

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)935**

17. Februar 2021

Schriftliche Stellungnahme

foodwatch Deutschland e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 22. Februar 2021 um
14:30 Uhr zum

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD –
Entwurf eines Gesetzes zur Regelung einer Einmalzahlung der Grundsicherungssysteme
an erwachsene Leistungsberechtigte und zur Verlängerung des erleichterten Zugangs zu
sozialer Sicherung und des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes aus Anlass der COVID-19-
Pandemie (Sozialschutz-Paket III) – BT-Drucksache 19/26542

siehe Anlage

Stellungnahme zum Sozialschutzpaket III

anlässlich der Öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD „Entwurf eines Gesetzes zur Regelung einer Einmalzahlung der Grundsicherungssysteme an erwachsene Leistungsberechtigte und zur Verlängerung des erleichterten Zugangs zu sozialer Sicherung und des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes aus Anlass der COVID-19-Pandemie (Sozialschutz-Paket III)“, BT-Drucksache 19/26542, am 22. Februar 2021

Berlin, 17. Februar 2021

ZUSAMMENFASSUNG

Mit dem Sozialschutzpaket III verbindet die Bundesregierung in ihrer öffentlichen Kommunikation das Ziel, dass „niemand in existenzielle Not gerät“.¹ Im Gesetzentwurf beschreiben die Regierungsfractionen das Vermeiden existenzieller Not sogar als gewährleisteten Ist-Zustand.² Im Kontrast zu diesen Darstellungen ist die existenzielle Not aus Sicht von foodwatch längst faktisch gegeben. Sie wird mit dem Gesetzentwurf nicht relevant gemindert, geschweige denn beseitigt.

Wie der Wissenschaftliche Beirat des BMEL in einem aktuellen Gutachten³ eindrücklich vorführt, reicht die Grundsicherung bereits zu Normalzeiten nicht aus, um eine nicht nur kalorienseitig ausreichende, sondern auch gesunde Ernährung für alle Menschen finanzierbar zu machen. Es ist wissenschaftlich evident, dass Ernährungsarmut in Deutschland ein signifikantes Problem darstellt, das politisch viel zu wenig Beachtung findet, zumal Mangelernährung (d.h. die Unterversorgung mit wichtigen Mikronährstoffen) die kognitive und körperliche Entwicklung von Kindern beeinträchtigt und damit für Kindern aus armen Familien die Chancen verringert, selbst ein Leben außerhalb von Armut aufzubauen. Die Corona-Pandemie hat diese Situation noch verschärft: Einnahmen brechen weg, Gesundheitskosten belasten das Budget zusätzlich, kostenlose Essensangebote in Schulen oder Sozialeinrichtungen entfallen und die Preise ausgerechnet für Obst und Gemüse legten im Vergleich zur allgemeinen Teuerungsrate überdurchschnittlich zu.

foodwatch hält die bisherigen Hilfsmaßnahmen einschließlich des vorgelegten Sozialschutzpakets III wie auch die bisherige Politik bezüglich der Folgen von Ernährungsarmut für verfehlt. Solange geeignetere Berechnungsmethoden für die Ermittlung der Kosten einer ausgewogenen Ernährung nach den Empfehlungen der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) fehlen, unterstützen wir die Forderung des Paritätischen Gesamtverbandes nach **Anhebung der Grundsicherung auf mindestens 600 Euro** sowie nach **Corona-Soforthilfen für Bezieher*innen von Grundsicherung i.H.v. 100 Euro pro Pandemienonat**. Damit kann zumindest erreicht werden, dass eine gesunde Ernährung v.a. von Kindern aus betroffenen Familien nicht an den finanziellen Mitteln scheitert. **Zur Förderung gesunder Ernährung sind weitergehende Maßnahmen erforderlich, ebenso zur Abmilderung der Pandemiefolgen für weitere Personenkreise als Hartz-IV-Empfänger*innen.**

¹ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/sozialschutzpaket-3-1852066>

² BT-Drucksache 19/26542, Teil „A. Problem und Ziel“, S. 1

³ „Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten“, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim BMEL, Juni 2020; <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.html?jsessionid=B70E7498CEAF1F9D208B01F23AB9398F.internet2831>

1. Ernährungsarmut in Deutschland

„Auch in Deutschland gibt es armutsbedingte Mangelernährung und teils auch Hunger sowie eine eingeschränkte soziokulturelle Teilhabe im Bedürfnisfeld Ernährung. Dies geht mit hohen individuellen und volkswirtschaftlichen Folgeproblemen (und -kosten) einher.“ So stellt es der Wissenschaftliche Beirat des Bundeslandwirtschaftsministeriums in seinem Gutachten von Juni 2020⁴ in aller Deutlichkeit fest (S. 107; alle Hervorhebungen durch foodwatch).

