



Gelungenes Experiment: Der Bürgerrat empfiehlt wichtige Schritte zu einer nachhaltigeren Ernährung

**Stellungnahme zum Ergebnis des ersten, vom Deutschen
Bundestag eingesetzten, Bürgerrates „Ernährung im
Wandel“**

Prof. Dr. Hans-Konrad Biesalski,
PD Dr. Thomas Ellrott,
Prof. Dr. Johannes Erdmann,
Prof. Dr. Hermann Lotze-Campen,
Prof. Dr. Britta Renner,
Prof. Dr. Antje Risius,
Prof. Dr. Veronika Somoza,
Prof. Dr. Melanie Speck,
Prof. Dr. Achim Spiller,
Prof. Dr. Wilhelm Windisch



Präambel

Die Mitglieder des wissenschaftlichen Beirates des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ wurden von den im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen benannt. Die Zusammensetzung des wissenschaftlichen Beirates ist heterogen, d.h. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler haben unterschiedliche Positionen und Kern-Disziplinen, die ein plurales Bild auf den Sachverhalt geben. Die Fraktionen haben auf die Positionen der von Ihnen berufenen Wissenschaftler:innen unseres Wissens keinen Einfluss genommen beziehungsweise sind nicht mit den Wissenschaftler:innen in Kontakt getreten. Gleiches gilt für das zuständige Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Der Beirat begleitete den Bürgererrat und Prozess im Ehrenamt¹.

Die unterzeichnenden Mitglieder beziehen im Folgenden zu dem Prozess und zu den Ergebnissen in kurzer Form Stellung.

Begleitung des Prozesses durch den wissenschaftlichen Beirat

Der wissenschaftliche Beirat hat den Prozess vom 12. Juli 2023 (erste konstituierende Sitzung) an begleitet². Dies bedeutete vor allem, dass die Stabsstelle Bürgererräte des Bundestages und das Organisations- und Moderationsteam im Prozess fachlich von den Mitgliedern des Beirates beraten wurden. Es gab bei der Berufung und im Prozess folgende, primäre Leitfragen:

- 1) Was möchten und müssen die Bürgerinnen und Bürger wissen, um faktenbasierte Empfehlungen entwickeln zu können?
- 2) Welche Perspektiven und Argumente sollten den Bürgerinnen und Bürgern bekannt sein, um ausgewogene Entscheidungen treffen zu können?

Die übermittelten Informationen sollten möglichst anwendungsbezogen und konkret sein. Die verschiedenen Mitglieder des Beirates wurden auf Anfrage der Bürger:innen an verschiedenen Stellen in die Diskussionen einbezogen, um offene Fachfragen zu klären³.

¹ Für die Teilnahme an den Präsenzwochenenden und den Online-Sitzungen als Faktenchecker oder für Impulsvorträge gab es eine Aufwandsentschädigung.

² Die Mitglieder des wissenschaftlichen Beirates des Bürgerrates waren nicht in den Auswahlprozess der Bürger:innen eingebunden, dieser war vor unserer Benennung abgeschlossen. Der Auswahlprozess, die Stichprobenziehung und -zusammensetzung (Sampling), ist zentral, so dass im Nachgang die Repräsentativität für die bundesdeutsche Bevölkerung nochmals geprüft werden sollte. Gegebenenfalls sollten auch weitere Anstrengungen zur Verringerung einer Stichprobenverzerrung bzw. Auswahlverzerrung realisiert werden.

³ Für die Vorschlagsentwicklung wurden die Empfehlungen von uns Wissenschaftler:innen auf einem virtuellen Board kommentiert und, wenn möglich, mit Fakten und Studien belegt. Wir wurden für einzelne Fachfragen und zur Orientierung herangezogen.



Neben Mitgliedern des Beirates wurden weitere Expert:innen hinzugezogen, bei deren Auswahl der Beirat beratend unterstützte. Der gesamte Prozess des Bürgerrates war durch einen engen und sehr ambitionierten Zeitplan gekennzeichnet. Dies war für alle Beteiligten, auch für den wissenschaftlichen Beirat, eine große Herausforderung und nicht immer mit den zeitlichen Anforderungen der bestehenden beruflichen Verpflichtungen vereinbar. Die Aufgabe des wissenschaftlichen Beirates war es, den wissenschaftlichen Dialog, die Kontroversen und Potenziale so weit wie möglich offenzulegen und beratend für Fragen in den unterschiedlichen vom Bürgerrat priorisierten Themenfeldern zur Verfügung zu stehen. Die Wissenschaftler:innen waren jedoch weder an den Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger in den einzelnen Gruppen noch an der Formulierung der Empfehlungen beteiligt.

