

Verbraucherpolitische Tagung

am 1. und 2. März 2010 in Berlin

Über den Tellerrand – Gestaltungsaufgabe Ernährungspolitik

Redebeiträge und Thesenpapiere

- Abstimmungsprobleme: Deutsche Ernährungspolitik zwischen Agrarpolitik, Verbraucherschutz und Gesundheitsfürsorge

PD Dr. Uwe Spiekermann
Deutsches Historisches Institut Washington, USA
- Interessenkonflikte: Die Bundesebene im Spannungsgefüge von Europäischer Union und föderalem Wettbewerb

Dr. Peter H. Feindt
Cardiff University, Großbritannien
- Der Wandel der Ernährungsgewohnheiten im Kontext der Globalisierung des Ernährungssystems – Anforderungen an Politik und Forschung

Regine Rehaag
KATALYSE Institut
- Wissensproduktion: Leistung und Probleme der Ressortforschung

Prof. Dr. Eva Barlösius
Universität Hannover
- Themensetzung mit Kalkül. Der Lobbyismus der Lebensmittelwirtschaft

PD Dr. Rudolf Speth
Universität Kassel
- Medienpräsenz und Spendenakquise Verbrauchervertretung durch privatwirtschaftliche Vereine

PD Dr. Uwe Spiekermann
Deutsches Historisches Institut Washington, USA

- Deutscher Korporatismus – der Nationale Aktionsplan als Fallstudie
Friedrich Schorb
Universität Bremen

- Langsam, doch erfolgreich: Risikobasierte Kontrollen entlang der Lebensmittelkette in der Schweiz
Thomas Lüthi
Bundeseinheit für die Lebensmittelkette, Schweiz

- Zukunftsoffene Ernährungsberichterstattung: Österreich
Dr. Petra Rust
Österreichische Gesellschaft für Ernährung (ÖGE)

- Healthy Eating as a Public Concern: Nutrition Policy throughout the United Kingdom
Dr. Helen Crawley
City University London, Großbritannien

- Ernährungspolitik und Genderfragen: Die sozialwissenschaftlich inspirierten Ernährungspolitiken Skandinaviens
Dr. Wenke Gwozdz
Copenhagen Business School, Dänemark

Verbraucherpolitische Tagung

am 1. und 2. März 2010 in Berlin

Über den Tellerrand – Gestaltungsaufgabe Ernährungspolitik

Statement

PD Dr. Uwe Spiekermann, Deutsches Historisches Institut

Washington, USA

Abstimmungsprobleme: Deutsche Ernährungspolitik zwischen Agrarpolitik, Verbraucherschutz und Gesundheitsfürsorge

Der Begriff „Ernährungspolitik“ scheint mir Neuland zu erschließen, können wir damit doch unsere Art der Regulierung von Nahrungsmittelproduktion, Ernährungsmärkten und der Essenden im Zusammenhang denken, verbessern und zukunftsfähig gestalten. Er bündelt zugleich veränderte gesellschaftliche Anspruchshaltungen an das politische System, an die politische Teilhabe der Bürger, manifestiert zugleich bestehende Sorgen um die tägliche Kost und die eigene Gesundheit. Gleichwohl: Entgegen der Annahme vieler Wissenschaftler sind weder das Konzept noch die damit verbundenen Ideale einer integrativen Vernetzung bisher nebeneinander laufender Politikfelder neu. Ernährungspolitik verweist vielmehr zurück in die Zeit vom Ersten bis zum Zweiten Weltkrieg. Der Beitrag wird drei Abschnitte umgreifen:

A) Konturen der heutigen Ernährungspolitik

1. Ernährungspolitik dient gegenwärtig vorrangig Partikularinteressen, sei es der Wirtschaft oder der Wissenschaft. Sie ist 2. in umkämpften gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Feldern angesiedelt, birgt deshalb ein grundsätzlich hohes Konfliktpotenzial. Ernährungspolitik wird 3. in kleinteiligen Debatten erörtert, Kampagnen und Einzelthemen dominieren. Es fehlen Strukturdebatten über den Zusammenhang verschiedener Politikbereiche und die Gestaltungsoptionen in Wirtschaft, Gesellschaft und Alltag. 4. Obwohl Ernährungspolitik vielfach auf den Essalltag und die Ernährungspraxis zielt, verfügten die Akteure kaum über Wissensbestände und Handlungsoptionen, um hier Erfolge erzielen zu können.

B) Genese und Wandel der deutschen Ernährungspolitik

Die Strukturentscheidungen des 19. Jahrhunderts gelten vielfach bis heute: Die Kommunen erhielten ein Selbstverwaltungsrecht und die Verantwortung für eine auch ernährungsbezogene Daseinsfürsorge, die Bundesstaaten die Hoheit über die Agrar-, Bildungs- und Forschungspolitik sowie die Lebensmitteluntersuchung. Der spät etablierte Zentralstaat konzentrierte sich dagegen auf die Grundlagenforschung, den Zollschatz sowie die Rahmengesetzgebung, ließ den Marktkräften im Wesentlichen freien Lauf und versuchte den Schulterschluss mit Landwirtschaft und Ernährungsindustrie. Das änderte sich erst angesichts der mangelnden Leistungsfähigkeit dieses Systems im Ersten Weltkrieg. Der Beitrag wird die Hauptkonturen einer integrierten Ernährungspolitik der Weimarer Republik und dann der NS-Zeit nachzeichnen, insbesondere die Vernetzung von Agrar-, Wissenschafts-, Gesundheitspolitik und einer zunehmend staatlich dominierten Ernährungslenkung hin zu einer dominant vegetabilen, saisonalen und regionalen deutschen Kost, die immer vor dem Hintergrund von Rassismus und Kriegsvorbereitung zu verstehen ist. Die Konsequenz der Niederlage aber auch der menschenverachtenden Elemente der Ernährungspolitik war eine strikte Fokussierung auf die Ernährungssicherung und die Agrarpolitik. Der Umgang mit dem im NS-Jargon weiter Zivilisationskrankheiten genannten Folgen einseitigen und übermäßigen Essens führten jedoch zur Revitalisierung einer ernährungsbezogenen Gesundheitspolitik. Die umfassende Liberalisierung führte zur Neuorganisation des Verbraucherschutzes und zu erbitterten Debatten um die Qualität der Nahrung, die zur Etablierung des Vorsorgeprinzips im Lebensmittelgesetz 1958 führten. Die Strukturentscheidungen der 1950er Jahre prägten trotz vieler Veränderungen die Konturen der Ernährungspolitik bis zur Jahrtausendwende, als die BSE-Krise die innere Widersprüchlichkeit der bestehenden Strukturen der „subventionierten Unvernunft“ allseits offenbar machte. Die angekündigte Agrar- und Ernährungswende blieb jedoch stecken, so dass Debatten über die zukünftige Ernährungspolitik dringend erscheinen.

C) Ergebnisse und Konsequenzen

1. Ernährungspolitik stand und steht defensiv-reaktiv zu den Veränderungen im Handlungsfeld Essen/Ernährung. Eine Rückbesinnung auf die gesellschaftliche und alltagspraktische Bedeutung von Essen/Ernährung und die Berücksichtigung von Ernährungspolitik als gesellschaftlicher Querschnittsaufgabe könnten dagegen Änderungen bieten.
2. Die Ernährungspolitik hat zentrale Bereiche des Ernährungswandels des letzten Jahrhunderts nicht mitbedacht und daher auch nicht mitbestimmt. Dies gilt es zu analysieren, um langfristige Strategien in Kooperation, teils aber auch im Konflikt mit wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu entwickeln.
3. Der Begriff der Ernährungspolitik erlaubt es, unterschiedliche Politikfelder zu integrieren. Doch diese Integration darf sich nicht in der effizienteren Koordinierung von Agrar-, Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz erschöpfen. Soll Alltagshandeln erfolgreich verändert werden, so muss die

Vorstellung einer Esspolitik mitbedacht werden. Ernährungspolitik wird dann vielleicht mehr erlauben als effizienteres Krisenmanagement, stetig neuartige Kampagnen und Aktionspläne. Die Gestaltungsaufgabe Ernährungspolitik setzt verändertes Denken der Experten ebenso voraus, wie ein breiteres Problembewusstsein der demokratisch gewählten Repräsentanten.