Die Wissenschaftler*innen beschreiben es als evident, dass es die bestehenden Regelsätze Menschen bereits aus finanziellen Gründen unmöglich machen, sich und ihre Familien nicht nur ausreichend, sondern auch ausgewogen, d.h. gesund zu ernähren: „Die derzeitige Grundsicherung reicht ohne weitere Unterstützungsressourcen nicht aus, um eine gesundheitsförderliche Ernährung zu realisieren. Folgerichtig sind im Sinne einer den Nachhaltigkeitszielen verschriebenen Politik die Berechnungsgrundlagen und -methoden der Regelbedarfsermittlung zu überprüfen“ (S. 114). An anderer Stelle erachtet der Beirat unter Verweis auf die Studienlage eine „teils erhebliche Erhöhung der derzeitigen Regelsätze für Ernährung über alle Bedarfsgruppen“ als notwendig (S. 104).

Zugrunde gelegt ist dabei der Anspruch, dass Menschen nicht nur satt werden – also ausreichend Kalorien zu sich nehmen – sollen, sondern dass sie auch in die Lage versetzt werden, sich Lebensmittel im Einklang mit den Ernährungsempfehlungen etwa der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) leisten zu können. Der Wissenschaftliche Beirat des BMEL hält es für „gut belegt [...], dass Lebensmittel eine inverse Beziehung zwischen Energie- und Nährstoffdichte aufweisen und dass energiedichte, aber nährstoffarme Lebensmittel vergleichsweise preisgünstig sind – womit eine ernährungsphysiologisch günstigere Lebensmittelauswahl zumeist mit höheren Kosten per Kilokalorie (kcal) assoziiert ist“. Es bestehe eine „Deckungslücke“ zwischen den für Lebensmittel vorgesehenen Regelsätzen und den tatsächlich notwendigen Ausgaben für eine *gesundheitsfördernde* Ernährung, die auf hohen Anteilen von relativ hochpreisigen Produkten wie frischem Obst und Gemüse basiert (S. 104). Wie viele Menschen in Deutschland in Ernährungsarmut leben, lässt sich in Ermangelung einer fundierten Datengrundlage nicht beziffern.

Fest steht, dass Ernährungsarmut Folgen hat. Das Gutachten zitiert aus Untersuchungen, in denen konkrete Hunger- und Mangelerscheinungen von Haushalten in Deutschland berichtet werden – dies reicht vom wochenlangen Verzicht auf frisches Obst und Gemüse aus finanziellen Gründen über den einseitigen Verzehr bevorrateter Lebensmittel, die gezwungene Inanspruchnahme privater Unterstützungsleistungen bis zum tageweisen Verzicht auf jegliche Nahrungsaufnahme (S. 105 f.).

Dass Ernährungsarmut kein Luxusproblem darstellt, sollten vor allem die Folgen einer Unterversorgung von Kindern mit wichtigen Mikronährstoffen vor Augen führen. Der Wissenschaftliche Beirat des BMEL bezeichnet Ernährungsarmut als „manifestes Entwicklungsrisiko für spätere kognitive und physische Beeinträchtigungen“ (S. 107). Denn, wie es die Deutsche Gesellschaft für Ernährung zusammenfasst: „Kinder und Jugendliche benötigen

⁴ ebda.

für ihre körperliche und geistige Entwicklung, ihre Konzentrations- und Leistungsfähigkeit sowie für die Stärkung ihrer Immunabwehr eine optimale Versorgung mit allen Nährstoffen.“⁵ Fehlt es an wichtigen Mikronährstoffen, kann sich dies dramatisch auswirken: „Sind vor allem Vitamine und Mineralien nicht altersentsprechend ausreichend, so drohen körperliche und kognitive Entwicklungsstörungen. Dies gilt vor allem für Kinder in den wichtigen Entwicklungsphasen bis zum fünften Lebensjahr. Sie bleiben im Wachstum zurück und haben häufiger Probleme in der Schule“, so der Ernährungsmediziner Hans-Konrad Biesalski, emeritierter Professor an der Universität Hohenheim und Mitglied im Beratergremium des BMEL.⁶