Wissenschaftliche Einordnung der Empfehlungen

Das Themenspektrum des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ bietet eine Vielzahl von möglichen Schwerpunkten. Anfangs bestand die Herausforderung für die Bürgerinnen und Bürger darin, dieses Themengebiet im Verlauf des Prozesses präziser zu fokussieren. Wir sind auch im Nachhinein noch außerordentlich beeindruckt von der Begeisterung und Sorgfalt, mit der sich die Bürgerinnen und Bürger in die Themen eingearbeitet haben. Das hohe Engagement und die Begeisterung, mit der die Empfehlungen aus verschiedenen Perspektiven im gegenseitigen Respekt diskutiert und bewertet wurden, haben unsere höchste Wertschätzung verdient.

Letztendlich präsentiert sich nun eine Vielzahl von Empfehlungen, die äußerst konkret sind, überwiegend den aktuellen wissenschaftlichen Empfehlungen entsprechen und in einen ordnungspolitischen Rahmen eingebettet sind. Als unterzeichnende Mitglieder des wissenschaftlichen Beirates möchten wir die Empfehlungen hinsichtlich ihrer wissenschaftlichen Relevanz und ihrer potenziellen Breitenwirkung einordnen.

Die TOP 9 Empfehlungen

Die **Empfehlung „Kostenloses, qualitätsgesichertes Mittagessen in Kita und Schule“ (Nr. 1)** und die **Empfehlung „Gesunde, ausgewogene und angepasste Gemeinschaftsverpflegung“ (Nr. 6)** adressieren die Gemeinschaftsverpflegung als zentrales Instrument für eine gesicherte Grundversorgung vieler Bevölkerungsgruppen. Die hier empfohlenen Maßnahmen zeigen eine besonders große Breitenwirkung, da hierdurch sowohl Kinder und Jugendliche in Bildungseinrichtungen als auch Menschen in Betreuungseinrichtungen mit Vollverpflegung (Krankenhaus, Reha-Einrichtungen, Senior:innen-Einrichtungen, Einrichtungen für körperlich und geistig beeinträchtigte Personen etc.) erreicht werden. Unterstützt werden diese Empfehlungen durch Ergebnisse wissenschaftlicher Studien und auch Empfehlungen von verschiedenen wissenschaftlichen Fachgesellschaften und Beiräten. Wichtig ist, die empfohlenen Maßnahmen professionell umzusetzen, bestehende Strukturen zu stärken und ein entsprechendes Monitoring einzuführen.



Die **Empfehlung „Verpflichtendes staatliches Label“ (Nr. 2)** und **Empfehlung „Tierhaltung transparent“ (Nr. 4)** können die Einkaufsgewohnheiten der Bevölkerung erleichtern, indem sie über die gewünschten, am Produkt aber nicht erkennbaren Vertrauenseigenschaften Klima, Tierwohl beziehungsweise Tierhaltung und Herkunft sowie Gesundheitswert informieren und damit eine transparente und unabhängige, staatlich geprüfte Orientierung bieten. Inhaltlich sind hier Themenfelder adressiert, die für die Kontexte eines Ernährungssystems im Wandel wichtig sind. Die Wahrnehmung der unterschiedlichen Qualitäten und deren Qualitätseinstufung sollte jedoch, wie auch in der Empfehlung benannt, regelmäßig überarbeitet und an neueste Daten angepasst und mit der Querschnittsempfehlung (Aufklärung und Bildung) verknüpft werden.

Abgaben und veränderte Mehrwertsteuer-Sätze, wie es im Rahmen der **Empfehlung „Neuer Steuerkurs für Lebensmittel“ (Nr. 5)** und **Empfehlung „Tierwohl-Abgabe“ (Nr. 7)** gefordert wird, leiten und lenken die Einkaufsentscheidungen der Verbraucher:innen durch Maßnahmen, die sich auf die Preise auswirken. Veränderte Preise haben Einfluss auf die individuelle Kaufentscheidung und tragen zu einer nachhaltigeren Ernährung bei. Die Effektivität derartiger Maßnahmen ist durch Metastudien empirisch belegt. Hinter der Empfehlung 7 steht, den stärker an Tierwohl-Aspekten ausgerichteten Umbau der Tierhaltung auch auf Seiten der Produktion zu unterstützen. Auch hier gilt es, die empfohlenen Maßnahmen transparent zu gestalten, zu begleiten, regelmäßig an den neuesten Stand anzupassen und in die übergeordnete Querschnittsempfehlung (Aufklärung und Bildung) einzubetten.