Verbraucherpolitische Tagung

am 1. und 2. März 2010 in Berlin

Über den Tellerrand – Gestaltungsaufgabe Ernährungspolitik

Statement

Dr. Peter H. Feindt, Senior Lecturer an der Cardiff University, School for City and Regional Planning

Interessenkonflikte: Die Bundesebene im Spannungsgefüge von Europäischer Union und föderalem Wettbewerb

Dieser Vortrag thematisiert die institutionelle Platzierung der deutschen Ernährungspolitik im deutschen und europäischen Mehrebenensystem und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Berücksichtigung neuer Herausforderungen wie Gesundheit und Ernährungsmuster, Klimawandel und globale Ernährungssicherheit.

Zunächst wird die formale Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Europäischer Union, aber auch die Rolle internationaler Vereinbarungen dargestellt. Angesichts der fragmentierten Struktur stellt sich die Frage, wie koordinierte Ansätze in der Ernährungspolitik etabliert und verstetigt und wie Reformen durchgesetzt werden können, die neue Aspekte in die Ernährungspolitik einbringen. Es wird argumentiert, dass die Mehrebenenstruktur die Etablierung widersprüchlicher Politiken begünstigt, weil sich verschiedene Interessengruppen die für sie günstigsten Politik-Arenen aussuchen, um ihren Interessen entsprechende Programme zu etablieren. Im Zeitablauf lagern sich neue Schichten von politischen Programmen oft auf die bestehenden auf, ohne dass ältere Programme beendet oder abgeschafft werden. Der infolgedessen vorherrschende Modus inkrementellen Wandels eröffnet Gelegenheiten für partielle Reformen und verlangt eine strategische Reformperspektive, die Politikwandel über Zeiträume von Jahrzehnten verfolgt und dabei Widersprüche zwischen verschiedenen Politikschichten als Anlass für Reformen nutzt.

Verbraucherpolitische Tagung

am 1. und 2. März 2010 in Berlin

Über den Tellerrand – Gestaltungsaufgabe Ernährungspolitik

Statement

Regine Rehaag, KATALYSE Institut

Der Wandel der Ernährungsgewohnheiten im Kontext der Globalisierung des Ernährungssystems – Anforderungen an Politik und Forschung

Die weltweite Ausbreitung neuer Ernährungsmuster

Weltweit lässt sich die Ausbreitung von Ernährungsmustern nach westlichem Vorbild feststellen. Die Veränderungen der Ernährungsgewohnheiten stehen im Kontext gesellschaftlicher Transformationsprozesse und folgen einem bestimmten Muster. Im Zuge von Globalisierung, Verstädterung und wirtschaftlicher Entwicklung stellen die Menschen ihre Ernährung auf ressourcenintensivere Lebensmittel um. Der Verbrauch von Grundnahrungsmitteln stagniert oder geht sogar tendenziell zurück, während die Nachfrage nach veredelten Produkten mit in der Regel höherer Energiedichte zunimmt. Dies betrifft vor allem tierische Veredelungsprodukte (Fleisch- und Milchprodukte) und Convenience-Produkte. Traditionelle Ernährungsmuster werden durch einen urban-industriellen Ernährungsstil abgelöst, der durch einen hohen Anteil an gesättigten Fetten, Zucker und anderen raffinierten Kohlenhydraten und einen geringen Anteil an mehrfach ungesättigten Fettsäuren und Ballaststoffen gekennzeichnet ist.

Globalisierung des Ernährungssystems

Es greift zu kurz, die Entwicklung der neuen Ernährungsmuster aus veränderten Konsumentenbedürfnissen erklären zu wollen beziehungsweise auf das Konsumentenverhalten als Ansatzpunkt für Steuerungsversuche zu fokussieren. Der Konsumwandel steht im Kontext von globalen Prozessen gesellschaftlichen Wandels. Die Globalisierung des Ernährungssystems verändert das Lebensmittelangebot und schafft damit die Voraussetzung für die sogenannte Nutrition Transition. Voraussetzung für die Globalisierung des Ernährungssystems (gekennzeichnet unter anderem durch die Zunahme von transnationalem Lebensmittelhandel, ausländische Direktinvestitionen und Herausbildung transnationaler Lebensmittelunternehmen) ist die Liberalisierung der Agrarmärkte.

Gesundheitsfolgen

Der Wandel zu westlichen Ernährungsmustern (Western Diet) hat einen epidemiologischen Wandel mit dramatischen Konsequenzen für die öffentliche Gesundheit zur Folge: die Prävalenz von Unterernährung geht in den von Nutrition Transition betroffenen (Schwellen-)Ländern zwar zurück¹, die Kehrseite ist der Anstieg ernährungsbedingter chronischer und degenerativer Krankheiten wie Übergewicht, Bluthochdruck und Diabetes II [Kohlmeier et al. 2008].

Übergewicht galt lange als typisches Ernährungsproblem der Wohlstandsländer. Durch die globalen Veränderungen der Ernährungsgewohnheiten sind die Adipositasraten und chronische Erkrankungen weltweit angestiegen. Die Folgen der Fehlernährung treffen besonders arme Menschen in Industrie- wie nicht industrialisierten Ländern. Es muss davon ausgegangen werden, dass der Einfluss der Globalisierung des Lebensmittelmarktes auf die Ernährungsgewohnheiten in den Entwicklungsländern deutlich stärker wirkt [Braun 2008, S. 25] und zu einer doppelten Belastung (*Double Burden*) führt: Neben dem Problem der Unterernährung und des Hungers sind sie seit einigen Jahren vermehrt auch mit Überernährung und Übergewicht konfrontiert [Doak/Popkin 2008, Albrecht 2009, S. 159].

Die Westernization der Ernährung hat neben Auswirkungen auf die Gesundheit aber auch weitere problematische Implikationen auf globaler Ebene: für Welternährung und Ernährungssicherung (Land Grabbing², Flächenkonkurrenz) und für den Klimawandel. Veredelte Lebensmittel, vor allem tierische, zeichnen sich neben hohen Veredelungsverlusten durch deutlich höhere Klimagasemissionen aus.

Zukünftige Nahrungsmittelnachfrage und landwirtschaftliche Produktionspotenziale

Die Weltbevölkerung wird Schätzungen zufolge in den nächsten 50 Jahren um wenigstens drei Milliarden Menschen ansteigen. Bereits heute leiden weltweit über eine Milliarde Menschen akut an Hunger und zwei Milliarden zeigen aufgrund einer unzureichenden Ernährungssituation Mangelerscheinungen [FAO 2008]. Es ist unklar, ob die Erzeugung von genügend Nahrungsmitteln für eine wachsende Weltbevölkerung mit veränderten demographischen Merkmalen auf nachhaltige Weise möglich ist. Angesichts der Folgen von Klimawandel, Veränderungen der internationalen Handelsordnungen, sich ändernden Ernährungsgewohnheiten und einer zunehmenden Nachfrage nach Pflanzenkraftstoffen lassen sich keine belastbaren Prognosen zur künftigen Entwicklung der Weltmarktpreise für Nahrungsmittel abgeben [vgl. Albrecht 2009, S. 48].

¹ weltweit gesehen hat sie allerdings den höchsten Wert seit 1970 erreicht

² Verlagerung oder Ausweitung der Lebensmittelproduktion in andere Länder durch Pacht oder Kauf von Landflächen.

Flächenpotenziale für die Landwirtschaft

Eine verstärkte Inanspruchnahme bislang nicht genutzter landwirtschaftlicher Flächen ist aufgrund steigender Nahrungsmittelnachfrage bereits in den nächsten Jahren zu erwarten [Weltbank 2007]. Global sind bis zu 14 Prozent der verfügbaren Agrarflächen ungenutzt (Bezugsjahr 2005) [Zeddies 2008]. Vor allem in Afrika und Lateinamerika können bis 2020 Flächen mit relativ geringem Aufwand in landwirtschaftliche Nutzung genommen werden [FAO 2008].