Durch die Corona-Pandemie besteht ein zusätzlicher Anlass, die Bedeutung einer gesunden Ernährung für die Stärkung des Immunsystems in den Blick zu nehmen. Doch auch jenseits der Pandemielage ist es aus Sicht von foodwatch politisch unverantwortlich, Ernährungsarmut nicht konsequent zu bekämpfen. Es geht hierbei um Entwicklungs- und damit Lebenschancen von Kindern. Die gegenwärtige Politik, die Menschen in Armut nicht die finanziellen Mittel garantiert, sich gesundheitsfördernd zu ernähren, betreibt dadurch ein regelrechtes Armutsförderprogramm: Menschen in Armut haben unzureichende Möglichkeiten, ihre Kinder gesund zu ernähren. Mangelernährte Kinder werden in ihrer Entwicklung zurückgeworfen und haben dadurch geringere Chancen, als Erwachsene ein Leben jenseits von Armut zu führen – ein Teufelskreis, den es zu durchbrechen gilt.

An konkreten Alarmzeichen fehlt es dabei nicht. So zeigte eine Langzeitauswertung von Schuleingangsuntersuchungen in Brandenburg bereits vor Jahren, dass Kinder aus Familien mit niedrigerem sozioökonomischem Status signifikant kleiner gewachsen waren als ihre Altersgenossen – ein schockierender Indikator für die wahrscheinliche Unterversorgung mit wichtigen Nährstoffen.⁷

2. Folgen der COVID-19-Pandemie für die Ernährungssituation Einkommensschwacher

Durch die Pandemie ist die Finanzierung einer gesunden Ernährung für einkommensschwache Haushalte zusätzlich erschwert. Dazu tragen insbesondere bei:

- der Wegfall subventionierter, für Kinder aus einkommensschwachen Haushalten gemäß Bildungs- und Teilhabepaket kostenfreier Mittagessen in Schule und Kita;
- die zeitweise Schließung von Tafeln und anderen Sozialeinrichtungen, in denen Menschen in Armut kostenlos oder kostengünstig Lebensmittel/Mittagessen erhalten;
- die Verringerung des verfügbaren Einkommens in vielen armen oder armutsgefährdeten Haushalten durch Jobverluste und Kurzarbeit sowie der Wegfall von Einnahmequellen „auf der Straße“ für darauf angewiesene Menschen (ob durch den Verkauf von Straßenzeitungen, Straßenmusik oder auch Bettelei; dies betrifft auch Menschen aus einigen osteuropäischen Ländern, die keinerlei Anspruch auf staatliche Unterstützung

⁵ <https://www.dge.de/ernaehrungspraxis/bevoelkerungsgruppen/kinder-jugendliche/?L=0>

⁶ <https://www.foodwatch.org/de/pressemitteilungen/2020/corona-krise-foodwatch-fordert-sofortprogramm-gegen-ernaehrungsarmut/>

⁷ <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0475.2009.00478.x>

haben und die inmitten von Lockdownzeiten keinerlei verfügbares Einkommen für die eigene Ernährung mehr erzielen);

- erhöhte Gesundheitskosten, z.B. durch den Kauf von Masken;
- Preissteigerungen, die gerade bei Obst und Gemüse über der allgemeinen Inflationsrate liegen.⁸

Eine Untersuchung der TU München deutet bereits darauf hin, dass sich im „Lockdown“ gerade Kinder aus einkommensschwächeren Familien noch schlechter ernähren als sonst und an Gewicht zulegen.⁹ „Eine gesundheitsfördernde Ernährung, die besonders wichtig wäre, um das Immunsystem und die Abwehrkräfte zu stärken, ist unter diesen Bedingungen in den armutsgefährdeten Haushalten nicht mehr möglich“, urteilte die frühere DGE-Präsidentin (bis 2019) und Professorin an der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg, Ulrike Arens-Azevêdo bereits im ersten Lockdown.¹⁰

3. Erforderliche Maßnahmen

Jeder Mensch in Deutschland muss die finanziellen Voraussetzungen haben, sich gesund zu ernähren – diese Prämisse muss aus Sicht von foodwatch politischer Konsens werden.

Wie dargestellt, ist es evident, dass die gegenwärtigen Regelsätze dieses Ziel nicht erfüllen. Das so genannte Existenzminimum sichert derzeit keine Existenz *in Gesundheit*, vielmehr befördern die unzureichenden Leistungen Ernährungsarmut und folgenreiche Entwicklungsstörungen bei Kindern aus armen Familien.