Die **Empfehlung „Weitergabe von Lebensmitteln“ (Nr. 3)** lehnt sich an die Veränderungen rund um die Lebensmittelweitergabe in Frankreich an. Die Weitergabe von Lebensmitteln soll dabei unter anderem das „Containern“ überflüssig machen. Hier gilt es zu prüfen, in welcher Systematik Lebensmittel an soziale Organisationen weitergegeben werden können. Wie erste qualitative empirische Ergebnisse zeigen, müssten umfangreiche Strukturen, unter anderem Lagerkapazitäten und Personal für die Tafeln und andere karitative Institutionen der Lebensmittelweitergabe, geschaffen werden.

Im Gegensatz zu den anderen Empfehlungen ist die **Empfehlung zur „Altersgrenze für Energydrinks“ (Nr. 8)** recht eng gefasst. Wissenschaftlich gesehen gibt es hier eine Evidenz für die Argumentation der Bürgerinnen und Bürger, da Jugendliche in der Entwicklungsphase nicht zu viel Koffein aufnehmen sollten. Die Umsetzbarkeit erscheint analog der Altersgrenze für Bier und Wein ebenfalls stringent.

Die **Empfehlung „Verbesserung der Lebensmittelkontrolle“ (Nr. 9)** spiegelt wider, dass sich die allgemeine Öffentlichkeit zu wenig über Lebensmittelkontrollen informiert fühlt und sich wünscht, dass das System gestärkt und transparent nach außen kommuniziert wird. Gute Umsetzungsbeispiele für die Kommunikation der Kontrollen finden sich bei unseren europäischen Nachbarn wie zum Beispiel Dänemark.



Die Querschnittsempfehlung: Aufklärung und Bildung

Als übergeordnete Empfehlung wurde **Aufklärung und Bildung (Basis-Empfehlung)** als zentraler Eckstein für eine „Ernährungspolitik im Wandel“ gesehen. Dem Bürgererrat ist diese Empfehlung ausgesprochen wichtig. Aufklärungs- und Bildungsarbeit im Bereich Ernährung wird als fundamentale Fürsorgepflicht bewertet. Der Bürgererrat versteht „Bildung als umfassende und alle Lebensbereiche betreffende Aufgabe“. Aus wissenschaftlicher Perspektive zeigt sich, dass viele Verbraucher:innen derzeit durch eine Vielzahl von sehr unterschiedlichen und teils widersprüchlichen Informationen im Bereich Ernährung und Gesundheit (zum Beispiel „Label-Dschungel“) überfordert sind und sich eine sehr viel leichtere Orientierung wünschen. Der Bürgererrat hat also hier einen wichtigen Eckpunkt angesprochen.

Da der Bildungskanon föderal organisiert ist, wirkt der Wunsch einer fundamentalen Adressierung von Ernährungsbildung durch eine Bundesinitiative vorerst widersprüchlich. Die Organisation und Umsetzung sollten gegebenenfalls in einer kollaborativen Anstrengung aus Bundes- und Landesperspektiven gemeinsam neu gedacht und bemüht werden.

Welche Aspekte hätten noch mehr Berücksichtigung finden können?

In einem so breiten Feld erschließen sich viele Themen, die sich im Rahmen der Diskussion und der Kürze der Zeit nicht weiter vertiefen ließen. Ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu haben, möchten wir an dieser Stelle aber auf zwei Bereiche eingehen, die für die weitere Diskussion der Empfehlungen fruchtbar sind:

- **Das Themenfeld Ernährungsarmut**

Das große Problemfeld der Ernährungsarmut wird nicht direkt angesprochen. Indirekt wird es über die Empfehlungen 1 und 3 adressiert. Trotzdem zeigen aktuelle Studien, dass insbesondere in einkommensschwachen Haushalten die Ernährungsversorgung nicht adäquat ist und diese häufig nicht nur unter materieller Ernährungsarmut leiden, sondern über die Komponente „gemeinsames Essen“ auch gesellschaftlich ausgeschlossen werden. Zusätzlich zeigen sich unter anderem Phänomene wie *Hidden Hunger*.

- **Die Dimension „Umwelt“**

Verschiedene Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung werden in den Empfehlungen zwar in vielen Punkten indirekt adressiert, zum Beispiel das sozialökologische Thema „Lebensmittel retten“. Für das Handlungsfeld Agrar- und Ernährungstransformation und die Erreichung unterschiedlicher Nachhaltigkeitsziele wäre eine verstärkte Ausrichtung auf die Dimension „Umwelt“ relevant. So müssen zum Beispiel die häufig noch externalisierten Effekte, die durch die Lebensmittelproduktion entstehen, noch mehr Berücksichtigung finden. Die Empfehlungen sollten auch auf eine Hebelwirkung im Kontext der Reduktion negativer ökologischer Auswirkungen überprüft werden. Es ist verständlich, dass die volle Komplexität dieser



Bereiche nicht umfassend behandelt wurde. Dennoch sind in zahlreichen Empfehlungen Ansätze erkennbar, wie etwa die Berücksichtigung der Qualitätsstandards der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) oder die Einbeziehung der Klimawirkung im Zusammenhang mit einem verpflichtenden staatlichen Label.