Die landwirtschaftliche Erzeugung wird infolge des steigenden Nahrungsmittelbedarfs ab dem Jahr 2015 weltweit auf Flächenreserven angewiesen sein. Die Nachfrage nach Nahrungsmitteln eilt also der Agrarproduktion davon, auch ein Grund für knapper werdende Weltgetreidebestände, was erhebliche Auswirkungen auf die Weltgetreidepreise und deren Nachfrage haben wird. Die globale Landwirtschaft wird sich damit künftig noch stärker auf die Ernährung der Weltbevölkerung konzentrieren müssen [Zeddies 2008]. Problematisch ist, dass die Subsistenzwirtschaft auf häufig marginale Flächen und ungünstige Produktionsstandorte verdrängt wird, während die produktivsten Anbauflächen für *Cash Crops* genutzt werden.

Anforderungen an Politik und Forschung

Es zeichnen sich grundlegende Veränderungen von Ernährungsgewohnheiten ab, die Ernährungssicherung und öffentliche Gesundheitssysteme vor neue Herausforderungen stellen. Ernährungs- und Gesundheitspolitik müssen auf diese Herausforderung reagieren. Der Problemdruck wird mit zunehmender Integration von weiteren Ländern in den globalen Ernährungsmarkt massiv ansteigen. Der Wandel der globalen Ernährungsgewohnheiten ist in der internationalen wissenschaftlichen Debatte über Welternährung wie auch auf der Agenda der multilateralen Landwirtschafts-, Ernährungs- und Gesundheitsorganisationen (FAO; UNSCN, IFPRI, WHO) ein seit Jahren ein fest verankerter Topos.

Auch die deutsche Forschung steht in der Verantwortung, brisante gesellschaftliche Problemstellungen, wie den Wandel der weltweiten Ernährungsgewohnheiten und die Globalisierung des Ernährungssystems, aufzugreifen und die Politik bei der Entwicklung von angemessenen ernährungs- und gesundheitspolitischen Strategien zu unterstützen.

Literatur

- Albrecht, Stephan & Engel, Albrecht (eds) (2009): *Weltagrarbericht Synthesebericht*. Hamburg University Press
- Braun, von Joachim & Díaz-Bonilla, Eugenio (eds) (2008): *Globalization of Food and Agriculture and the Poor*. Oxford University Press OUP India 978-0-19-569528-1
- Doak, Colleen & Popkin, Barry M. (2008 2nd edition): *The rapid emergence of obesity in developing countries*. In: Semba, R. D. & Bloem, M. W. (eds): *Nutrition and Health in Developing Countries*. Humana Press, p. 617-638

- FAO Food and Agriculture Organization of the United Nations (ed) (2008):
The state of food insecurity in the world High food prices and food security – threats and opportunities. FAO Food and Agriculture Organisation of the United Nations
- Kohlmeier, L., Kroke, A., Pöttsch, J., Kohlmeier, M., Martin, K. (2008):
Ernährungsabhängige Krankheiten und ihre Kosten; Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden; Band 27 der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit Bonn
- Zeddies (2008): *Globale Nutzungskonflikte und Auswirkungen auf die Agrarmärkte*. In: Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V. (KTBL) (2008): *Ökologische und ökonomische Bewertung nachwachsender Energieträger*, KTBL-Tagung vom 8. bis 9. September 2008 in Aschaffenburg, KTBL-Schrift 468, Darmstadt

Verbraucherpolitische Tagung

am 1. und 2. März 2010 in Berlin

Über den Tellerrand – Gestaltungsaufgabe Ernährungspolitik

Statement

Prof. Dr. Eva Barlösius, Leibniz-Universität Hannover,

Institut für Soziologie

Wissensproduktion: Leistung und Probleme der Ressortforschung

Die Ressortforschung – die den Ministerien nachgeordneten forschenden Einrichtungen – standen bis vor kurzem im Schatten wissenschaftlicher und öffentlicher Beobachtung. Seit 2002 evaluiert der Wissenschaftsrat die Ressortforschung und entwickelt Empfehlungen für eine leistungsfähige Ressortforschung. Nicht zufällig hat er mit den Einrichtungen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz begonnen: Sie gehören zu jenen Instituten mit besonders langer Tradition – manche reichen bis ins 19. Jahrhundert zurück; die Anzahl und der Umfang der Einrichtungen ist im Vergleich zu anderen Ministerien sehr groß, auch wenn man sie in Beziehung zur universitären und außeruniversitären Agrar- und Ernährungsforschung setzt. Somit müsste die Ressortforschung – allein aufgrund ihrer schieren Größe – maßgeblich zur agrar- und ernährungswissenschaftlichen Wissensproduktion beitragen.¹

Für die Ernährungspolitik sind diese Einrichtungen von zentraler Bedeutung, weil ihre primäre Aufgabe ist, dem Bundesministerium wissenschaftlich fundiertes Entscheidungswissen zu liefern, also Wissen für die Gestaltungsaufgabe(n) Ernährungspolitik (Agrar- und Verbraucherpolitik). Das Bundesministerium hat in seinem „Konzept für eine zukunftsfähige Ressortforschung“ (2006) nochmals explizit dargelegt, warum diese Einrichtungen unentbehrlich sind: Nur durch ein „staatlich abgesichertes Vorhalten von institutionell finanzierten Forschungseinrichtungen“ könne der „politische Entscheidungshilfebedarf“ garantiert werden. Nicht nur durch diese Zweckbindung der Forschung unterscheidet sich die Ressortforschung von anderen wissenschaftlichen Einrichtungen, vor allem der direkte ministerielle Zugriff auf die Forschung, insbesondere die Forschungsthemen und die Entscheidung darüber, was nicht erforscht wird, und auf die Forscher selbst charakterisiert sie. Die ehemalige Ministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Renate Künast, veranschaulicht diese Art des Zugriffs folgendermaßen: Die Ressortforschungseinrichtungen garantieren „jederzeit verfüg-

¹ Dies gilt ähnlich für andere europäische Länder und die USA.

bare Wissenschaftler“ (Künast 2007). Der solcherart gesicherte ministerielle Zugriff auf die Ressortforschungseinrichtungen und die Garantie des politischen Beratungsbedarfs durch diese zeigt deutlich, dass in die Ressortforschung ein bestimmtes Staats- und Politikverständnis eingelassen ist.

Mittels der Ressortforschung verschafft sich der Staat Hoheitsrechte und bestimmt, welche politischen Gestaltungsaufgaben bestehen, welche nicht und wie bestehende zu erledigen sind. Mit dieser Art der staatlichen Aufgabenwahrnehmung korrespondieren die unmittelbaren Zugriffsrechte auf die Ressortforschungseinrichtungen. Anhand von drei Punkten lässt sich dieses besonders deutlich belegen:

1. den *Politikbereichen*, für die diese Einrichtungen forschend und beratend tätig sind; vorwiegend für die Agrar-, weniger für die Ernährungs- und beinahe gar nicht für die Verbraucherpolitik;
2. den *Anforderungen an die wissenschaftliche Expertise* (Bewährung im politischen Prozess), ob und wie mit divergierenden Wissensansprüchen und Forschungsergebnissen umgegangen wird;
3. der *Einbeziehung von Akteuren* (klassisch der Klientelbezug der Ressortforschung); an welche Akteure sich die Forschung und Beratung richtet, „alte Klientelinteressen“ (Agrarlobby, Ernährungsgewerbe und -industrie) oder „neuere zivilgesellschaftliche Akteure“ wie Organisationen von Verbraucher-, Umwelt- und Naturinteressen.

In dem Vortrag möchte ich eine Diskussion darüber anregen, ob und wie ein gewandeltes Staats- und Politikverständnis, insbesondere die Forderung nach der Schaffung eines „Scientific Citizenship“, in und durch Ressortforschungseinrichtungen begünstigt und realisiert werden kann. Für die Ressortforschung würde dies zweierlei heißen: Zum einen müsste sie sich stärker mit divergierenden Wissensansprüchen und zum anderen mit neuen Akteuren und Klientelinteressen auseinandersetzen, um auf diese Weise zu einer „Demokratisierung des Expertenwissens“ (vgl. Voßkuhle 2008) beizutragen und den Anforderungen an eine *Mode Two*-Wissenschaft zu genügen (Gibbons u.a. 1994).

