiedene Ministerien mit unterschiedlichen Aspekten von Ernährung befassen. Dies führt zurzeit zu einer **Verantwortungsdiffusion**. Besonders deutlich tritt dies im Politikfeld Kita- und Schulverpflegung zu Tage. Zur besseren Koordination und Vernetzung der vielfältigen Akteure im Politikfeld Kita- und Schulverpflegung wurden zwar erste Koordinierungsinstitutionen aufgebaut. Deren Organisationsstruktur und finanzielle Ausstattung passen derzeit aber nicht zur Größe der Aufgabe. Organisations- und Finanzierungsdefizite sind insbesondere deshalb problematisch, weil der Markt in der Gemeinschaftsverpflegung alleine nicht hinreichend funktioniert. Deshalb sind eine verstärkte staatliche Steuerung und mehr Unterstützung erforderlich. Die verantwortlichen Kommunen stoßen hier allerdings an Grenzen – sowohl in Bezug auf ihre Managementkapazitäten wie auch in Bezug auf Finanzierungsquellen. Weitere Governanceprobleme existieren im Bereich der Internalisierung externer Kosten und des Labellings (Kap. 7.5).

## IV Auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Ernährung: Empfehlungen

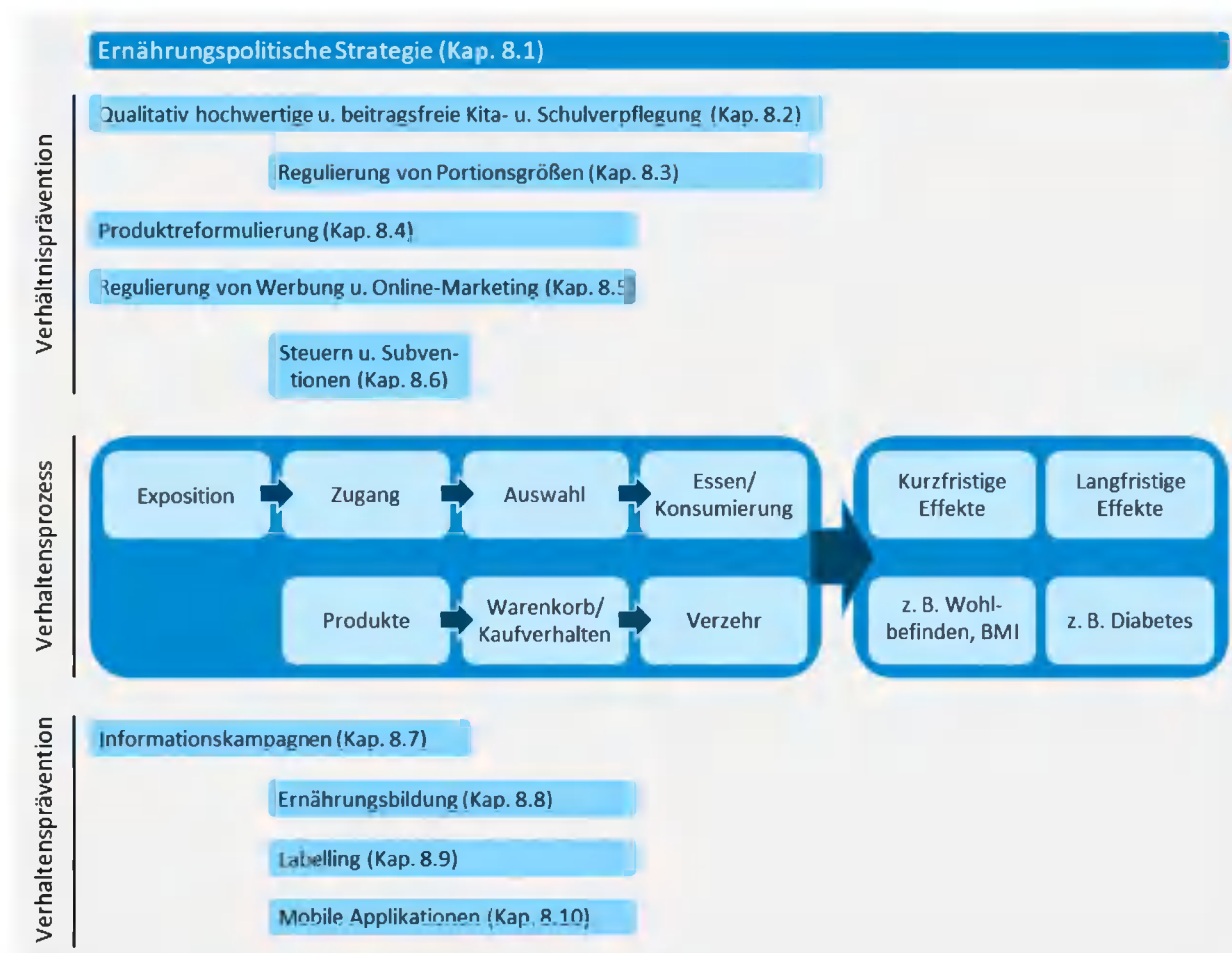
Ernährungspolitische Instrumente können an den verschiedenen **Phasen des Verhaltensprozesses** ansetzen (Abb. KF-2 und Kap. 3.3). Einige Instrumente setzen an allen Phasen des Verhaltensprozesses an, wie beispielsweise eine beitragsfreie und qualitativ hochwertige Kita- und Schulverpflegung: Sie erhöht die Exposition gegenüber gesundheitsförderlichen Lebensmitteln und



Essangeboten, verändert aber auch den generellen Zugang zu den jeweiligen Angeboten sowie die Auswahlmöglichkeiten. Durch die Gestaltung des Angebots (z. B. Qualität, Portionsgröße) und der Essumgebung (z. B. Ausstattung der Mensa) wird ferner das Essverhalten unmittelbar beeinflusst. Damit hat eine beitragsfreie und qualitativ hochwertige Kita- und Schulverpflegung eine breite Verhaltenswirksamkeit.

