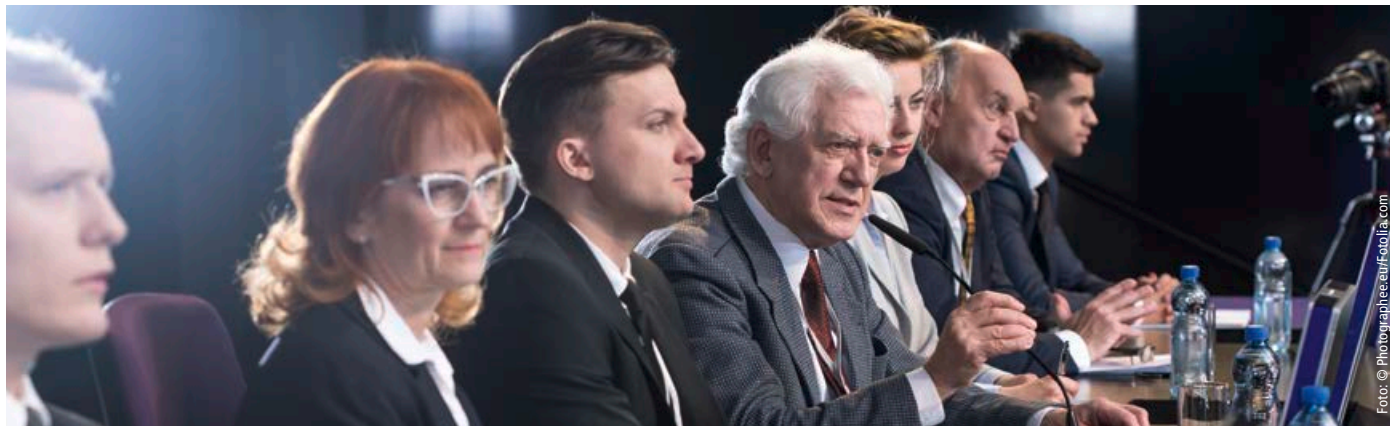


Die Mischung macht's: Strategien und Instrumente der Ernährungspolitik

DR. ACHIM SPILLER • DR. ANKE ZÜHLSDORF • DR. SINA NITZKO



Angesichts der Herausforderungen im Gesundheits- und Klimaschutz sollte die Politik stärker über einen geeigneten Instrumentalmix und die Einbettung der Instrumente in eine konsistente ernährungspolitische Strategie nachdenken. Der Beitrag liefert einen Überblick über und Begründungen für die wichtigsten ernährungspolitischen Instrumente.

Adipositas, Senkung des Fleischkonsums, Klimaschutz – das Ernährungshandeln der Verbraucher rückt zunehmend in den Blickpunkt der Politik. Gerade die Verknüpfung der seit Langem brisanten Übergewichts- und Fehlernährungsfrage mit dem Thema Nachhaltigkeit hat die politische Brisanz verstärkt. Deutschland ist hier eher Nachzügler. Die Gründung des Bundeszentrums für Ernährung Anfang des Jahres setzt ein Zeichen, das den politischen Handlungsbedarf betont. Wichtig ist das Zusammenspiel verschiedener Instrumente als notwendige Bedingung einer effektiven und effizienten Ernährungspolitik (Überblick bei *Spiller et al. 2017*).

Ziele der Ernährungspolitik

Herausforderungen der Ernährungspolitik liegen heute darin, zwei zentrale Ziele gemeinsam im Blick zu behalten: Gesundheit und Nachhaltigkeit. Ernährungsweisen, die durch Übermaß, Unterernährung, Unausgewogenheit oder eine nicht ausreichende Zufuhr von essenziellen Nährstoffen gekennzeichnet sind, werden für zahlreiche Erkrankungen (mit)verantwortlich gemacht und betreffen einen erheblichen Anteil der Bevölkerung. Aber auch jenseits von schwerwiegenden Ernährungsverhaltensstörungen wie *Anorexia* oder *Bulimia nervosa* empfinden viele Menschen ihre Ernährung als problematisch.

Ernährung und die vorgelagerten Stufen der Agrar- und Ernährungswirtschaft stehen für rund ein Viertel der Treibhausgasproblematik (*WBAE & WBW 2016*). Um eine Reduzierung zu erzielen, kommt einem geringeren Konsum tierischer Pro-

dukte eine zentrale Rolle zu. Forschungsarbeiten suchen nach Möglichkeiten, Lebensmittelverschwendung zu reduzieren. Ökologische Erzeugnisse sind ein Schwerpunkt der landwirtschaftlichen Umweltdiskussion mit einem Fokus auf Boden- und Biodiversitätsschutz.