Literatur

- Gibbons, Michael; Peter Scott; Helga Nowotny (1994): *New Production of Knowledge: Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. London: Sage.
- Voßkuhle, Andreas (2008): Sachverständige Beratung des Staates als Governanceproblem, in: G.F. Schuppert/A. Voßkuhle (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, Baden-Baden: Nomos

Verbraucherpolitische Tagung

am 1. und 2. März 2010 in Berlin

Über den Tellerrand – Gestaltungsaufgabe Ernährungspolitik

Thesenpapier

PD Dr. Rudolf Speth, Universität Kassel

Themensetzung mit Kalkül

Der Lobbyismus der Lebensmittelwirtschaft

1. Zwischen Interessenvermittlung und Lobbying muss unterschieden werden. Mit dem Begriff Lobbying wird die Durchsetzung von eng begrenzten Interessen bezeichnet. Lobbyistische Gruppen sind *pressure groups*, die ein möglichst großes Stück vom Kuchen haben möchten, ohne selbst zur Herstellung des Kuchens beizutragen.
2. Die Interessendurchsetzung und speziell das Lobbying beschränkt sich nicht auf die Beeinflussung der Gesetzgebung. Es beginnt weit vorher beim Agenda-Setting, bei der Setzung von Themen.
3. Medien und Öffentlichkeit haben für das Lobbying in den letzten Jahren eine besondere Bedeutung gewonnen. Wichtige Themen werden erst in der Öffentlichkeit, vor allem mit und durch Massenmedien gesetzt. Erst wenn dort der Boden bereitet wurde, wird die Beeinflussung im politischen Prozess auf der nächsten Stufe, der Politikformulierung, weiter getrieben.
4. Für die Lebensmittelwirtschaft ist gerade die Beeinflussung der Öffentlichkeit und der Verbraucher von besonderer Bedeutung, weil damit die Weichen für das Ernährungs- wie das politische Verhalten gestellt werden können. Die Beeinflussung der Öffentlichkeit geschieht über die Zusammenarbeit mit den Medien und über Kampagnen (siehe CMA).
5. Auf der politischen Ebene gibt es starke Lebensmittelwirtschaftverbände:

Der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL). Dieser Spitzenverband der Lebensmittelwirtschaft spricht sich beispielsweise gegen eine Ampelkennzeichnung auf Lebensmittel aus;

Die Bundesvereinigung Deutscher Ernährungsindustrie (BVE) ist der wirtschaftspolitische Spitzenverband mit 19 Fachverbänden und mehr als 40 Großunternehmen der Ernährungsindustrie als Mitglieder;

Der Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (HDE).

6. Es wird deutlich, dass gerade für den Bereich Ernährung und Verbraucher die Unterscheidung von starken und schwachen Interessen zutrifft. Schwache Interessen sind wie die Verbraucher zwar sehr zahlreich, haben aber Schwierigkeiten, einen starken Verband zu gründen. Sie haben auch ein geringes Droh- und Konfliktpotenzial. Starke Interessen sind wenige Akteure wie die Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft. Sie können sich eher zusammenschließen und sind konfliktfähiger.

Verbraucherpolitische Tagung

am 1. und 2. März 2010 in Berlin

Über den Tellerrand – Gestaltungsaufgabe Ernährungspolitik

Statement

PD Dr. Uwe Spiekermann, Deutsches Historisches Institut

Washington

Medienpräsenz und Spendenakquise.

Verbrauchervertretung durch privatwirtschaftliche Vereine

Nein, Verbraucherschutz gilt es nicht zu betreiben, der Begriff sei antiquiert, dem mündigen Bürger nicht angemessen. Die eigene Messlatte liegt höher, nicht weniger als Essensrettung ist das Ziel von Foodwatch, eines der erfolgreichsten Start-up-Unternehmen im Aktionsfeld Essen/Ernährung. Die Erfolge des 2002 vom früheren Entwicklungshelfer, Finanzberater und Greenpeace-Geschäftsführer Thilo Bode ins Leben gerufenen Vereins sind beträchtlich: 2009 hatte Foodwatch mehr als 16.000 Förderer, das Budget von mehr als 1,2 Millionen Euro erlaubt gezielte Kampagnen und eine erfolgreiche Medien- und Öffentlichkeitsarbeit. Mit mehr als 3.000 Nennungen in führenden Zeitschriften, Zeitungen, Radio und Fernsehen hat der privatwirtschaftliche Verein die Meinungsführerschaft im Bereich ernährungsbezogener Verbrauchervertretung gewonnen.

Diese Erfolge werden durch die virtuose Nutzung der Kommunikationsweisen moderner Medien- und Wissensgesellschaften ermöglicht. Foodwatch argumentiert vor dem Hintergrund des Transparenzversprechens demokratischer Politik, präsentiert sich als Speerspitze selbstbewusster Konsument/in/en. Die systematische Rückfrage etwa an offenkundig irreführende Produktinformationen führender Markenartikelhersteller schafft Transparenz, erlaubt medial kommunizierbare Erfolgsmeldungen und bedient Vorstellungen des steten Kampfes des klugen, gewandten David gegen den brachial, ignoranten Goliath. Die symbolische Aufladung von Grenzwertdiskussionen zu zentralen Gesundheitsthemen (Acrylamid, Uran) nutzt die strukturellen Probleme wissenschaftlicher Risikoabschätzungen zur Selbstpositionierung. Zugleich wird in gezielt erstellten Studien wissenschaftliche Expertise genutzt, um die eigenen Forderungen seriös zu unterfüttern. Schließlich klinkt der Verein sich in laufende politische Debatten und Lebensmittelskandale ein, um eigene Positionen in den Meinungsmarkt einzuspeisen.

Privatwirtschaftliche Vereine dieser Art sind gewiss Sauerteig einer demokratischen Gesellschaft. Sie spiegeln und verstärken zugleich eine zuneh-

mende Moralisierung von Märkten und auch der Politik. Doch die Art der Behandlung von Themen der Ernährung und des Essens ist vielfach einseitig und kontraproduktiv:

1. Themen mit deutlich unterschiedlichen Positionen und klaren Entscheidungsmöglichkeiten sind untypisch für die Ernährungspolitik und den Ernährungsalltag. Sie in den Mittelpunkt zu stellen, heißt einfache Handlungsmöglichkeiten zu suggerieren, wo doch mühevoll und langfristig angelegte Veränderungen dominieren.
2. Die Fokussierung auf Nährstoffe und Grenzwerte setzt auf das Wissen der angewandten Naturwissenschaften und unterstützt damit Einseitigkeiten innerhalb der Wissensproduktion über Ernährung, die einen wesentlichen Anteil an bestehenden Problemen im Umgang mit der täglichen Kost haben.
3. Nicht die Alltagspraxis in der Küche und am heimischen Familientisch steht im Mittelpunkt der Kampagnen, sondern die Einkaufspraxis fremdversorgter Konsumenten. Zentrale Bereiche des Handlungsfeldes Essen/Ernährung werden so ausgeblendet, Alltagskompetenzen faktisch entwertet.
4. Die Sprache der Kampagnen verbindet Anspruchshaltungen des modernen Liberalismus mit Ressentiments konservativ-antimodernistischer Diskurse. Vorstellungen des Belogen- und Betrogenwerdens, die Präsentation von Politik als schmutzigem Geschäft sowie die Fokussierung auf die Geldgier der Produzenten und Händler mögen zwar Berechtigung haben, sind als untergründige Botschaften aber politisch nicht unproblematisch.

Verbraucherpolitische Tagung

am 1. und 2. März 2010 in Berlin

Über den Tellerrand – Gestaltungsaufgabe Ernährungspolitik

Statement

**Friedrich Schorb, Universität Bremen, Institut für Public Health
und Pflegeforschung ipp**

Deutscher Korporatismus – der Nationale Aktionsplan als Fall- studie

Im Juni 2004 veröffentlichte die damalige Verbraucherschutzministerin Renate Künast (Bündnis 90/Die Grünen) ihre Regierungserklärung „Eine neue Ernährungsbewegung für Deutschland“. Die Erklärung war angelehnt an einen im April 2004 erschienenen Parlamentsreport des britischen Unterhauses. In Sprache und Duktus lehnten sich beide an die vor allem durch die Weltgesundheitsorganisation WHO geprägte Sprachregelung von der „Übergewichts-Epidemie“ (obesity epidemic) an. Beide schilderten an drastischen Beispielen gegenwärtige und zukünftige Folgen der zunehmenden Übergewichtigkeit und legten damit die Grundlage für weitergehende Maßnahmen.