Andere Instrumente setzen hingegen primär an einer Phase des Verhaltensprozesses an, wirken sich dann in der Regel aber sekundär auch auf die anderen Phasen des Verhaltensprozesses aus (Abb. KF-3). So beeinflussen Steuern primär den Zugang zu Lebensmitteln, indem sie das betreffende Angebot verteuern und es so weniger zugänglich bzw. weniger attraktiv machen. Diese Veränderung wirkt sich dann sekundär z. B. auf die Auswahl und den Konsum und unter Umständen auch auf die Exposition aus, wenn Produkte aufgrund sinkender Nachfrage nicht mehr angeboten werden. Generell erscheint es plausibel anzunehmen, dass ein Instrument umso wirksamer ist (im Sinne der Förderung einer nachhaltigeren Ernährung), je mehr Phasen durch dieses Instrument direkt adressiert werden.

**Abbildung KF-3:** Systematisierung der Instrumente anhand des primären Ansatzpunktes im Verhaltensprozess



Quelle: Eigene Darstellung, siehe dazu auch Kap. 8.1 und Abb. 8-1 sowie Kap. 3.3 und Abb. 3-4.



Generell zeigt ein einzelnes Instrument für sich deutlich geringere Wirkungen als die aufeinander abgestimmte Kombination in einem **Instrumentenmix** (Kap. 8). Da unsere Ernährung so stark gewohnheitsmäßig verankert ist, resultiert daraus die Notwendigkeit eines stimmigen Politikmix sowie eines konzeptionellen und budgetmäßigen Ausbaus des Politikfeldes. Im Rahmen einer übergreifenden Strategie mit langfristigen, überprüfbaren Zielen sollte der notwendige Instrumentenmix zielgerichtet und engagiert im Sinne einer reflexiven Politik erprobt, konsequent evaluiert und daraufhin evidenzbasiert angepasst werden. Dies setzt ein transparentes Monitoring voraus. Eine institutionelle Weiterentwicklung und Stärkung des Politikfeldes erfordert zudem eine stärkere Vernetzung zwischen den relevanten Ressorts (insbesondere Ernährung und Landwirtschaft, Gesundheit, Umwelt) und zwischen den verschiedenen Politikebenen (von der Kommune bis zur EU). Auf Grundlage dieser Analyse spricht der WBAE die in Abb. KF-4 dargestellten **neun zentralen Empfehlungen für eine integrierte Politik für eine nachhaltigere Ernährung** in Deutschland aus (Kap. 9).

**Abbildung KF-4:** Neun zentrale Empfehlungen für eine integrierte Politik für eine nachhaltigere Ernährung



Quelle: Eigene Darstellung, vgl. Kap. 9.1.

Im Folgenden werden diese zentralen, sich zum Teil überlappenden Empfehlungen für eine Politik für eine nachhaltigere Ernährung dargestellt.

### Empfehlung: Systemwechsel in der Kita- und Schulverpflegung herbeiführen – „Kinder und Jugendliche in den Fokus“

---



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 (Kap. 9.2):

- **Schrittweise und evidenzbasierte Einführung einer beitragsfreien Kita- und Schulverpflegung** (Kommunen, Länder, Bund).
- **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).

## Empfehlung: Konsum tierischer Produkte global verträglich gestalten – „Weniger und besser“

---



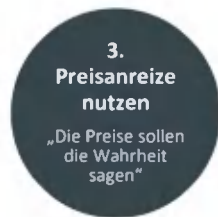
Eine global verträgliche Ernährung erfordert zwingend einen Rückgang des hohen Konsums tierischer Produkte in wohlhabenden Ländern. Eine Reduktion kann in Deutschland zu positiven Gesundheitseffekten beitragen. Auf der Produktionsseite eröffnet eine Transformation der Nutztierhaltung Chancen für mehr Tierwohl und liefert Beiträge zu Biodiversitäts- und Klimaschutz. Diese Transformation sollte in eine umfassende Nutztier- und Ernährungsstrategie eingebettet sein.

---

Der WBAE empfiehlt insbesondere (Kap. 9.3):

- **Reduktion des Konsums tierischer Produkte durch die Gestaltung entsprechender Ernährungsumgebungen in einem umfassenden Programm fördern**, indem (1) die Reduzierung des Mehrwertsteuersatzes für tierische Erzeugnisse abgeschafft und perspektivisch eine spezifische Nachhaltigkeitssteuer eingeführt wird (Bund), (2) ein verpflichtendes Klimalabel für alle Lebensmittel entwickelt und eingeführt wird (Bund), (3) eine Informationskampagne zur Sensibilisierung der Verbraucherinnen und Verbraucher hinsichtlich der Klimarelevanz tierischer Produkte und zur Motivation für Verhaltensänderungen durchgeführt wird (Bund) sowie (4) die Qualitätsstandards der DGE für die Gemeinschaftsverpflegung verpflichtend umgesetzt werden (Bund, Länder, Kommunen).
- **Unerwünschten Nebeneffekten entgegenwirken**, indem (1) die erhöhte Steuerlast (Mehrwertsteuer, perspektivisch Nachhaltigkeitssteuer) sozial abgefedert wird (Bund), (2) im Rahmen eines Monitorings beobachtet wird, ob eine Reduzierung des Konsums tierischer Produkte zu problematischen Substitutionseffekten führt und ggf. gegengesteuert wird (Bund), (3) unerwünschte Nebeneffekte von Klimaschutzanstrengungen in der Produktion in Bezug auf das Tierwohl beachtet werden (Bund, Länder) und (4) eine Transformationsstrategie zur Verbesserung der Wertschöpfung in der Agrar- und Ernährungswirtschaft erarbeitet und umgesetzt wird (Bund, Länder).