Das Zielspektrum der Ernährungspolitik ist also in den letzten Jahren komplexer geworden, weil Gesundheit und Nachhaltigkeit gefördert werden sollen. Zielkongruenz besteht zum Beispiel bei der Senkung des Konsums tierischer Erzeugnisse – aus Sicht des Klimaschutzes die zentrale ernährungspolitische Stellgröße. Ein Zielkonflikt liegt dagegen bei Seefisch vor: er ist gesund – bei einer rasch wachsenden Weltbevölkerung nimmt jedoch die Gefahr der Überfischung zu.

Die Komplexität der Ernährungspolitik gegenüber einer allein auf Gesundheit – oder noch enger allein auf Adipositas – ausgerichteten Strategie hat sich also deutlich erhöht.

Begründung staatlicher Eingriffe

Staatliche Eingriffe in das Konsumhandeln sind in einer Marktwirtschaft begründungsbedürftig. In Deutschland ist es besonders strittig, ob der Staat verhaltenssteuernd in die Ernährung eingreifen sollte. Haben wir nicht ein Recht auf heutigen Genuss, selbst wenn er zu Lasten der eigenen langfristigen Gesundheit geht?

Die wichtigste Begründung staatlicher Eingriffe sind externe Effekte des Konsums. Konsumententscheidungen haben negative Wirkungen auf andere Bürger oder zukünftige Generationen, zum Beispiel die mit dem Lebensmittelkonsum verbundenen Treibhausgasemissionen.

Ein zweites Argument sind volkswirtschaftliche Gesundheitskosten. So ist unstrittig, dass Adipositas sehr hohe Gesundheitskosten verursacht, noch mehr, wenn auch die indirekten Kosten durch geringere Arbeitsproduktivität oder ein früheres Renteneintrittsalter berücksichtigt werden. Mit dem Argument der volkswirtschaftlichen Kosten legitimierte das Bun-

desverfassungsgericht zum Beispiel die Helm- und Gurtpflicht. Ein weiteres Argument ist der Schutz der Konsumenten. Menschen handeln manchmal mehr oder weniger ausgeprägt gegen ihre eigenen Interessen, weil sie „menschlich“ und beeinflussbar sind – und in aller Regel nicht wie „homo oeconomicus“ agieren. In diesem Zusammenhang greift eine wichtige Diskussionslinie suchtähnliche Prozesse („food addiction“) auf, möglicherweise hervorgerufen durch industriell verarbeitete Produkte, die hohe Anteile an Fett und Zucker enthalten. Es gibt Indizien, dass bestimmte Kohlenhydrat-Fett-Kombinationen die Impulskontrolle herabsetzen (Hoch et al. 2015). Psychologische Studien erklären, in welchem hohem Ausmaß Konsumenten systematischen Wahrnehmungs- und Entscheidungsverzerrungen unterliegen. Bekannt ist der Ankereffekt, der sich beim Essen auf die Wahrnehmung von Verpackungsgrößen auswirkt. Die verfügbare Größe beeinflusst die Einschätzung „normaler“ Portionsgrößen mit einem nachgewiesenen Effekt auf die Kalorienzufuhr (Hollands et al. 2015). Viele Ernährungsmuster laufen gewohnheitsmäßig und ohne größere kognitive Kontrolle ab („Mindless Eating“; Wansink 2006). Außerdem beeinflussen Informationsasymmetrien den Verbraucher: Gesundheit und Nachhaltigkeit sind Vertrauenseigenschaften, die der Einzelne am Produkt weder vor noch nach dem Kauf überprüfen kann. Hier sind staatlich definierte Kennzeichnungssysteme unabdingbar. Informationsasymmetrien resultieren auch daraus, dass sich ungünstiges Ernährungsverhalten zum Teil erst Jahrzehnte später in Gesundheitsproblemen äußert.

Schließlich wirken Hersteller und Händler bewusst auf das Verbraucherverhalten ein, indem sie durch Marketing (Produktplatzierung, Preisgestaltung, Werbung etc.) Präferenzen verändern wollen. Es ist offensichtlich, dass Margen und Werbeausgaben bei stärker verarbeiteten Produkten, Süßwaren oder Alkoholika viel höher sind als bei unverarbeiteten Grundnahrungsmitteln (**Übersicht 1**).

Auch wenn diese Argumente auf die Grenzen der Konsumentensouveränität hindeuten, die den Schutz des Verbrauchers erforderlich machen, bleibt die Wahlfreiheit der Kunden in einer Marktwirtschaft ein wichtiges Argument. Bei der Begründung der Eingriffe sind allerdings verschiedene Konstellationen (Wertenbroch 2017) zu unterscheiden. Die Abgrenzung zwischen „schwachen“ ambivalenten Konsumenten (**Übersicht 2**, Gruppe 2) und Konsumenten, die ganz bewusst „sündigen“ (Gruppe 3), sowie die Frage, wann negative volkswirtschaftliche Gesamteffekte einen staatlichen Eingriff rechtfertigen, bilden die eigentlichen Brennpunkte der aktuellen Auseinandersetzung um Ernährungspolitik.