Im Januar 2008 wurden in Großbritannien und im Juni 2008 dann auch in Deutschland Nationale Aktionspläne vorgelegt, die konkrete Antworten auf die in der Regierungserklärung beziehungsweise dem Parlamentsreport skizzierte Problemlage geben sollten. In der Zwischenzeit waren in Deutschland und Großbritannien Daten gesammelt und ausgewertet worden, um sich einen Überblick über das tatsächliche Ausmaß des Problems zu verschaffen.

In Deutschland waren dies der Kinder- und Jugendgesundheitsurvey KIGGS, der erstmals valide Daten zum Ausmaß der Übergewichtigkeit bei Kindern bereitstellte, sowie die zweite Nationale Verzehrsstudie (NVS II), die sowohl Daten zur Übergewichtigkeit bei Erwachsenen lieferte als auch Auskunft über die Ernährungsgewohnheiten der Bundesbürger gab.

In Großbritannien wurde in der Zwischenzeit der *Foresight Report* des *Government Office of Science* veröffentlicht, der im Gegensatz zu KIGGS und NVS II weit über das Sammeln von Daten hinausging. Im *Foresight Report* finden sich nicht allein Daten zum gegenwärtigen Ausmaß der Adipositas beziehungsweise zum Anstieg von Übergewichtigkeit und Adipositas in den letzten Jahrzehnten, sondern auch Prognosen über die mögliche Entwicklung des Problems. Dabei wird zum Beispiel prophezeit,

dass ohne entsprechende Intervention die Zahl der Adipösen in Großbritannien bis 2050 auf bis zu 60 Prozent und die der Übergewichtigen auf 90 Prozent der Bevölkerung ansteigen könnte. Des Weiteren stellt der *Foresight Report* Gedankenspiele darüber an, welche gesundheitlichen, finanziellen und kulturellen Folgen diese Entwicklung haben könnte.

Waren die Regierungserklärung von Künast 2004 und der Report des *House of Commons* in ihrem Alarmismus noch ebenbürtig, unterscheiden sich die jeweiligen Aktionspläne von 2008 deutlich. Der Nationale Aktionsplan in Deutschland sieht im Wesentlichen eine Koordination und Evaluation bereits bestehender Projekte sowie weitere Forschungsanstrengungen vor. Er ist zudem finanziell schwach aufgestellt. Von 2008 bis einschließlich 2010 sollen insgesamt 30 Millionen € zur Verfügung gestellt werden. Der Konflikt mit Interessensgruppen wird gescheut. Verordnungen oder Verbote, die den Verkauf, die Werbung für oder die Warnung vor Lebensmittelbestandteilen zum Inhalt hätten, finden sich im Nationalen Aktionsplan nicht. An vielen Stellen im Plan wird an die Zivilgesellschaft, die Länder und Kommunen und die Industrie appelliert, sich durch Eigeninitiative und durch finanzielle Unterstützung der Projekte an den gemeinsamen Anstrengungen zu beteiligen. Positiv verwiesen wird auf Beispiel freiwilliger Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft, Industrie und Regierungen etwa in der Plattform Ernährung und Bewegung peb.

Der britische Aktionsplan ist nicht nur finanziell deutlich besser ausgestattet – von 2008 bis 2011 sollen insgesamt 372 Millionen Pfund zur Verfügung gestellt werden – er scheut auch den Konflikt mit Lobbygruppen nicht. Die Maßnahmen, die im britischen Aktionsplan vorgeschlagen werden, beinhalten unter anderem einen verpflichtenden Kochunterricht für alle 11-14-jährigen, eine Verordnung, die allen Schulen verbindliche Vorschriften bezüglich der Gestaltung des Mittagessens und der mitgebrachten Pausenverpflegung macht. Verordnungen, die es den Gemeinden ermöglichen in Schulumgebung und in der Nähe von Parks die Ansiedlung von Fast-Food-Lokalen zu untersagen, sowie das Verbot von Fernsehwerbung für als ungesund klassifizierte Lebensmittel im Umfeld von Kindersendungen.

Liest sich der Nationale Aktionsplan eher wie eine vage Absichtserklärung, ist der britische Aktionsplan *Healthy Weight, Healthy Lives* eine Kampfansage an eine Epidemie, die in den Augen ihrer Autoren mit den Gefahren des Klimawandels vergleichbar sei.

Die Unterschiede in den Aktionsplänen dürften mehrere Ursachen haben. Zum einen hemmt die föderale Struktur der Bundesrepublik flächendeckende Verordnungen wie sie in Großbritannien kurzfristig umgesetzt werden können. Tatsächlich gibt es in Deutschland auf Länder- und kommunaler Ebene ähnliche Verordnungen bezüglich des Pausenverkaufs, der mitgebrachten Pausenverpflegung und des Schulessens wie in Großbritannien (etwa den Müsli-Erlass, der in vielen Bundesländern schon in den 1990er Jahren eingeführt wurde). Zum anderen dürfte aber auch die unterschiedliche Problemwahrnehmung in Großbritannien und Deutschland eine Rolle spielen. Der Nationale Aktionsplan in Deutschland sieht die Gefahren der

Übergewichtigkeit weit weniger dramatisch als sein britisches Pendant. Der Nationale Aktionsplan ist in der Sprachregelung bemüht, zunehmendes Übergewicht nur als einen Teil der grundlegenden Probleme Bewegungsmangel und Fehlernährung zu definieren. Konkrete Zielangaben, bis wann etwa eine Trendumkehr in Sachen Übergewicht stattfinden soll, gibt er nicht. Dafür verweist er auf Probleme einer übertriebenen Schlankheitsnorm wie die Zunahme von Essstörungen und einer gestörten Körperwahrnehmung.

Verbraucherpolitische Tagung
am 1. und 2. März 2010 in Berlin
Über den Tellerrand – Gestaltungsaufgabe Ernährungspolitik

Statement

Thomas Lüthi, Bundeseinheit für die Lebensmittelkette, Schweiz

Langsam, doch erfolgreich: Risikobasierte Kontrollen entlang der Lebensmittelkette in der Schweiz

Ein Erfahrungsbericht

Wichtiger Hinweis: Die Aussagen widerspiegeln die Meinung des Präsentierenden und nicht notwendigerweise diejenige der involvierten Bundesämter und kantonalen Behörden!

Ziel und Abgrenzung: Das Ziel der Präsentation ist es, exemplarisch aufzuzeigen, wie ein klarer politischer Auftrag (die Durchführung regelmäßiger und risikobasierter Kontrollen entlang der Lebensmittelkette) in einem föderalen System umgesetzt werden könnte. Lösungsvorschläge und Erfahrungen werden am Beispiel der Schweiz präsentiert. Nicht erläutert wird das Konzept der risikobasierten Kontrolle per se.

Ausgangslage: In einem mehrjährigen nationalen Kontrollplan (NKP) sollen risikobasiert die Prioritäten bei der amtlichen Überwachungstätigkeit entlang der Lebensmittelkette festgelegt werden. Die Basis für diesen Auftrag findet sich in Artikel 3 der Verordnung (EG) 882/2004¹. Damit ist ein klarer (politischer) Auftrag gegeben, die Kontrollen in den Mitgliedsländern der EU sowie in der Schweiz risikobasiert und regelmäßig durchzuführen. Diesen Politikauftrag gilt es nun im föderalen System der Schweiz umzusetzen.

Neben der gesetzgebenden Funktion haben das Bundesamt für Landwirtschaft, das Bundesamt für Veterinärwesen und das Bundesamt für Gesundheit in den Bereichen Pflanzengesundheit, Futtermittel, Tierschutz, Tiergesundheit und Lebensmittel die Aufgabe, die Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone zu überwachen und zu koordinieren. In den Bereichen

¹ Analog in Art. 56 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV) der Schweiz. SR 817.02:

Art. 56 Regelmäßige und risikobasierte Kontrollen

Abs.1: Amtliche Kontrollen werden von den zuständigen Behörden vorgenommen. Sie dienen der Überprüfung, ob das Lebensmittelrecht sowie die Bestimmungen über die Tiergesundheit und den Tierschutz eingehalten werden:

http://www.admin.ch/ch/d/sr/c817_02.html

„Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Lebensmitteln“, „Ein-, Aus- und Durchfuhr von Tieren und Produkten tierischer Herkunft“ sowie „Futtermittel“ ist der Bund zudem direkt für den Vollzug der entsprechenden Verordnungen zuständig.