## Empfehlung: Preisanreize nutzen – „Die Preise sollen die Wahrheit sagen“



Die notwendige Transformation zu nachhaltigeren Konsummustern wird nicht alleine auf intrinsischer Motivation und bewussten Entscheidungen aufbauen können. Der WBAE empfiehlt, in zentralen Handlungsfeldern die Preisanreize für eine nachhaltigere Ernährung deutlich zu verstärken. Dies soll durch Entlastung einkommensschwacher Haushalte sozialverträglich gestaltet werden.

Der WBAE empfiehlt (Kap. 9.4):

- **Preisanreize für eine Reduktion des Konsums wenig nachhaltiger Produkte setzen** durch (1) die Abschaffung der Reduktion des Mehrwertsteuersatzes für tierische Erzeugnisse (Bund), (2) die Einführung einer neuen Verbrauchssteuer auf alle zuckerhaltigen Getränke, die mit linearem Verlauf am Gehalt an freiem Zucker orientiert ist und die stufenweise erhöht wird (Bund), sowie (3) perspektivisch die Einführung einer spezifischen Nachhaltigkeitssteuer auf alle Lebensmittel (Bund).
- **Hierdurch entstehende finanzielle Spielräume in Bund und Ländern für Investitionen in nachhaltigere Ernährung nutzen**, insbesondere durch (1) eine Steuerrückzahlung im Sinne einer Nachhaltigkeitsprämie für einkommensschwache Haushalte, (2) eine Mehrwertsteuer-senkung für Obst, Gemüse und Hülsenfrüchte, (3) den Umbau hin zu einer tierfreundlicheren Nutztierhaltung und (4) die Verwendung für eine qualitative hochwertige und beitragsfreie Kita- und Schulverpflegung (Bund, Länder, Kommunen).

## Empfehlung: Eine gesundheitsfördernde Ernährung für alle ermöglichen – „Ernährungsarmut verringern“



Auch in einem vergleichsweise wohlhabenden Land wie Deutschland gibt es armutsbedingte Fehl- und Mangelernährung und sogar Hunger. Eine Politik für eine nachhaltigere Ernährung sollte die Lebenslagen von einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen verstärkt in den Blick nehmen und zielgruppenorientierte Unterstützungsangebote weiterentwickeln.

Der WBAE empfiehlt (Kap. 9.5):

- **Zugang zu gesundheitsfördernder Ernährung für alle ermöglichen** durch (1) eine adäquate Berücksichtigung der Kosten einer gesundheitsfördernden Ernährung in der Berechnung staatlicher Grundsicherungsleistungen (Bund) sowie (2) die schrittweise Einführung einer qualitativ hochwertigen und beitragsfreien Kita- und Schulverpflegung (Bund, Länder, Kommunen).

- **Unerwünschte negative Effekte einer Politik für nachhaltigere Ernährung auf einkommensschwache Bevölkerungsgruppen vermeiden** durch (1) die soziale Abfederung von Lenkungssteuern (Bund) sowie (2) eine grundsätzliche Überprüfung der Auswirkungen des ernährungspolitischen Instrumentenmix auf einkommensschwache Haushalte (Bund).
- **Monitoring zur Ernährungsarmut verbessern** (Bund, Länder).

### Empfehlung: Verlässliche Informationen bereitstellen – „Wahlmöglichkeiten schaffen“



Die Verfügbarkeit und die Zuverlässigkeit von Informationen über wesentliche Nachhaltigkeitseigenschaften sind zentral für einen nachhaltigeren Konsum. Aktuell fehlen verlässliche Informationen am und über das Produkt weitgehend. Werbung, moderne Informationsmedien und digitale Anwendungen (bspw. Apps) sind oft fragmentiert, nur begrenzt nutzerfreundlich und wenig auf nachhaltigere Wahlmöglichkeiten ausgerichtet.

Der Beirat empfiehlt, einen deutlichen Ausbau der Informationsinfrastruktur mittels der folgenden Bausteine (Kap. 9.6):