Akzeptanz staatlicher Eingriffe

Die Rechtmäßigkeit (Legitimität) von Maßnahmen bedeutet in einer Demokratie aber nicht nur wissenschaftliche Rechtfertigung (Evidenz), sondern auch Akzeptanz der Bürger (Effertz 2015). So ist die Steuer auf gesättigte Fettsäuren in Dänemark kurz nach der Einführung aufgrund starken politischen Widerstands wieder abgeschafft worden, obwohl sie wirksam war. Typischerweise befürworten Bürger in Befragungen Informationsmaßnahmen zu gesunder Ernährung, auch bewertende Kennzeichnungsformen wie die Lebensmittelampel. Nudging-

maßnahmen, zum Beispiel eine bessere Platzierung gesunder Produkte oder die Abschaffung von Süßigkeiten an den Kassenterminals im Supermarkt, stoßen ebenfalls überwiegend auf Zustimmung (Reisch et al. 2017). Skeptischer sehen Verbraucher dagegen Steuern und Werbebeschränkungen. Einschränkungen von an Kinder gerichtete Werbung gelten allerdings als positiv (Diepeveen et al. 2013). Die Verwendung der Steuereinnahmen für gesundheits- und sozialpolitische Ziele erhöht die Akzeptanz einer Nahrungsmittelsteuer. Das zeigt die geplante Softdrink-Steuer in Großbritannien, die für bessere Schulverpflegung und häufigeren Schulsport verwendet werden soll.



Übersicht 2: Konsumentengruppen und Ernährungsverhalten (eigene Darstellung)

Konsumenten- gruppen	Legitimation
1. Verletzliche Konsumenten	Bei Kindern und anderen schutzbedürftigen Verbrauchern sind sich Forschung und Bevölkerung relativ einig, dass diese aufgrund der eingeschränkten Fähigkeiten vor gravierenden Fehlern im Konsumhandeln durch staatlichen Schutz bewahrt werden sollten (z. B. durch Werbeverbote für ungesunde Lebensmittel im Kinderprogramm).
2. Ambivalente Konsumenten	Konsumenten, die im Bereich der Ernährung zwischen kurzfristigen Bedürfnissen und Gelüsten auf der einen Seite und langfristigen Präferenzen (z. B. für Gesundheit) hin und her gerissen sind. Sie haben „eigentlich“ eine Präferenz für Schlankheit und langfristige Gesundheit, tun sich aber schwer damit, dies im zeitknappen Alltag umzusetzen. Charakteristikum ist die Unzufriedenheit mit dem eigenen Ernährungsverhalten, wie sie sich in Diäten und dem Wunsch nach unterstützenden Rahmenbedingungen äußert (wie Odysseus, der sich zum Selbstschutz vor den Sirenen an den Mast binden lässt). Lebensmittel mit suchtähnlichem Potenzial, bei denen die Verbraucher sich oft ihres Lasters schmerzlich bewusst sind, aber immer wieder der Versuchung erliegen, werden deshalb auch als „Temptation Goods“ bezeichnet. Ernährungspolitik kann hier eine Umgebung schaffen, die dieser Gruppe das „Leben leichter“ macht.
3. Personen mit hoher Gegenwartspräferenz	Konsumenten, die sich ganz bewusst (hinreichend rational) für den heutigen Genuss zulasten langfristiger Vorteile entscheiden. Ökonomen sprechen von einer starken Abdiskontierung der Zukunft oder hoher Gegenwartspräferenz. Ein Eingriff in die Konsumententscheidungen dieser Gruppe ist (nur) dann gerechtfertigt, wenn deutliche externe Effekte oder hohe volkswirtschaftliche Kosten vorliegen.

Übersicht 3: Leiter ernährungspolitischer Eingriffe (eigene Darstellung nach *Jebb et al. 2013; Nuffield Council 2007*)