Bewertung der direkten Beteiligung der Bevölkerung im neuen Format Bürgererrat

Für die Bewertung des neuen demokratischen Beteiligungsformates Bürgererrat muss man nach inhaltlichen Aspekten und gesellschaftlichen Aspekten differenzieren. Auf inhaltlicher Seite haben die repräsentativ ausgewählten Bürgerinnen und Bürger die Agrar- und Ernährungsthemen benannt, die ihnen derzeit besonders wichtig sind. Dabei ist es von entscheidendem Vorteil, dass es sich um ein Gremium handelt, das den Querschnitt der Bevölkerung abbildet, und nicht um eine willkürlich zusammengesetzte Vereinigung oder NGO. Hier sollten die Interessen aller vertreten werden. Die vom Bürgererrat benannten Empfehlungen decken sich zum Teil mit den Themen, die bereits auf der politischen Agenda stehen (zum Beispiel Mehrwertsteuer-Reform, staatliches Label, Umbau der Tierhaltung, verpflichtende DGE-Qualitätsstandards), adressieren aber auch andere Handlungsfelder (zum Beispiel Regulation von Energydrinks, deutlicher Ausbau der Lebensmittelkontrollen und Berücksichtigung von vulnerablen Gruppen in Einrichtungen mit Vollverpflegung).

Die inhaltliche Bewertung orientiert sich nun an dem direkten Nutzen der erarbeiteten Empfehlungen für die kommenden Entscheidungen im Bundestag bei Agrar- und Ernährungsthemen (Fachpolitik). Der inhaltliche Nutzen für die Ernährungspolitik ist derzeit noch nicht beurteilbar.

Unabhängig davon kann das Format eines Bürgerrates mit einer stärkeren direkten Politikbeteiligung der Bevölkerung auch auf einen möglichen gesellschaftlichen Effekt hin beurteilt werden. Bürgerräte könnten – unabhängig vom Inhalt – auch eine Maßnahme darstellen, die Bevölkerung stärker in demokratisch-politische Prozesse einzubeziehen und so einer Politikverdrossenheit, Blasenbildung und Radikalisierung vorzubeugen. Die Identifikation mit dem demokratischen Staat, seinen politischen Organen und den Volksvertreter:innen könnte sich durch regelmäßige Einbindung von Bürgerräten verbessern. Der soziale Zusammenhalt würde gestärkt. Ob Bürgerräte eine solche Demokratie-stärkende Funktionalität haben, muss im Detail gesellschaftswissenschaftlich evaluiert werden.

Unser Fazit

Im Hinblick auf die laufende Legislaturperiode zeigt sich ein kurzes Zeitfenster für legislative Vorschläge. Das Parlament und die Bundesregierung sollten die Vorschläge der Bürger:innen umgehend diskutieren und in konkrete bürgernahe Strukturen und Gesetzesentwürfe umwandeln. Die Empfehlungen beinhalten bereits viele Vorschläge dazu. Dabei sehen wir den Bund, die Länder aber auch die Kommunen in der Pflicht. Wir wissen,



dass die Empfehlungen nicht politisch bindend sind, appellieren aber trotzdem an alle demokratischen Parteien, diese Ergebnisse ernst zu nehmen und konstruktiv damit umzugehen.

Wir würden es begrüßen, die Umsetzung der Maßnahmen in einer Art „Monitoring“ durch den wissenschaftlichen Beirat und ausgewählte Bürger:innen nach 12 Monaten bzw. 24 Monaten zu evaluieren.

Aus Sicht des wissenschaftlichen Beirates hat sich das Format grundsätzlich bewährt und wir empfehlen, das Format hinsichtlich weiterer Themen weiterzuverfolgen und kontinuierlich zu verbessern. Zur Standardisierung des Verfahrens sollte gegebenenfalls ein Bürgerrats-Gesetz oder ein Passus in der Geschäftsordnung des Bundestages angestrebt werden, in dem Qualitätsstandards (zum Beispiel zur Auswahl und Einbindung der externen Impulsgeber) formuliert werden.

Die Unterzeichnenden

Prof. Dr. Hans-Konrad Biesalski,
PD Dr. Thomas Ellrott,
Prof. Dr. Johannes Erdmann,
Prof. Dr. Hermann Lotze-Campen,
Prof. Dr. Britta Renner,
Prof. Dr. Antje Risius,
Prof. Dr. Veronika Somoza,
Prof. Dr. Melanie Speck,
Prof. Dr. Achim Spiller,
Prof. Dr. Wilhelm Windisch