Der konkrete Auftrag zur Umsetzung der risikobasierten und regelmäßigen Kontrollen wird durch die Amtsdirektoren der Bundesämter (Bundesarbeitsgericht, Bundesamt für Landwirtschaft und Bundesamt für Veterinärwesen) erteilt. Auftragnehmer ist die Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK), eine Organisationseinheit, welche den drei Bundesämtern gemeinsam und direkt unterstellt ist. Diese erhält den Auftrag, die notwendigen Arbeitsgruppen zu initiieren, zu moderieren, die Ergebnisse sowie das Vorgehen zwischen den Arbeitsgruppen zu koordinieren.

Umsetzung des Auftrages: Aufgrund der stark sektoriellen Aufteilung der Kontrollen entlang der Lebensmittelketten sind die Arbeitsgruppen so zusammenzusetzen, dass Bundesbehörden, aber auch kantonale Vollzugsstellen in den Arbeitsgruppen paritätisch vertreten sind. Dies bedeutet, dass jeweils Vertreter der drei Bundesämter sowie Vertreter der Verbände der 26 kantonalen Vollzugsbehörden der Lebensmittelkontrollen (Kantonschemiker), der kantonalen Veterinärdienste (Kantonstierärzte) und der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren eingeladen werden.

Die Erarbeitung der Aufgaben wird durch sechs Unterarbeitsgruppen (UAG) wahrgenommen, welche entlang der Lebensmittelkette organisiert sind. Vorarbeiten zu Sitzungen der UAG erfolgen in der Kernarbeitsgruppe (KAG), bestehend aus je einem Vertreter aller beteiligter Organisationen auf Bundes- und kantonaler Ebene. Diese bearbeitet die grundsätzlichen Fragestellungen und ist zuständig für die Koordination zwischen den verschiedenen Arbeitsgruppen. Die Gesamtarbeitsgruppe – zusammengesetzt aus mindestens je drei Vertretern der Bundesämter und der kantonalen Verbände – verabschiedet, sozusagen als oberstes Gremium, die in den Unterarbeitsgruppen erstellten Dokumente.

Die BLK führt in allen Arbeitsgruppen den Vorsitz und erstellt das Protokoll. Sie ist für die Sitzungsinhalte, Koordination und die Terminplanung zuständig. Sie bildet gleichsam das Sekretariat.

Ergebnis: Die Umsetzung eines klaren politischen Auftrages in einem föderalen System ist sehr zeitaufwendig. Zusammenfassend können die zu beachtenden Faktoren in einem einfachen Modell dargelegt werden, welches als 6K – Modell bezeichnet werden könnte.

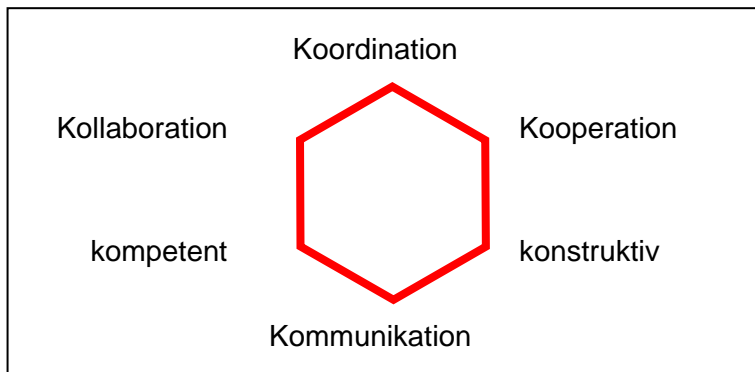


Abb. 1 6K--Modell zur Einführung risikobasierter und regelmäßiger Kontrollen.

Die aufgeführten Faktoren sind implizit respektive explizit bei der Umsetzung eines entsprechenden Politikauftrages zu berücksichtigen. Diese umfassen zwei Grundvoraussetzungen (kompetent, konstruktiv) sowie vier weiterführende Faktoren.

Erfahrungen am Beispiel der risikobasierten Kontrollen: Ein konstruktives Arbeitsklima ist schwierig zu erreichen, da unterschiedliche Zielsetzungen verfolgt werden. So ist der Bund bestrebt, einheitliche und harmonisierte Vorgehensweisen zu unterstützen, wogegen kantonale Vollzugsbehörden auf ihre Unabhängigkeit pochen. Entscheide sind in der Schweiz im Konsensverfahren zu erarbeiten.

Unter dem Begriff der Kompetenz ist die fachliche, als auch die soziale Kompetenz zu verstehen.

Kooperation meint die Suche nach partnerschaftlichen Allianzen. Im vorliegenden Beispiel konnte durch den Erfahrungsaustausch mit einem EU-Mitgliedsland und aufgrund internationaler Workshops zum Thema risikobasierte Kontrollen Akzeptanz im Inland erreicht werden. Allein die Tatsache, dass ähnliche Staaten sich mit ähnlichen Problemen auseinandersetzen fördert die Akzeptanz auch in der Schweiz.

Kollaboration meint aktive Zusammenarbeit. Im vorliegenden Beispiel ist dies gelungen, indem von Anfang an alle zuständigen Bundesämter, wie auch die kantonalen Vollzugsbehörden in den Prozess involviert wurden. Nicht berücksichtigt wurden dagegen Anspruchsgruppen außerhalb der öffentlichen Verwaltung. Diese werden im Rahmen des ordentlichen Anhörungsverfahrens (Vernehmlassung) berücksichtigt, wenn entsprechende rechtliche Anpassungen vorgenommen werden.

Koordination verlangt sehr viel Zeit. Je mehr Akteure desto grösser der Koordinationsbedarf. So waren beispielweise in diesem Projekt insgesamt 55 Sitzungen notwendig, um das Grundkonzept zu verabschieden.

Kommunikation: Diese ist von entscheidender Bedeutung. Nicht nur die delegierten Vertreter, sondern alle Akteure der offiziellen Kontrollen sind periodisch zu informieren. Dies geschah im vorliegenden Beispiel durch eine

nationale Tagung an symbolträchtigem Ort (Parlamentsgebäude) sowie durch Newsletter und Informationen auf dem Internet. Alle kantonalen Fachkreise wie auch die politischen Behörden wurden zudem eingeladen, das finale Konzept zu kommentieren und Stellung zu beziehen. Diese Stellungnahmen wurden anschließend wieder allen zur Verfügung gestellt.

Verbraucherpolitische Tagung

am 1. und 2. März 2010 in Berlin

Über den Tellerrand – Gestaltungsaufgabe Ernährungspolitik

Statement

**Ass. Prof. Dr. Petra Rust, Institut für Ernährungswissenschaften
der Universität Wien**

Zukunftsoffene Ernährungsberichterstattung: Österreich

In westlichen Industrieländern, wie auch in Österreich, sind „klassische“ Nährstoffmängel mit klinisch manifesten Schädigungen (zum Beispiel Rachitis, Skorbut) nur noch selten festzustellen. Ziel muss es heute vielmehr sein, präventive Aspekte einzelner Nährstoffe im Sinne einer Optimierung der Ernährung zu berücksichtigen.

Bereits 1991 hat das Institut für Ernährungswissenschaften der Universität Wien damit begonnen, den Ernährungsstatus von verschiedenen Bevölkerungsgruppen in Österreich zu erheben und zu dokumentieren. Dazu wurden folgende Methoden angewandt:

- Ernährungserhebungen (3-Tages-Wiegeprotokolle, 24h Recalls)
- Anthropometrische Methoden
- Laborchemische Methoden
- Klinische Methoden

Ziel ist es, die Versorgungslage mit Nahrungsenergie und einzelnen Nährstoffen von Bevölkerungsgruppen zu bewerten und zu dokumentieren, sowie Risikogruppen zu identifizieren. Um gesetzte Maßnahmen zu evaluieren und um Risikogruppenprofile zu aktualisieren, sollten Studien zur Ermittlung des Ernährungsstatus in regelmäßigen Abständen wiederholt werden (= „Ernährungsmonitorings“).