Entscheidungsbeschränkung	Limitierte Auswahl durch Produktverbote	Verhaltensänderung durch Produktverbote durchsetzen: zum Beispiel Alkoholabgabeverbote, Softdrinkverbot in Schulen, Verbot bestimmter Portionsgrößen etc.
	Limitierte Auswahl durch Produktreformulierung und Standards	Verhaltensänderung durch Produktreformulierung durchsetzen: zum Beispiel Höchstgehalt bestimmter Inhaltsstoffe (z. B. Salz), verpflichtende Ernährungsstandards in Kita und Schule, in der öffentlichen Gemeinschaftsverpflegung und in Gesundheitseinrichtungen
Entscheidungslenkung	Gelenkte Auswahl durch negative Anreize	Verhaltensänderungen durch negative Anreize veranlassen, insbesondere durch Steuern und Abgaben
	Gelenkte Auswahl durch positive Anreize	Verhaltensänderungen durch positive Anreize veranlassen, zum Beispiel durch Subventionen und Bonusprogramme
	Gelenkte Auswahl durch positive Anreize	Verhaltensänderungen durch veränderte Voreinstellungen veranlassen: zum Beispiel bevorzugte Platzierung von gesunden Produkten in der öffentlichen Gemeinschaftsverpflegung, attraktive Produktgestaltung etc. (Nudging)
Entscheidungsunterstützung	Erleichterte Auswahl	Verhaltensänderungen erleichtern: Coaching-Angebote, Feedback-Systeme/ Apps, (Front-of-Package-)Labelling, staatliche Label, interpretative Label wie das Ampelsystem, Warnlabel, Health Claims
	Informierte Auswahl	Entscheidungen verbessern: Verbraucherbildung und -information, Markttransparenz erhöhen, nährwertbezogene Angaben, Werbeeinschränkungen und -verbote
	Staatlicherseits nicht regulierte Auswahl	Situation beobachten durch staatliches Monitoring

Wenn den Bürgern die Begründung eines Eingriffs unklar ist, fehlt es auch an Akzeptanz. So kennt nur ein Teil der Bevölkerung den Zusammenhang zwischen dem Konsum tierischer Produkte und dem Klimaschutz – entsprechend unpopulär war der Vorschlag des Umweltbundesamtes, die Mehrwertsteuer auf tierische Produkte zu erhöhen.

Starke Eingriffe wie Verbote und Steuererhöhungen sollten daher erst nach einer ausführlichen Informationskampagne beginnen.

Die Bürger sehen staatliche Interventionen einige Zeit nach ihrer Einführung positiver als direkt bei ihrer Einführung, offensichtlich gewöhnen sie sich daran (Status quo Bias). Naheliegender ist, dass von Steuern betroffene Bürger negativer reagieren als Nicht-Betroffene. Ältere Menschen und Frauen stehen ernährungspolitischen Eingriffen grundsätzlich positiver gegenüber. Als wirkungsvoll wahrgenommene Eingriffe akzeptiert man eher. Noch größer ist allerdings der Einfluss der wahrgenommenen Fairness einer Maßnahme: Hier liegt ein großes Problem von Steuererhöhungen, da diese vor allem einkommensschwache Haushalte vom Konsum bestimmter Produkte abhalten.

Insgesamt ist die Zustimmung der Bürger zu ernährungspolitischen Eingriffen gemischt. Die teilweise Ablehnung „härterer“ Eingriffe gerade durch diejenigen, die davon profitieren sollen, mag verwundern. Menschen neigen jedoch zu Kontrollillusionen, gehen also typischerweise davon aus, dass sie den „Versuchungen“ einer problematischen Ernährungsumgebung schon widerstehen können. Außerdem gibt es einen relativ großen Optimistic Bias (*Sproesser et al. 2015*): Die meisten Menschen gehen davon aus, dass sie sich besser ernähren als der Durchschnitt der Bevölkerung.

Wirkungen verschiedener ernährungspolitischer Instrumente

In der Forschung existieren mehrere Versuche, die vielfältigen ernährungspolitischen Maßnahmen zu systematisieren. Besonders übersichtlich ist die „Leiter ernährungspolitischer Eingriffe“. Diese visualisiert eine nach zunehmender Einflussnahme geordnete Stufenfolge (**Übersicht 3**).

Entscheidungsunterstützende Maßnahmen

Monitoring

Am Beginn der Leiter steht ein staatliches Monitoring der Entwicklung von Maßnahmen. Das klingt einfach, allerdings sind die notwendigen Informationen für eine zielgerichtete Ernährungspolitik derzeit nur bedingt vorhanden. Viele Auswertungen beruhen auf den Daten der letzten großen (nationalen) Verzehrstudie II aus dem Jahr 2006. Sinnvoll wäre – ergänzend zu einer Aktualisierung dieser Daten – ein Gesamtmonitoring, das systematisch Nachhaltigkeits- und Gesundheitsindikatoren erfasst.

Informierte Auswahl

Informationskampagnen versuchen zunächst durch den Einsatz klassischer und neuer (sozialer) Medien ernährungsbezogene Informationen zu transportieren. Darauf basierend sollen in einem zweiten Schritt Veränderungen auf Werte-, Einstellungs- und Motivebene folgen. Besonders wirksam sind solche Informationen, wenn sie von Personen mit hoher sozialer Nähe stammen. Der dritte Schritt, eine Veränderung des Verhaltens, ist komplex. Theoretische wie empirische Arbeiten deuten darauf

hin, dass Veränderungen stark habitualisierter Verhaltensmuster wie die der Ernährung einen umfassenden Ansatz erfordern. Erfolgreicher sind deshalb Maßnahmen, die mit einem breiten Instrumenten-Mix arbeiten. Informationskampagnen sind letztlich – ähnlich wie die Werbung – von Kreativität und Kommunikationsdruck abhängig.