- **Eine wirksame Labelpolitik entwickeln**, insbesondere durch (1) die Einführung staatlicher, möglichst verpflichtender, interpretativer Label für die zentralen Nachhaltigkeitsdimensionen (Bund), (2) das Voranbringen der Entwicklung EU-weiter Nachhaltigkeitslabel (Bund), (3) die Verringerung der Labelflut durch zusammenfassende Label, (4) die Festlegung eines einheitlichen Designs für staatliche Lebensmittellabel („Dachlabel“) (Bund), (5) eine Verstärkung der Methodenentwicklung und Datenerhebungen für Nachhaltigkeitslabel durch Beauftragung einer (staatlichen) Institution (Bund, Länder) sowie (6) die Schaffung einer validen, integrierten Open-access-Datenbasis („Bundesnachhaltigkeitsschlüssel“) (Bund).
  - **Hinsichtlich der Dimension Gesundheit** empfiehlt der WBAE, (1) die Einführung des Nutri-Scores in Deutschland weiter voranzubringen (Bund, Wirtschaft), (2) die EU-weite verbindliche Einführung des Nutri-Scores zu unterstützen (Bund, EU), (3) die Validität des Nutri-Scores durch Forschung weiter zu verbessern (Bund), (4) die Vorzugswürdigkeit vieler nicht im Nutri-Score erfasster unverarbeiteter Rohprodukte zu betonen (Bund, Wirtschaft), (5) die Nutzung von Health-Claims auf Produkte mit positiver Gesundheitsbewertung (Stufen A und B des Nutri-Scores) zu beschränken (Bund, EU), (6) zur Angabe des Nutri-Scores in der Lebensmittelwerbung zu verpflichten (Bund) sowie (7) die Nutzung von sogenannten „Wohlfühl-Labeln“ und „Wohlfühl-Claims“, d. h. Marketingbegriffe und Zeichen, die indirekt auf Gesundheit Bezug nehmen und rechtlich nicht geregelt sind, zu beobachten und ggf. zu unterbinden (Bund, Länder).
  - **Hinsichtlich der Dimension Soziales** empfiehlt der WBAE, Mindeststandards im Sozialbereich sicherzustellen, sodass Verbraucherinnen und Verbraucher sich darauf verlassen können, dass diese auch tatsächlich eingehalten werden, insbesondere (1) das Mindest-



lohngesetz entlang der Wertschöpfungskette für in Deutschland erzeugte Nahrungsmittel durch eine angemessene Kontrollichte konsequent umzusetzen (Bund), (2) das Engagement zur Absicherung EU-weiter sozialer Mindeststandards auszubauen (Bund, EU), (3) die freiwillige Selbstverpflichtung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte zu beobachten und ggf. ordnungsrechtlich zu reagieren (Bund) sowie (4) das WTO-Regelwerk bei ethischen Belangen weiterzuentwickeln (z. B. Kennzeichnungsverpflichtungen) (Bund, EU, WTO). Darüber hinaus empfiehlt der WBAE, hinsichtlich der über Mindeststandards hinausgehenden Fairnessgesichtspunkte (5) die Weiterentwicklung von internationalen Fairness-Labeln beim Schutz abhängig Beschäftigter zu fördern (Bund, Wirtschaft, NGOs) und (6) einen rechtlichen Rahmen für freiwillige Fairness-Label in Deutschland zu entwickeln und zu prüfen (Bund).

- **Hinsichtlich der Dimension Umwelt** empfiehlt der WBAE insbesondere, (1) ein Klimalabel auf Basis von produktspezifischen Standardwerten und ergänzenden firmenspezifischen Werten einzuführen (Bund, Wirtschaft), (2) eine Verpflichtung zur Angabe des Klimalabels in der Lebensmittelwerbung zu prüfen und (3) sich auf EU-Ebene für eine EU-weite verpflichtende Einführung eines Klimalabels einsetzen (Bund). Darüber hinaus empfiehlt der WBAE (4) eine Datenbank zu durchschnittlichen Klimagasemissionen verschiedener Lebensmittel zu erstellen und Methodenkonventionen voranzutreiben (Bund) und (5) Verfahren zur Messung von Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft voranzutreiben (Bund, Wirtschaft).
- **Hinsichtlich der Dimension Tierwohl** empfiehlt der WBAE insbesondere, (1) ein mehrstufiges, staatliches Tierschutzlabel mit im Zeitablauf steigenden Anforderungen zu entwickeln (Bund), (2) das Tierschutzlabel in eine nationale Nutztierstrategie einzubinden (Bund, Länder), (3) auf eine verpflichtende Kennzeichnung auf EU-Ebene hinzuwirken (Bund, EU) sowie (4) die Nutzung von Tierschutzbegriffen rechtlich zu regeln (Bund).
- **Werbeumgebung nachhaltiger gestalten**, indem (1) an Kinder gerichtete Werbung für nicht und wenig gesundheitsfördernde Lebensmittel eingeschränkt (Bund) sowie (2) Werbung für Lebensmittel in Kitas und Schulen (Länder, Kommunen) verboten werden, (3) die Angabe des Nutri-Scores in der Lebensmittelwerbung verpflichtend wird (Bund) und (4) Werbemaßnahmen in sozialen Medien immer als solche kenntlich gemacht werden müssen (Bund).
- **„Digitales Ecosystem nachhaltigere Ernährung“ schaffen**, indem (1) Apps und digitale Anwendungen zu einem „digitalen Ecosystem nachhaltigere Ernährung“ entwickelt und ausgebaut werden, welches Anwendungen und Daten im Umfeld der Ernährung für den gesamten Verhaltensprozess zur Verfügung stellt und verständlich integriert (Bund), (2) eine valide, integrierte Open-access-Datenbasis („Bundesnachhaltigkeitsschlüssel“) geschaffen wird (Bund), (3) für Verbraucherinnen und Verbraucher die Verfügbarkeit über eigene Daten rechtlich stärker gesichert wird und freiwillige Datenspenden ermöglicht werden (Bund) sowie (4) private smarte „digitale Ecosystems“ einer Qualitätskontrolle unterworfen werden (Bund, Länder).



## Empfehlung: Nachhaltigere Ernährung als das „New Normal“ – „Soziale Normen kalibrieren“

---



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.