- Die Regelsätze sind bereits unabhängig von der Pandemielage zu niedrig, um eine gesunde Ernährung zu ermöglichen.

Nachdem Bezieher*innen der Grundsicherung und andere arme/armutsgefährdete Bevölkerungsgruppen von den bisherigen Corona-Hilfsmaßnahmen weitgehend ausgenommen waren, soll im Zuge des Sozialschutzpakets III nun ein einmaliger Bonus auf die Grundsicherung i.H.v. 150 Euro ausbezahlt werden.

- Der einmalige Corona-Bonus geht am Bedarf und an der Not der betroffenen Menschen völlig vorbei. Er ist mit 150 Euro für die gesamte Pandemiezeit – d.h. gerade einmal einige Cent pro Tag! – erheblich zu niedrig. Indem er einmalig ausgezahlt wird, die Corona-Folgen jedoch noch auf unbestimmte Zeit andauern werden, bietet er Betroffenen zudem keinerlei Planungssicherheit für die Zukunft in der Pandemie.

⁸ https://www.ami-informiert.de/ami-themen/ami-themen/single-ansicht?tx_aminews_singleview%5Baction%5D=show&tx_aminews_singleview%5Bcontroller%5D=News&tx_aminews_singleview%5Bnews%5D=18019&cHash=e8434042cec7e644485f69145ff460b5

und https://www.ami-informiert.de/ami-maerkte/maerkte/ami-maerkte-verbraucher/meldungen/single-ansicht?tx_aminews_singleview%5Baction%5D=show&tx_aminews_singleview%5Bcontroller%5D=News&tx_aminews_singleview%5Bnews%5D=23616&cHash=c543a889d2a65daa25bd4328377fda4e

⁹ <https://www.zeit.de/news/2020-10/16/corona-beguenstige-gewichtszunahme-sozial-schwacher-kinder> und https://www.ekfz.tum.de/system-ordner/nachricht-detail/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=86&cHash=b712c21a6430ab5f738849a335c1f25e

¹⁰ <https://www.foodwatch.org/de/pressemitteilungen/2020/corona-krise-foodwatch-fordert-sofortprogramm-gegen-ernaehrungsarmut/>

- Auch Catering-Lösungen als Ersatz für kostenlose Schulessen stellen keine funktionale Lösung dar, zumal diese Angebote noch nicht einmal annähernd flächendeckend verfügbar sind.

foodwatch hält es für erforderlich, dass mit sofortigen Maßnahmen alle Menschen in die finanzielle Lage versetzt werden, sich ausreichend und ausgewogen ernähren zu können. D.h.:

- Die erwiesenermaßen zu niedrigen Regelsätze für Ernährung müssen unverzüglich und dauerhaft erhöht werden.
 - Perspektivisch muss der Finanzbedarf für Ernährung so berechnet werden, dass realistische, lokale Kosten für eine Umsetzung der Ernährungsempfehlungen der DGE zugrunde gelegt werden. Solange fundierte Berechnungen hierzu fehlen, ist eine Behelfslösung erforderlich. foodwatch schließt sich in diesem Sinne der Forderung des Paritätischen Gesamtverbandes an, die Gesamthöhe des Regelsatzes auf mindestens 600 Euro anzuheben.
- Zur Abfederung der Corona-Folgen muss ein monatlicher Aufschlag auf die Regelsätze ausbezahlt werden, und zwar solange die Pandemie mit den beschriebenen Auswirkungen auf die Betroffenen durchgreift. Auch hier unterstützt foodwatch den Vorschlag des Paritätischen Gesamtverbandes nach einem Corona-Aufschlag von 100 Euro pro Monat auf den Regelsatz.
- Da Mangelernährung infolge der Auswirkungen der Corona-Pandemie nicht nur Menschen in Grundsicherung betrifft, schlagen wir vor, eine*n bundesweite*n Koordinator*in für Ernährungssicherheit einzusetzen. Diese*r sollte mit einem angemessenen Etat ausgestattet sein und die Aufgabe erhalten, in Zusammenarbeit mit Behörden und Einrichtungen vor Ort Hunger und Mangelernährung infolge der Corona-Krise entgegenzuwirken.