Ernährungsbildung ist ein Instrument mit geringer Eingriffstiefe. Verbraucher sollen verantwortliche Konsumententscheidungen treffen – im Hinblick auf die eigene Gesundheit wie in sozial-ökologischer Perspektive. Der Ansatz wurde häufig mit Fokus auf den Kita- und Schulunterricht diskutiert, etwa hinsichtlich eines verpflichtenden Hauswirtschaftsunterrichts. Weitere stärker untersuchte Zielgruppen sind werdende Eltern und sozial schwächere Personen mit hohem BMI.

Aufbauend auf der Ernährungsbildung sollen Pflichtinformationen auf Produkten wie nährwertbezogene Angaben dem Verbraucher eine informierte Auswahl erleichtern. Im Gegensatz zu Labeln im engeren Sinn handelt es sich hier um Detailinformationen, die eine gewisse Vorbildung erfordern.

Verbraucherbildung und -information sind wichtig, erreichen aber Teile der Konsumenten kaum, und zwar gerade diejenigen, für die diese Informationen besonders relevant sind (z. B. prekäre soziale Gruppen).

Vor diesem Hintergrund diskutiert man verstärkt über Werbebeschränkungen. Generell gehören Unternehmen der Süßwaren-, Softdrink- und Fast-Food-Industrie zu den werbestärksten Branchen der Wirtschaft. Verschiedene Studien weisen deutliche Wirkungen von Werbung auf Lebensmittelpräferenzen und Verzehrverhalten speziell bei Kindern aus. Positiv untersucht sind deshalb Werbebeschränkungen für Kinderlebensmittel. Neben solchen Verboten zielt Politik auf die Verhinderung von unlauterer Werbung, bei der problematische Erzeugnisse als gesund oder nachhaltig vermarktet werden.

Erleichterte Auswahl

Label im engeren Sinn dienen dazu, Informationen am Verkaufsort und auf dem Produkt zu vereinfachen und so handlungsunterstützend zu wirken. Sie sind der Schwerpunkt der nachhaltigkeitsorientierten Ernährungspolitik. Label alleine bewirken in einem durch Werbung informationsüberladenen Markt nur kleine Veränderungen. Bei interessierten Konsumenten sind sie effektiver. Neben beabsichtigten Wirkungen können Label auch unerwünschte implizite Effekte haben. So können Konsumenten „gesund“ mit „schmeckt nicht“ oder einem geringen Kaloriengehalt assoziieren und zu höherem Verzehr führen. Um solche Health-Halo-Effekte zu vermeiden, sollte der Kaloriengehalt eines Produkts mitkommuniziert werden. Auch deutet sich an, dass bewertende Label wie die Ampel oder Physical Activity Calorie Equivalents(PACE)-Label besser wirken. In jüngerer Zeit laufen erste Studien zu Warnlabeln, zum Beispiel für besonders klimabelastende Produkte. Eine ähnlich verdichtende, handlungsleitende Funktion haben Werbeclaims. Mit der Health-Claims-Verordnung der EU gibt es deshalb eine präventive Werberegulierung auf wissenschaftlicher Basis, die eine Reduktion missbräuchlicher Gesundheitsversprechen anstrebt. Viele früher genutzte problematische Claims dürfen heute nicht mehr verwendet werden. Unterstützungsangebote versuchen den Verbraucher bei der

Umsetzung seiner Verhaltensänderung zu begleiten. Sie reichen von Tracking- und Feedback-Systemen in Smartphones bis zu psychologischer Unterstützung. Persönliche psychologische Begleitung ist effektiv, aber teuer. Einfache Apps haben sich als interessant erwiesen, vor allem wenn sie explizit auf Verhaltensänderungen hin gestaltet sind. Bei Essstörungen sind psychologische Interventionen unumgänglich. Häufig kommen Konzepte aus dem Suchtbereich zur Steigerung der Motivation, entweder alleine oder in Kombination mit kognitiver Verhaltenstherapie, zum Einsatz.

Entscheidungslenkende Maßnahmen

Gelenkte Auswahl/Nudging

Das aus den USA kommende Nudging (stupsen) soll Verhalten in eine bestimmte Richtung lenken, ohne Optionen zu verbieten oder ökonomische Anreize zu setzen, beispielsweise durch geeignete Platzierung von Lebensmitteln zur Förderung einer gesunden Ernährung. Nudging wirkt über Stimuli, die die Entscheidungssituation für Konsumenten verändern. Es wird häufig im Hinblick auf die Gemeinschaftsverpflegung diskutiert. Neben der Platzierung der Speisen gelten Voreinstellungen als geeignet (z. B. standardmäßig gesunde Beilagen). Insgesamt gibt es nur eine begrenzte Anzahl von Wirkungsstudien für Nudging mit nicht immer eindeutigen, aber meist positiven Ergebnissen.