---

Der WBAE empfiehlt (Kap. 9.7):

- **Kleinere Portionsgrößen zum Standard machen** durch (1) die verpflichtende Umsetzung der DGE-Qualitätsstandards für die öffentliche Gemeinschaftsverpflegung (Bund, Länder, Kommunen) und (2) die Verfügbarmachung kleiner Portionsgrößen in der Außer-Haus-Verpflegung (Bund, Länder, Kommunen, Wirtschaft). Darüber hinaus empfiehlt der WBAE (3) durch die stärkere Einbindung der Portionsgrößenthematik in die BMEL-Kampagne „Zu gut für die Tonne“ (Bund) das Bewusstsein für den Portionsgrößeneffekt und die Akzeptanz von Maßnahmen zur Regulierung und Vermeidung des Effekts in der Bevölkerung zu erhöhen, (4) innovative Maßnahmen zur Verringerung bzw. Vermeidung des Portionsgrößeneffektes zu erproben (Bund, Länder) und (5) freiwillige Maßnahmen der Wirtschaft zu initiieren (Bund, Wirtschaft).
- **Konsum zuckerhaltiger Getränke reduzieren und Leitungswasserkonsum ambitioniert fördern.** Der WBAE empfiehlt ein nationales Aktionsprogramm „Reduktion Süßgetränke“ aufzulegen, das folgende Maßnahmen koordiniert: (1) Die Einführung einer Steuer auf zuckerhaltige Getränke gemäß ihres Gehalts an freiem Zucker (Bund), (2) die kostenlose Bereitstellung von Leitungswasser im öffentlichen Raum (Bund, Länder, Kommunen), (3) die verpflichtende Kennzeichnung von Getränken mit dem geplanten Nutri-Score (Bund), (4) eine ambitionierte Förderung von Leitungswasserangeboten in der Gastronomie und im Einzelhandel (Bund, Länder), (5) die verpflichtende Vorschrift, Wasser oder andere nicht kalorische Varianten als Standardoption bei Kindermenüs anzubieten (Bund, Länder, Kommunen), (6) die Verringerung des Angebots zuckerhaltiger Getränke in öffentlichen Einrichtungen und die Steigerung der Attraktivität des Konsums von Leitungswasser (Länder, Kommunen, Bund), (7) eine breit angelegte Informationskampagne zur Vermeidung der „Getränkefalle“, (8) das Hervorheben kleiner Getränkegrößen in der Gastronomie und im Außer-Haus-Markt (Bund, Länder), (9) ein Verbot von an Kinder gerichtete Werbung für Produkte mit hohem Zuckeranteil (Bund) sowie (10) die Förderung des Konsums leichter Schorlen durch Reformulierung (Bund).
- **Potenziale der Reformulierung realistisch einschätzen und nutzen**, indem die nationale Reduktions- und Innovationsstrategie des BMEL fortgeführt und weiterentwickelt wird. Insbesondere sollten die Reformulierungsmaßnahmen (1) priorisiert und zunächst auf Zuckergehalt und bestimmte Produktgruppen fokussiert werden (Bund, Wirtschaft), (2) systematisch wissenschaftlich unterlegt werden (Bund) und (3) auf der Basis dieser wissenschaftlichen Ergeb-

nisse auf weitere Produktgruppen und den Außer-Haus-Bereich ausgedehnt werden (Bund, Wirtschaft). Darüber hinaus sollten (4) den Lebensmittelherstellern eine wissenschaftsbasierte Toolbox bzgl. Reformulierungsmöglichkeiten und -strategien zur Verfügung gestellt (Bund, Wirtschaft) und (5) die Erreichung der Reformulierungsziele beobachtet und lebensmittelrechtliche Vorgaben ggf. verschärft werden (Bund).

- **Lebensmittelabfälle effizient reduzieren**, indem (1) das Monitoring von Lebensmittelabfällen aufgebaut und die Daten für wissenschaftliche Analysen verfügbar gemacht werden (Bund), (2) mit Hilfe der Monitoringdaten Reduktionsmaßnahmen systematischer evaluiert werden (Bund) und (3) die Kampagne „Zu gut für die Tonne“ des BMELs ausgebaut wird (Bund). Darüber hinaus sollten (4) das Reduktionspotenzial verkleinerter Portionsgrößen erforscht (Bund), (5) Tafeln stärker durch Infrastrukturförderung unterstützt (Länder, Kommunen) und (6) eine gesetzliche Verpflichtung zur Abgabe von noch verzehrfähigen Lebensmitteln für Handel und Bäckereien geprüft (Bund, Länder) werden. Schließlich sollte (7) in der öffentlichen Gemeinschaftsverpflegung mit gutem (Management-)Beispiel vorangegangen werden, z. B. durch die Nutzung von Planungstools und die Umsetzung der DGE-Standards (Bund, Länder, Kommunen).

### Empfehlung: Angebote in öffentlichen Einrichtungen verbessern – „Großküchen nachhaltiger gestalten“



Im Gesundheitssystem ist Ernährung derzeit eher ein Nebenthema. Damit werden erhebliche Qualitätsdefizite in Kauf genommen und auch ein falsches Signal an die Klient\*innen und in die Gesellschaft gesendet. Der WBAE empfiehlt deshalb, in der Senioren-, Krankenhaus- und Reha-Verpflegung Ernährung nicht nur aus einer versorgungspraktischen Perspektive zu betrachten, sondern eine hochwertige Qualität des Essens und der Ernährungsumgebung sicherzustellen.