Der österreichische Ernährungsbericht 2008 fußt auf:

- Trends im Lebensmittelverbrauch in Österreich (auf Basis der Daten der Statistik Austria),
- Lebensmittelverfügbarkeit auf Haushaltsebene in Österreich (auf Basis der aktuellen DAFNE Daten),
- Energie- und Nährstoffaufnahme, Gesundheitsindikatoren und -status.

Im Rahmen des österreichischen Ernährungsberichts 2008 wird die Ernährungssituation der österreichischen Bevölkerung anhand des Körperge-

wichts und der Energie- und Nährstoffaufnahme beurteilt. Des Weiteren werden die Bedeutung einzelner Lebensmittelgruppen, das Trinkverhalten der Österreicher sowie Lebensmittelverfügbarkeit und aktuelle Trends untersucht. Weitere Kapitel widmen sich der Lebensmittelsicherheit, der Gemeinschaftsverpflegung und dem Außer-Haus-Verzehr, der Gesundheitsförderung und der Optimierung der Ernährungssituation in Österreich.

In Österreich werden Ernährungsdaten alle fünf Jahre erhoben, um Maßnahmen zur Verbesserung der Ernährung der ÖsterreicherInnen verlässlich zu planen. Der Österreichische Ernährungsbericht 2008 bietet einen Vergleich des Wandels des Essverhaltens der heimischen Bevölkerung in den letzten zehn Jahren. Fazit: Das Ernährungsverhalten in Österreich ist weiterhin verbesserungswürdig.

Die Herausforderung besteht darin, einerseits Über- und Fehlernährung und andererseits Mangelernährung bei spezifischen Zielgruppen, im Alter und bei chronisch kranken Menschen vorzubeugen. Der Österreichische Ernährungsbericht 2008 zeigt, dass bei der derzeitigen Lebensmittelauswahl die Aufnahme an Fett, insbesondere an gesättigten Fettsäuren, sowie Zucker bei Kindern und Jugendlichen und Cholesterin bei Männern zu hoch ist. Die Ballaststoffaufnahme ist allgemein gering.

Bei Folsäure, Vitamin D und Calcium zeigt sich in allen Altersgruppen eine unzureichende Aufnahme im Vergleich zu den D-A-CH-Referenzwerten für die Nährstoffzufuhr. Bei einzelnen Bevölkerungsgruppen ist auch die Aufnahme von Eisen, Jod und Magnesium im Mittel zu gering. Eine zu hohe Zufuhr ergibt sich bei Natrium, das vorwiegend aus Kochsalz (Natriumchlorid) aufgenommen wird.

Die regelmäßige Gesundheitsberichterstattung zeigt einen Anstieg an ernährungs- und lebensstilassoziierten Erkrankungen. Insbesondere die Zunahme von Übergewicht und Adipositas und die dadurch steigende Prävalenz von Folgeerkrankungen machen Maßnahmen im Bereich der ernährungsbezogenen Prävention notwendig. So hat der "Nationale Aktionsplan Ernährung", welcher am 28. Januar 2010 vom Bundesministerium für Gesundheit präsentiert wurde, das Ziel, Gesundheit und Lebensqualität der österreichischen Bevölkerung durch Förderung eines gesunden Ernährungsverhaltens zu ermöglichen. Laut Gesundheitsminister Stöger muss die „gesündere Wahl für alle ÖsterreicherInnen die leichtere werden.“

Die Reduktion von Krankheitsrisiken, von ernährungsassoziierten Erkrankungen, die Vorbeugung von Behinderungen sowie Verbesserung der Mobilität im Alter, Erhaltung der Arbeitsfähigkeit, die Vermeidung von vorzeitigen Todesfällen, von chronischen Krankheiten beziehungsweise Verschiebung des Beginns ins höhere Alter, Verbesserung des Gesundheitszustands der Bevölkerung und Verringerung der Kosten im Gesundheitswesen sind Ziele des Nationalen Aktionsplans Ernährung.

Der Fokus der primären Ernährungsziele liegt auf den Nährstoffen (zum Beispiel Reduktion der Fettzufuhr, der Aufnahme an gesättigten und trans-Fett-

säuren, Steigerung der Zufuhr an komplexen Kohlenhydraten und Ballaststoffen). Die Umsetzung dieser Ziele erfordert einheitliche lebensmittelbasierte Empfehlungen.

Zu den strategischen Zielen zählen die Steigerung der Gesundheit und der Lebensqualität durch Verbesserung des Ernährungs- und Gesundheitsverhaltens, die Stärkung des Bereichs Ernährung in allen gesellschaftlichen Bereichen, der Abbau von sozial-, alters- oder geschlechtsspezifischer gesundheitlicher Ungleichheit und die Verbesserung des Zugangs zu gesunder Ernährung für alle.

Bis 2020 sollen Verbesserungen in Bezug auf die Prävalenz von ernährungsassoziierten Erkrankungen erkennbar sein.

Die Förderung eines gesunden Ernährungsverhaltens und Lebensstils ist Aufgabe vieler Politikbereiche. Nur durch die Vernetzung unterschiedlicher Politikfelder wie beispielsweise der Bereiche Bildung, Arbeit, Soziales, Konsumentenschutz, Wirtschaft, Familie, Umwelt und Landwirtschaft, Verkehr und Städteplanung sowie Wissenschaft und Forschung können wesentliche und nachhaltige Weichenstellungen gelegt werden. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse nationaler Bedarfs- und Risikoanalysen wird eine *Nationale Ernährungskommission (NEK)* mit Mitgliedern aus verschiedensten Bereichen (zum Beispiel Bundesministerium für Gesundheit (BMG), Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK), Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (AGES), Gesundheit Österreich GmbH (GÖG), Österreichische Gesellschaft für Ernährung (ÖGE), Berufsverbände, Sozialpartner ..) gegründet, welche beispielsweise die Erstellung von zielgruppen- und settingorientierten Maßnahmenkatalogen und Handlungsvorschlägen zur Aufgabe hat.

Elmadfa I, Freisling H, Nowak V, Hofstädter D, Hasenegger V, Ferge M, Fröhler M, Fritz K, Meyer AL, Putz P, Rust P, Grossgut R, Mischek D, Kiefer I, Schätzer M, Spanblöchel J, Sturtzel B, Wagner KH, Zilberszac A, Vojir F, Plsek K. Österreichischer Ernährungsbericht 2008. 1. Auflage, Wien, März 2009.

http://www.bmg.gv.at/cms/site/news_detail.html?channel=CH0525&doc=CMS1264667132176

Verbraucherpolitische Tagung
am 1. und 2. März 2010 in Berlin
Über den Tellerrand – Gestaltungsaufgabe Ernährungspolitik

Statement

Dr Helen Crawley, Centre for Food Policy, City University, London.

Healthy Eating as a Public Concern: Nutrition Policy throughout the United Kingdom

Before 1983 there were no overarching public health nutrition guidelines in the UK, and there had been no 'food policy' since the Second World War. In 1983 the report of the Nutrition Advisory Committee on Nutrition Education,¹ set out, for the first time guidance on amounts of fat, salt, sugar and fibre for the UK population and the 1984 publication *Diet and Cardiovascular Disease*² was the first attempt by the UK Government to suggest dietary change was integral to reducing premature death from heart disease.

The most comprehensive early attempt at integrated food and nutrition policy was a report on *The Scottish Diet*³ produced in 1993 which provided a detailed, evidence-based strategy for nutritional health which was followed by *Eating for Health: A Diet Action Plan for Scotland* in 1996.⁴ This Scottish Diet Action Plan (SDAP) set out 71 clear recommendations which aimed to increase consumer demand for healthier food, provide healthier food through the supply chain, give people a better understanding of healthy eating, and influence those who govern and monitor changes in health. A review of progress of the SDAP published in 2006⁵ found that, while considerable progress had been made on many of the excellent recommendations, particularly since devolution in 2000, there had been very little positive change in food and nutrient intakes and the nutritional health of the Scots had worsened.

In 1997, with the election of the new Labour Government, health inequalities became central to all health policies in the UK and this agenda has driven research and expenditure on public health nutrition. In 1998 both Wales and Scotland voted for devolution and both devolved governments have powers to make decisions on public health in their respective countries. Northern Ireland also has devolved power to make public health policy, but the diffi-

¹ National Advisory Committee on Nutrition Education (1983) *A Discussion Paper on Proposals for Nutritional Guidelines for Health Education in Britain*. London: Health Education Council.