Positive finanzielle Anreize

Die aufgrund des technologischen Fortschritts in der Landwirtschaft gesunkenen Preise von Lebensmitteln insgesamt und von bestimmten energiedichten Produkten sind ein Treiber von Übergewicht. Entsprechend liegt es nahe, ökonomische Anreize als politisches Steuerungsinstrument zu nutzen. Diese können als Steuern unerwünschte Konsumalternativen verteuern, während Subventionen den Konsum attraktiver machen.

Subventionen sind als Politikmaßnahme populär, weil die Bevölkerung sie eher akzeptiert, sie sind aber teuer. Wenn sie den Preis eines Produkts für alle Konsumenten gleichermaßen



Positive finanzielle Anreize (Subventionierung gesunder Lebensmittel) wirken in der Regel besser als negative. Die Mischung macht's.

senken, profitieren die sich gesund ernährenden Teile der Bevölkerung stärker. Insofern können Subventionen sozial ungleich wirken. Aus psychologischen Gründen fallen die Reaktionen auf die Verteuerung eines Produktes meist gravierender als die auf eine Subventionierung aus, weil Steuern Verlustaversionen auslösen. In diesem Fall sollten Subventionen im Vergleich stärker sein, um die angestrebte Nachfrageänderung zu erzielen.

Insgesamt zeigen die vorliegenden Studien positive Wirkungen auf die Qualität der Nahrungszusammensetzung, während die Evidenz für eine Kalorienreduktion gemischt ist. Neben Subventionen fallen auch Bonusprogramme, etwa von Krankenkassen oder Unternehmen für ihre Mitarbeiter, in die Kategorie der positiven Anreize.

Negative finanzielle Anreize

Die (Eigen-)Preiselastizität der Nachfrage erfasst die potenzielle Wirkung einer Steuer. Sie misst, wie stark Verbraucher auf eine einprozentige Verteuerung reagieren. In wohlhabenden Ländern sind Preiselastizitäten meist gering, so dass deutliche Steuererhöhungen notwendig sind (**Übersicht 4**). Eine starke Anhebung von Verbrauchssteuern wirft aber sozialpolitische Fragen auf. Menschen mit geringem Einkommen reagieren stärker auf Preiserhöhungen. So senken Personen mit geringem Einkommen nach den Ergebnissen einer umfassenden Analyse von Softdrink-Steuern in den USA ihre Kalorienzufuhr mehr als doppelt so stark wie Personen mit hohem Einkommen. Konsumsteuern wirken damit regressiv, belasten die Geringverdiener also stärker, beeinflussen sie aber auch mehr. Sozial schlechter gestellte Bürger können Konsumsteuern also als ungerecht bewerten, da die Umsetzung ihrer Präferenzen teurer würde, während reiche Haushalte über größere Verhaltensspielräume verfügen. Zudem könnte

es zu ungünstigen Substitutionseffekten kommen, etwa wenn preiswerte, fetthaltige Produkte Fleisch ersetzen. Bei Produktsteuern ist also zu beachten, dass ähnlich ungünstige Substitute vergleichbar besteuert werden. Hier weisen breit angelegte Lenkungssteuern Vorteile auf.

Entscheidungsbeschränkende Maßnahmen

Gebote/verpflichtende Standards

Ordnungsrechtliche Gebote ordnen ein gewünschtes Verhalten an. Derzeit werden Pflichten zur Reformulierung von Rezepturen breit diskutiert. Reformulierungsstrategien für Salz wurden zum Beispiel positiv bewertet. Eine andere Studie verglich die Wirkung von verpflichtenden Reformulierungs- versus Informationskampagnen und kam zu dem Ergebnis, dass die verpflichtende Reformulierung wirksamer ist und weniger sozial selektiv wirkt. Positiv analysiert sind auch die Effekte von höheren Schulverpflegungsstandards in Schulen.

Verbote

Verbote sind der weitreichendste Eingriff. Diskutiert wird beispielsweise über XXL-Portionsgrößen, etwa bei Softdrinks. Ein Verbot von Fast-Food-Angeboten in der Umgebung einer Schule führt zu einer besseren Beteiligung an der Schulverpflegung. Studien zeigen, dass Verbote auch Reaktanzeffekte auslösen können. Eine Überprüfung der Wirkung eines verpflichtenden Veggie-Days in Schulen wies kurzfristig negative Effekte nach, mittelfristig „normalisierte“ sich das Verhalten der Schüler wieder. Reaktanzeffekte treten also nicht zwangsläufig auf.