Der WBAE empfiehlt (Kap. 9.8):

- **Seniorenverpflegung neu denken**. Um die Ernährungs- und gesundheitsbezogene Versorgungssituation älterer Menschen zu verbessern, sollten (1) die Qualitätsstandards der DGE für die Seniorenverpflegung in allen Senioreneinrichtungen verpflichtend umgesetzt (Bund, Kommunen) und (2) dezentrale Mittagstische („Auf Rädern zum Essen“) und kommunale „Kümmerer“ (Länder, Kommunen) eingerichtet werden. Um die Datenlage zur Lebenssituation der Bevölkerungsgruppe 65+ zu verbessern, sollten (3) das Monitoring der Versorgungssituation und die Evaluation von Maßnahmen für die Bevölkerungsgruppe 65 plus mit einem Fokus auf Altersarmut verbessert (Bund, Länder, Kommunen) und (4) Ernährungsscreenings in Kliniken, stationären Einrichtungen und Hausarztpraxen eingeführt sowie Pflegepersonal und Ärzteschaft sensibilisiert werden (Bund, GKV & PKV, Ärztekammer).
- **Gesundheitsförderndes Essen im Gesundheitssystem**, indem (1) die Qualitätsstandards der DGE für die Verpflegung in Krankenhäusern und Reha-Kliniken vorgeschrieben und kontrol-

liert werden (Bund, Länder, GKV & PKV) und (2) die Möglichkeit einer Berücksichtigung qualitätsbezogener Faktoren (z. B. Ergebnisse externer Qualitätsprüfungen) in der Verpflegungsfinanzierung geprüft werden (Bund, Länder, GKV & PKV).

## Empfehlung: Landbausysteme weiterentwickeln und kennzeichnen – „Öko und mehr“



Der ökologische Landbau ist ein vergleichsweise umweltfreundliches System, von dem auch Innovationsimpulse für die gesamte Landwirtschaft ausgehen. Er sollte deshalb auch weiterhin gefördert werden. Aber mehr Ökolandbau ist nicht in jeder Hinsicht nachhaltiger, so dass eine Komplettumstellung der Landwirtschaft nicht das Ziel sein sollte. Die häufig (zu) pauschale Gegenüberstellung von konventionell versus bio trifft nicht die Realität der Landwirtschaft mit ihren vielfältigen Betriebskonzepten. Vom Grundsatz her und global gedacht sind nachhaltigere Landbausysteme mit höherer Flächennutzungseffizienz als im Ökolandbau, wie er derzeit definiert ist, denkbar.

Der WBAE empfiehlt (Kap. 9.9):

- **Förderung des Ökolandbaus zielgerichtet weiterentwickeln** (Bund, Länder). Die Förderung des Ökolandbaus sollte dort, wo er einen besonders hohen Nutzen stiftet (z. B. in § 13-Gebietskulissen der Düngeverordnung („rote Gebiete“)), sowie durch bessere Kombinationsmöglichkeiten mit anderen Agrarumweltmaßnahmen weiter ausgebaut werden.
- **Positive Leistungen des Ökolandbaus in Abständen überprüfen** (z. B. bei Erreichung des 20 %-Ziels) und dabei auch die möglichen negativen Verlagerungseffekte einbeziehen (Bund).
- **Nachhaltigere Landbewirtschaftungssysteme entwickeln und für Lebensmittelverarbeiter und in weiteren Entwicklungsschritten auch für Verbraucherinnen und Verbraucher erkennbar machen.** Für eine nachhaltige Entwicklung sollte sowohl an der Weiterentwicklung des Systems Ökolandbau (Ziel: Verringerung der Ertragslücke zwischen ökologischem und konventionellem Landbau) als auch an der Etablierung von Zwischenformen nachhaltigerer Landbausysteme gearbeitet werden, die hinsichtlich der Umweltleistungen mit dem Ökolandbau mithalten können, aber höhere Erträge erzielen. Solche Ansätze sollten perspektivisch in Richtung eines zertifizierungsfähigen Landbaustandards und damit eines (ggf. mehrstufigen) Labels weiterentwickelt werden (Bund).
- **Ein Klimalabel entwickeln und einführen** (Bund).
- **Technologieentwicklungen hinsichtlich deren Nachhaltigkeitsbewertung und Zulassungspraxis überdenken** (EU, Bund, Länder). Neue Technologien, die z. B. in den Bereichen Robotik, Sensorik und Genome Editing entwickelt werden, können neue Perspektiven für eine nachhaltigere Ernährungssicherung und die Verringerung negativer Umwelteffekte der Anbausysteme eröffnen. Pflanzenschutzmittel, selektiv und zielorientiert eingesetzt, können Nahrungsmittelverluste verringern und zu nachhaltigeren Anbausystemen beitragen. Die politischen Entscheidungsträger\*innen sollten darauf achten, dass die Potenziale von technologischen Lösungsbeiträgen für eine nachhaltigere Produktion nicht „verschenkt“ werden. An-

sonsten drohen hierdurch unerwünschte Verlagerungen der Produktion in Regionen bzw. Länder mit niedrigeren Umwelt- und Klimaschutzstandards. Der gesellschaftliche Diskurs um Technologieentwicklungen im Agrar- und Ernährungssystem sollte verstärkt werden.