² Department of Health (1984) *Diet and Cardiovascular Disease*. London: HMSO.

³ Available at <http://www.scotland.gov.uk/library/documents/diet-00.htm> Accessed 3 November 2008.

⁴ Scottish Office (1996) *Eating for Health: A Diet Action Plan for Scotland*. Edinburgh.

⁵ Health Scotland (2006) *Review of the Scottish Diet Action Plan*. *Edinburgh*. NHS Health Scotland.

culties in setting up a Northern Ireland Assembly have resulted in some delay in the introduction of policies and strategies.

Between 1996 and 2009 there have been some important and influential public health nutrition strategies and policies in all four UK areas. To list a few:

- **England:**
 - Choosing a Better Diet (2005)⁶
 - Food Matters (2008)⁷
- **Scotland:**
 - Scottish Diet Action Plan (1996)⁸
 - Healthy Eating Active Living Plan (2008)⁹
 - Recipe for Success – Scotland’s National Food and Drink Policy¹⁰
- **Wales**
 - Food and Wellbeing (2003)¹¹
 - Quality of Food (2008)¹²
- **Northern Ireland**
 - A Food and Nutrition Strategy for Northern Ireland (1996)¹³
 - Fit Futures (2006)¹⁴.

Nutrition policy in the UK has however remained fragmented between food issues, nutrient issues, disease issues and population group issues. There are multiple agencies involved in the setting of recommendations and no one document summarises nutrition policy in all areas. There are conflicts between the need for regulation (now seen in the tough standards on school food) and the desire for voluntary guidance (as seen in the food labelling debate). In 2009/10 a coordinated campaign to tackle obesity (Change4life) has been the largest and most expensive campaign to encourage better eating and more exercise, but the link with the food industry has been controversial.

In the past few years there has however been a move towards the integration of nutrition policy with wider aspects of food policy, not least with environmental issues. New committees in Government such as the Committee of

⁶ Available at http://www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsPolicyAndGuidance/DH_4105356

⁷ Available at http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/work_areas/food_policy.aspx

⁸ Available at <http://www.scotland.gov.uk/library/documents/diet-00.htm>

⁹ Available at <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2008/06/20155902/10>

¹⁰ Available at <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2009/06/25133322/0>

¹¹ Available at <http://www.food.gov.uk/multimedia/pdfs/foodandwellbeing.pdf>

¹² Available at <http://wales.gov.uk/topics/health/improvement/food/foodhealth/qualityoffood/?jsessionid=jMbCJDJbDJp18M2nnBH0KXN20wNHThQyMcmLLJpyqvhL53vTIGkQ!335850833?lang=en>

¹³ Available at <http://www.healthpromotionagency.org.uk/Resources/nutrition/eatingandhealth.htm>

¹⁴ Department of Health, Social Security and Public Safety (2006) *Fit Futures: Focus on Food, Activity and Young People*. Belfast: DHSSPS.

Food Policy Advisors and a Food Policy Unit based in the Department of the Environment, Farming and Rural Affairs have been set up. Policy documents and approaches do now differ across the UK however, and getting agreements on national strategies (e.g. the fortification of flour with folic acid) are more complex and lengthy. Nutrition policy is now fighting its corner with sustainability issues and there remains a significant amount of work to be done in easing the tensions between food policy, public health and wider global issues of food supply in order for coherent policies to be established.

Verbraucherpolitische Tagung

am 1. und 2. März 2010 in Berlin

Über den Tellerrand – Gestaltungsaufgabe Ernährungspolitik

Statement

Dr. Wenke Gwozdz, Copenhagen Business School, Dänemark

Ernährungspolitik und Genderfragen:

Die sozialwissenschaftlich inspirierten Ernährungspolitiken

Skandinaviens

Die Nordischen Länder verabschiedeten 2006 einen gemeinsamen Aktionsplan zur Verbesserung von Gesundheit und Lebensqualität der Bevölkerung durch Förderung von gesunder Ernährung und körperlicher Aktivität (Nordic Council of Ministers 2006).

Im sogenannten Nordischen Rat sind Dänemark, Finnland, Island, Norwegen, Schweden sowie die autonomen Territorien Färöer Inseln, Grönland und Åland vertreten. Der Nordische Aktionsplan ist nicht nur eine Vereinbarung dieser Länder und Territorien zur Zusammenarbeit, sondern auch über den Austausch von Erfahrungen, Wissen und Ideen, um aktuellen Herausforderungen hinsichtlich ungesunder Ernährung, körperlicher Inaktivität und Übergewicht zu begegnen. Auch in den skandinavischen Ländern stieg die Prävalenz der Adipositas seit Mitte der Neunziger Jahre drastisch an. Rasch gelangte man zu der Einsicht, dass diese Entwicklung nicht nur die Lebensqualität eines Individuums beeinträchtigt, sondern ebenso die Nachhaltigkeit einer ganzen Gesellschaft (Reisch & Gwozdz 2010). Zum einen ist die ökonomische Nachhaltigkeit nicht mehr gewährleistet, werden doch Gesundheitssysteme durch die Folgen einer Adipositasepidemie dramatisch belastet. Zum anderen mindern die Folgen von Adipositas die soziale und ökologische Nachhaltigkeit. Hinsichtlich der sozialen Nachhaltigkeit ist wissenschaftlich belegt, dass Familien im Niedrigeinkommensbereich eher adipös sind als andere soziale Gruppen, was wiederum auf deren schlechteren Zugang zu gesunder Ernährung – wie Obst und Gemüse – zurückzuführen ist (Robertson et al. 2007). Adipositas beeinflusst die ökologische Nachhaltigkeit unter anderem durch die gegenwärtige Art der Lebensmittelproduktion, charakterisiert durch deren exzessiven Verbrauch von Energie und Wasser. Die Lebensmittelproduktion heute steuert circa ein Fünftel zur globalen Treibhausgasemission bei (McMichael et al. 2007).

Zur Verbesserung der Gesundheit der nordischen Bevölkerung und zur Verringerung der Adipositasprävalenz enthält der Nordische Aktionsplan folgende Ziele:

- Förderung des Verzehrs von „Bio“-Lebensmitteln
- Steigerung des Konsums gesunder Lebensmittel wie Obst, Gemüse und Fisch
- Reduzierung des Konsums von Salz und ungesunden Fetten sowie
- die Steigerung körperlicher Aktivität (Nordic Councils of Ministers 2006).

Indem innerhalb dieser Ziele besonderes Augenmerk auf verwundbare Gruppen gelegt wird, berücksichtigt der Plan explizit die soziale Ungleichheit. Die gesetzten Ziele sind jeweils mittel- (2011) und langfristig (2021) gesteckt. Damit diese Ziele erreicht werden können, sind Interessenvertreter aller Bereiche involviert (beispielsweise: Konsumenten, Kommunen, NGO's, Schulen, Lebensmittelbranche und Medien). Damit werden die vielen einzelnen Projekte, die es zur Umsetzung des Aktionsplans bedarf, von einer großen Mehrheit getragen. Diese Projekte setzen auf diversen Ebenen an. Allgemeine Projekte zur Verbesserung der Ernährung sind beispielsweise national lanciert. Darüberhinaus wurden Projekte ins Leben gerufen, die auf spezielle Bereiche/Verbraucher abzielen. Für Kinder existiert eine ganze Sammlung von Projekten: Während eines dem Fachpersonal Materialien und Informationen bereitstellt, fördert ein anderes die gesunde Ernährung innerhalb der Familie. In den Kindergärten wie auch in den Schulen gibt es Programme zur Förderung einer besseren Ernährung in den Institutionen, eines breiteren Wissens rund um die Ernährung sowie dessen Umsetzung in der Praxis zu Hause.

Trotz dieses umfassenden Ansatzes zur Verbesserung der Ernährung in der Bevölkerung wird auch in den Skandinavischen Ländern den Genderaspekten kaum Beachtung geschenkt. Empirisch belegt ist die unterschiedliche Ernährung von Männern und Frauen seit langem, aufgenommen im Nordischen Aktionsplan jedoch nicht.