Entwicklung einer umfassenden Ernährungsstrategie

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

Mix ernährungspolitischer Instrumente

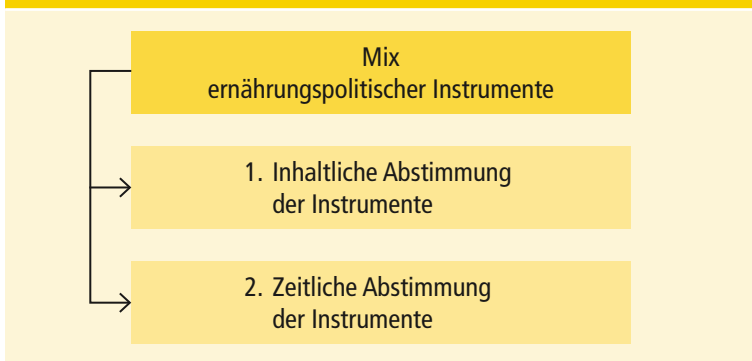
Studien zur Tabakpolitik zeigen, dass eine Kombination verschiedener Instrumente zentral ist und erst dieser Mix größere Fortschritte hervorbringen konnte. Trotz ungenauer Steuerungswirkung einzelner Instrumente und möglicher Reaktanzeffekte wurden selbst bei einem Suchtgut wie Tabak drastische Verhaltensänderungen erzielt. Die Bündelung von Instrumenten führt zu Multiplikatoreffekten. Für den Ernährungsbereich sind synergistische Wirkungen umfassender Instrumentenkombinationen im Schulbereich belegt. (**Übersicht 5**).

Wichtig dabei ist die abgestimmte zeitliche Reihenfolge: man beginnt mit dem Gewinnen von Aufmerksamkeit, dann folgen Informationen, dann steigt man auf der Leiter langsam nach oben (**Übersicht 3**). Ein paralleler Einsatz der Instrumente oder das Überspringen von Stufen überfordert möglicherweise Bevölkerung und Unternehmen, wie das Beispiel des „Veg-

Übersicht 4: Auswirkungen einer Mehrwertsteuerangleichung auf beispielhafte Produktgruppen (eigene Darstellung nach Daten von *Spiller et al. 2017; Schmacker 2016*)

Produkt	(Eigen-)Preiselastizität (aus der Literatur)	Konsumrückgang bei Erhöhung der Steuer auf üblichen Mehrwertsteuersatz (von 7 auf 19 %)
Fleisch	-0,37	4,44 %
Milchprodukte	-0,19	2,28 %
Softdrinks	-0,57 bis -1,2	6,84 bis 14,4 %

Übersicht 5: Mix ernährungspolitischer Instrumente (eigene Darstellung)



gie-Days“ zeigt. Wesentlichen Teilen der Bevölkerung war (und ist) der Zusammenhang zwischen Fleischkonsum und Klimaschutz (noch) nicht klar.

Konzentration auf zentrale Zielgruppen

Vulnerable Zielgruppen wie Personen aus sozial schwächeren Haushalten stehen im Fokus der gesundheitsorientierten Forschung, da hier Übergewichtsprobleme und Mangelernährung ausgeprägter sind. Sozial prekäre Zielgruppen sind schlechter über Informationsansätze erreichbar (Knowledge-Gap-Hypothese). Gleichwohl haben die vielfältigen Gesundheitsinformationen auch Wirkungen in benachteiligten sozialen Gruppen gezeigt. Haushalte mit niedrigem Einkommen weisen ebenfalls Präferenzen für gesündere Lebensmittel auf, können sich diese aber nicht immer leisten, weil nachhaltige Diäten teurer sind. Eine Subventionierung gesunder Produkte für sozial schwache Haushalte ist deshalb ein in Deutschland bisher wenig diskutierter Aspekt der Ernährungspolitik.

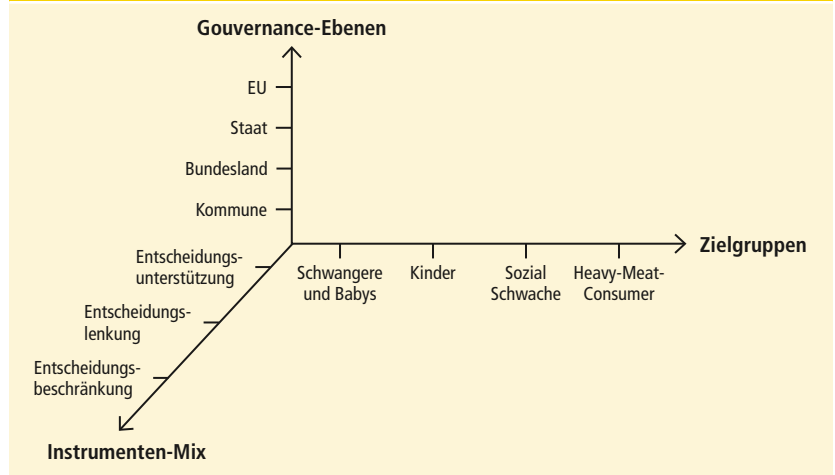
Eine weitere verletzte Gruppe sind Schwangere und Babys. Studien aus der Epigenetik zeigen die enorme Bedeutung „der ersten tausend Tage“ (Biesalski 2017). Klimapolitisch besonders relevant ist die Zielgruppe der „Heavy Meat Consumer“, meist Männer mit extrem hohem Fleischkonsum. Eine Gruppe von rund sechs Prozent verzehrt fast dreimal so viel Fleisch wie der Durchschnittsbürger. Zugleich sind diese Personen kaum an Nachhaltigkeit und Gesundheit interessiert, so dass hier Informationsmaßnahmen allein wenig bewirken (Cordts et al. 2013).