**Empfehlung: Politikfeld „Nachhaltigere Ernährung“ aufwerten und institutionell weiterentwickeln – „Eine integrierte Ernährungspolitik etablieren“**

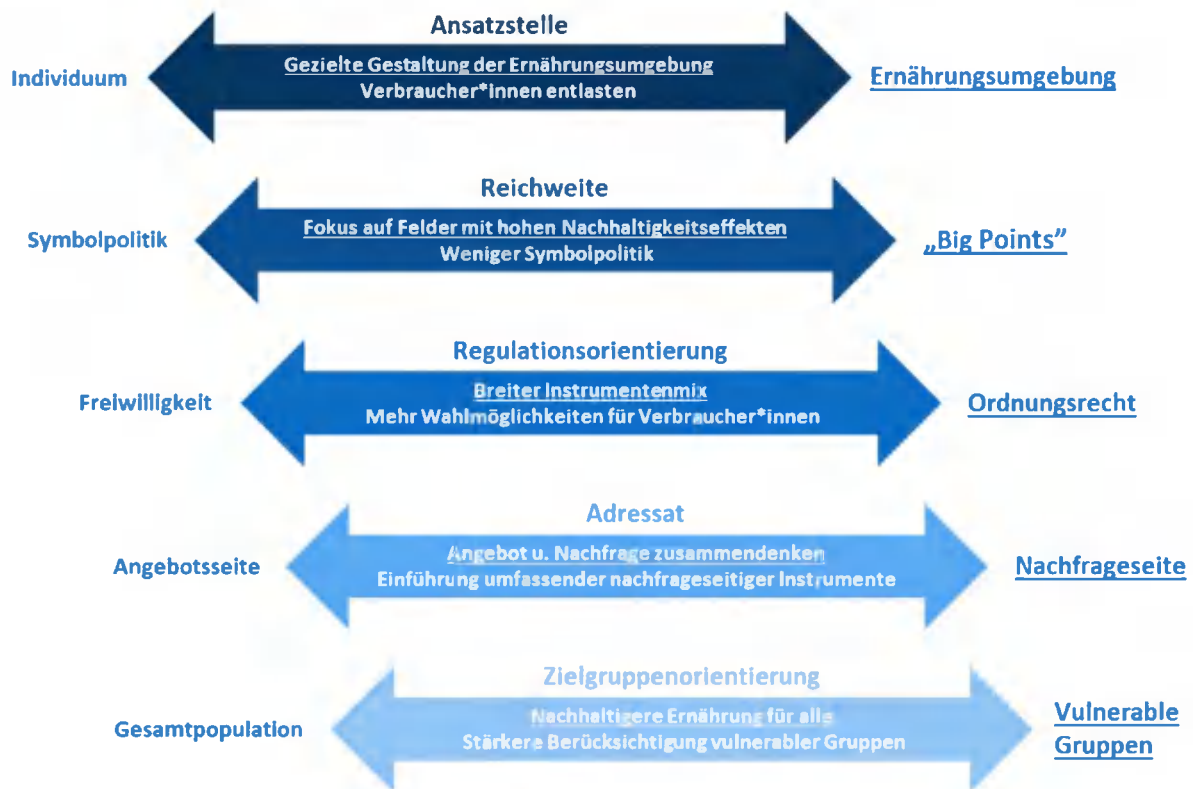


Um Handlungsfähigkeit im konzeptionell noch recht jungen und stark von Interessen geprägten Politikfeld der nachhaltigeren Ernährung zu erlangen, empfiehlt der WBAE eine umfassende Neuausrichtung und Stärkung der Ernährungspolitik, die die vier Nachhaltigkeitsdimensionen Gesundheit, Soziales, Umwelt und Tierwohl integriert.

Eine integrierte Politik für eine nachhaltigere Ernährung erfordert eine konzeptionelle Neuausrichtung der Ernährungspolitik entlang von fünf Entscheidungsfeldern (Abb. KF-5, Kap. 9.10):

- **Ansatzstelle:** Der Staat soll verstärkt in die Verantwortung genommen werden und die Ernährungsumgebung gezielt gestalten und verbessern, damit Verbraucherinnen und Verbraucher entlastet werden und mehr sowie nachhaltigere Wahlmöglichkeiten erhalten.
- **Reichweite:** Eine Konzentration auf zentrale Handlungsfelder ist erforderlich, um die Reichweite von Ernährungspolitik zu erhöhen.
- **Regulationsorientierung:** Es sollte ein breiter und abgestimmter Instrumentenmix umgesetzt werden; insbesondere sollten das Ordnungsrecht und ökonomische Anreize verstärkt und Informationen verlässlicher werden, um die Ernährungsumgebung auf unsere menschlichen Wahrnehmungs- und Entscheidungsmöglichkeiten sowie Verhaltensweisen abzustimmen.
- **Adressat:** Es sollten umfassende nachfrageseitige Instrumente eingeführt werden, um eine bessere Verknüpfung nachfrage- und angebotsseitiger Instrumente zu erreichen.
- **Zielgruppenorientierung:** Eine klare Zielgruppenorientierung ist erforderlich, damit auch vulnerable Gruppen (Kinder, von Ernährungsarmut betroffene Haushalte, ältere Menschen) stärker berücksichtigt werden.



**Abbildung KF-5:** Neuausrichtung der Ernährungspolitik entlang von fünf Entscheidungsfeldern

Quelle: Eigene Darstellung, vgl. Kap. 8.1.