4. Weitergehende Förderung gesunder Ernährung

Finanzielle Möglichkeiten sind eine *notwendige*, aber für sich noch keine *hinreichende* Voraussetzung dafür, dass sich möglichst viele Menschen auch tatsächlich gesund ernähren und dass v.a. möglichst viele Kinder eine gesunde Ernährung erhalten. Um dies zu fördern, sind weitere Maßnahmen nötig. Sollen diese effektiv sein, müssen sie an der *Verhältnisprävention* ansetzen. Einerseits haben sich Maßnahmen der *Verhaltensprävention* als nahezu wirkungslos erwiesen, andererseits lassen sich gerade im Kontext von Ernährungsarmut durch ein Einwirken auf die Verhältnisse *alle* Bevölkerungsteile gleichermaßen erreichen.

Zur Ausgangslage ist zu berücksichtigen, dass der Lebensmittelmarkt einer Fehlsteuerung unterliegt. Produkte mit hoher Energiedichte und hohen Makronährstoffgehalten (Zucker, Fett), aber geringem Mikronährstoffgehalt (Vitamine, Mineralien) bringen für die Hersteller besonders

hohe Umsatzrenditen.¹¹ Es besteht für die Unternehmen also ein ökonomisches Interesse, besonders viele Süßgetränke, Eiscreme, Süßigkeiten, salzige Snacks etc. zu verkaufen, mit denen weitaus attraktivere Profite zu erzielen sind als mit Obst und Gemüse. Entsprechend viele Produkte folgen mit ihren Rezepturen dieser Logik, Werbebudgets werden vor allem in die Vermarktung dieser nicht gesundheitsfördernden Produkte gelenkt. Aus dieser Fehlsteuerung – und den bekannten gesundheitlichen Folgen unausgewogener Ernährung – leitet sich der zwingende Bedarf staatlicher Steuerung ab. Für Anbieter müssen gesundheitsfördernde Produkte attraktiver, für Verbraucher*innen muss die gesunde Wahl erleichtert werden. Darüber hinaus muss der Staat dort, wo er selbst in Verantwortung für Essensangebote steht, konsequent auf gesundheitsfördernde Auswahl setzen. Konkret bedeutet dies:

- **Steuerpolitik:** Die Bundesregierung muss sich im Zuge der europäischen Verhandlungen über eine neue EU-Mehrwertsteuerrichtlinie dafür einsetzen, dass diese Null-Mehrwertsteuersätze für Obst und Gemüse in Deutschland ermöglicht – sobald dies der Fall ist, muss die Mehrwertsteuer für Obst und Gemüse entfallen. Für Limonaden, bei denen ein Zusammenhang zwischen Konsum und Entstehung von Übergewicht besonders evident ist, ist eine Herstellerabgabe nach britischem Vorbild einzuführen, d.h. abhängig vom Zuckergehalt, jedoch unter zusätzlicher Berücksichtigung auch von Süßstoffen.
- **Kennzeichnung:** Die Bundesregierung muss sich konsequent dafür einsetzen, dass die Nährwert-Ampel „Nutri-Score“ zur EU-weiten Pflichtkennzeichnung wird. Sie hilft nicht nur Verbraucher*innen beim Produktvergleich, sondern gibt auch Herstellern den Anreiz zur Verbesserung von Rezepturen.
- **Marketing:** An Kinder gerichtete Lebensmittelwerbung und Marketingmaßnahmen müssen bundesgesetzlich beschränkt werden und nur noch für ausgewogene Produkte im Sinne der WHO-Nährwertprofile zugelassen bleiben.
- **Qualitätsstandards:** In Schulen und Kindergärten/Kitas, aber auch in Pflegeheimen und Krankenhäusern sind die Qualitätsstandards der DGE verpflichtend anzuwenden.
- **Medizinische Beratung:** Die Nährstoffversorgung junger Kinder, besonders im „1.000-Tage-Fenster“ von Beginn der Schwangerschaft bis zum 2. Geburtstag des Kindes, ist entscheidend für die Entwicklung, für die Prägung des Stoffwechsels und das Ernährungsverhalten. Gynäkolog*innen und Kinderärzt*innen kommt in diesem Zeitraum eine wichtige Rolle in der Beratung von Schwangeren und Eltern zu. Es ist daher überfällig, dass Ernährungswissenschaften zum verbindlichen Teil in den Curricula humanmedizinischer Studiengänge werden.

Ansprechpartner:

Martin Rücker, Geschäftsführer foodwatch Deutschland

¹¹ J.P Morgan: Obesity. Re-shaping the Food industry. Global equity Research. 24.01.2006, https://www.unepfi.org/fileadmin/documents/materiality2/obesity_jpmorgan_2006.pdf, S. 18