Fokussierung auf beeinflussbare Settings

Quer zu den bisher beschriebenen Instrumenten und Zielgruppen steht der Setting-Ansatz („Verhältnisprävention“), der verschiedene Instrumente koppelt, um ein bestimmtes Ernährungsumfeld zu gestalten. Im Vordergrund steht hier aufgrund der politischen Beeinflussbarkeit die Verbesserung der Gemeinschaftsverpflegung. Deutschland gehört zu den wenigen EU-Ländern mit verbindlichen Schulverpflegungsstandards. International verweist man auch auf die negative Situation in Gesundheitseinrichtungen. Hinsichtlich der Wirkung von Schulkonzepten zeigt sich eine positive Evidenz für Getränkeprogramme und die Verfügbarkeit gesunder Produkte sowie negative Effekte für Snackautomaten. Kurzfristige Interventionen bringen eher wenig.

Angesichts der Bedeutung von Habitualisierungsprozessen für das weitere Leben bietet die Kinderverpflegung besondere Chancen. Ein Instrumenten-Mix zur Verbesserung dieses Settings könnte aus verbindlichen Standards, mehr Sport, einer Informationskampagne, Einbezug der Eltern, Nudging und höheren Subventionen bis zur staatlichen Vollfinanzierung nach schwedischem Vorbild bestehen. In den USA bieten ei-

Übersicht 6: Strategische Entscheidungsfelder der Ernährungspolitik (eigene Darstellung)



nige Bundesstaaten ein kostenloses Schulfrühstück für alle Schüler unabhängig vom Einkommen an, was zu einer stärkeren Beteiligung an der Maßnahme geführt hat.

Insgesamt sind die schwedischen Erfahrungen sowie die Erfolge der USA Belege für die Wirkung umfassender Setting-Ansätze.

Mehrebenen-Politik: von der Kommune bis zur EU

Schul- und Kindergartenverpflegung sind ein Beispiel für die Schwierigkeiten einer leistungsfähigen Ernährungspolitik im föderalen System. Aufgrund der engen Grenzen der kommunalen Finanzierung sind hier größere Verbesserungen schwierig, wenn keine Möglichkeiten gefunden werden, den Bund an den Kosten der Kinderverpflegung zu beteiligen. Themen wie Labelling sind eher auf EU-Ebene angesiedelt. Ein angepasster Instrumenten-Mix verlangt daher eine Koordination über die Politikebenen hinweg. **Übersicht 6** zeigt zusammenfassend die zentralen Entscheidungsfelder einer Ernährungsstrategie.

Fazit

Fast alle Instrumente beeinflussen Verhalten – aber jedes für sich nur begrenzt. Gleichzeitig ist die politische Handlungsnotwendigkeit groß: Ohne eine deutliche Senkung des Konsums tierischer Produkte in Deutschland ist beispielsweise der Klimaschutzplan der Bundesregierung nicht einzuhalten. Solche ehrgeizigen Ziele sind nur mit einem gut durchdachten Instrumenten-Mix erzielbar, der in eine konsistente, langfristig angelegte ernährungspolitische Strategie eingebunden ist, die sich traut, klare Schwerpunkte zu setzen. ■

>> Die Literaturliste finden Sie im Internet unter „Literaturverzeichnisse“ als kostenfreie pdf-Datei. <<



FÜR DAS AUTORENTEAM

Dr. Achim Spiller ist seit 2000 Professor für „Marketing für Lebensmittel und Agrarprodukte“ an der Georg-August-Universität Göttingen. Seine Forschungsschwerpunkte liegen bei den Themen Lebensmittelmarketing, Konsumentenverhalten, Nachhaltigkeit, Animal Welfare und Food Chain Management. Er ist ordentliches Mitglied der Akademie der Wissenschaften zu Göttingen und seit 2006 Mitglied im wissenschaftlichen Beirat für „Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz“ beim Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung.

Prof. Dr. Achim Spiller
Georg-August-Universität
Göttingen
Lehrstuhl „Marketing für Lebensmittel und Agrarprodukte“
Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung
Platz der Göttinger Sieben 5
37073 Göttingen
a.spiller@agr.uni-goettingen.de