Der WBAE empfiehlt (Kap. 9.10):

- **Politikfeld „Nachhaltigere Ernährung“ aufwerten und institutionell weiterentwickeln** (Bund), indem insbesondere (1) die Ernährungspolitik mit einem verstärkten, den Herausforderungen angemessenen Budget ausgestattet wird, (2) konsistente Ziele und Indikatoren für das Politikfeld „Nachhaltigere Ernährung“ entwickelt werden, (3) die zuständigen Ministerien stärker vernetzt werden und (4) die Ernährungspolitik im BMEL aufgewertet und gegenüber agrarwirtschaftlichen Interessen gestärkt wird.
- **Ernährungspolitische Instrumente kombiniert und evidenzbasiert einsetzen**, indem (1) diese stärker konzeptionell fundiert, kombiniert und aufeinander abgestimmt eingesetzt werden (Bund) und (2) die Implementierung und Wirksamkeit ernährungspolitischer Maßnahmen umfangreich untersucht wird (Bund, Länder). Die Bundesregierung sollte dabei lernend vorgehen, d. h. mit Betonung auf evidenzbasierter Gestaltung und Evaluation der Implementierung und der erzielten Effekte (s. „WIE“-Programm, Kap. 8.2.4).
- **Monitoring und Datenverfügbarkeit verbessern**, indem (1) das Monitoring ernährungspolitisch relevanter Entwicklungen ausgebaut wird (Bund, Länder), (2) Monitoringdaten öffentlicher Forschungseinrichtungen schneller für die Forschung verfügbar gemacht (Bund, Länder) sowie (3) eine regelmäßige Berichterstattung zur „Nachhaltigeren Ernährung“ aufgelegt (Bund) werden.

- **„Digitales Ecosystem nachhaltigere Ernährung“ schaffen** (Bund), indem (1) Apps und digitale Anwendungen zu einem „digitalen Ecosystem“ für eine nachhaltigere Ernährung entwickelt und ausgebaut werden, welches Anwendungen und Daten im Umfeld der Ernährung für den gesamten Verhaltensprozess zur Verfügung stellt und verständlich integriert und (2) eine valide, integrierte Open-access-Datenbasis („Bundesnachhaltigkeitsschlüssel“) geschaffen wird (Kap. 9.6.7).
- **Ausgaben der Krankenkassen für Prävention verstärkt im Präventionsfeld Ernährung** sowie sach- und evidenzorientiert **einsetzen** (Bund, GKV).
- **Freiwillige Maßnahmen mit klaren Transparenz- und Zielvorgaben versehen** (Bund)

## V Finanzierung einer Politik für eine nachhaltigere Ernährung

Die aufgeführten neun zentralen Empfehlungen und deren vorgeschlagene Konkretisierung haben unterschiedliche Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, die im Folgenden für die haushaltsmäßig wichtigsten Maßnahmen größenordnungsmäßig dargestellt sind (Kap. 9.11).

- Die Abschaffung der Mehrwertsteuervergünstigung auf tierische Erzeugnisse (ca. 4,3 bis 5,0 Mrd. Euro jährlich) sowie die Einführung einer Verbrauchssteuer für zuckerhaltige Getränke (ca. 1,0 bis 1,9 Mrd. Euro jährlich) erbringen staatliche Mehreinnahmen von insgesamt ca. 5,3 bis 6,9 Mrd. Euro pro Jahr.
- Die empfohlene Absenkung der Mehrwertsteuer auf Obst und Gemüse führt insgesamt zu Mindereinnahmen von ca. 0,5 Mrd. Euro pro Jahr.
- Eine Kompensation der 40 % einkommensschwächsten Haushalte mit jeweils 50 Euro pro Kopf und Jahr verursacht staatliche Ausgaben von ca. 1,6 Mrd. Euro pro Jahr.
- Für die staatlich finanzierte Kita- und Schulverpflegung ist von staatlichen Mehrausgaben in einer Größenordnung von ca. 5,5 Mrd. Euro pro Jahr auszugehen.
- Für den Umbau hin zu einer tierfreundlicheren Nutztierhaltung werden staatliche Mehrausgaben in einer Größenordnung von ungefähr 2 Mrd. Euro pro Jahr vorgeschlagen.
- In der Summe über Bund, Länder und Kommunen entstehen damit Mindereinnahmen und Mehrausgaben von ca. 9,6 Mrd. Euro pro Jahr. Per Saldo ergibt sich eine Finanzierungslücke von etwa 2,7 bis 4,3 Mrd. Euro jährlich, die durch zusätzliche Steuereinnahmen oder verringerte Ausgaben für andere Politikfelder gedeckt werden müsste und eine Umverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen erfordern würde.
- Weitere, nicht abgeschätzte Ausgaben für die öffentlichen Haushalte folgen aus den übrigen vorgeschlagenen Maßnahmen, z. B. dem Begleitforschungsprogramm zum Ausbau der Kita- und Schulverpflegung, der Umsetzung der DGE-Qualitätsstandards, den Investitionen zum öffentlichen Trinkwasserangebot, dem Ausbau des Monitorings, Informationskampagnen, dem Aufbau „digitaler Ecosystems“, der Entwicklung von Nachhaltigkeitslabeln und dem Ausbau der Dateninfrastruktur des Bundeslebensmittelschlüssels.



- Volkswirtschaftlich stehen diesen Präventions- und Nachhaltigkeitsaufwendungen erhebliche Einsparpotenziale gegenüber. So substituieren die staatlichen Aufwendungen für die Kita- und Schulverpflegung Ausgaben der Eltern. Langfristig bieten die meisten der vorgeschlagenen Maßnahmen erhebliche Potenziale zur Reduktion von Gesundheits- und Umweltkosten.
- Eine Veränderung von Ernährungsstilen, insbesondere durch die Reduktion des Konsums tierischer Produkte, ist für die Verbraucherinnen und Verbraucher eher kostensparend. Dem Agrarsektor dagegen verlangt sie – ähnlich wie eine stärkere Berücksichtigung des Tierwohls – hohe Anpassungsleistungen zur Umstellung auf wertschöpfungsorientierte Strategien ab, die von der Politik begleitet werden müssen.

## VI Fazit

Die vorgeschlagene integrierte Ernährungspolitik mit aufeinander abgestimmten, zum Teil deutlich eingriffstieferen 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.**