



## „Die Bevölkerung ist um einiges progressiver als von der Politik unterstellt“

Interview mit Prof. Dr. Melanie Speck

Der vom Deutschen Bundestag eingesetzte Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ hat am 14.01.2024 seine neun Empfehlungen veröffentlicht (■ ■ ■ „Von Lob bis Schnappatmung. Gemischte Reaktionen auf Empfehlungen des Bürgerrates Ernährung“ in ERNÄHRUNGS UMSCHAU 2/2024, S. M60). Als eines von elf Mitgliedern des wissenschaftlichen Beirates begleitete Prof. Dr. Melanie Speck, Sozioökonomie in Haushalt und Betrieb der Hochschule Osnabrück, den partizipativen Entscheidungsfindungsprozess des Bürgerrates. Hierbei bestand die Aufgabe des wissenschaftlichen Beirates darin, die Qualität des Prozesses zu sichern und zu begutachten [1].

### Frau Speck, können Sie uns einige Hintergründe zur Gründung und Zusammenstellung des Bürgerrates nennen?

„Ernährung im Wandel“ ist der erste Bürgerrat des Bundestages. Es handelt sich nicht um eine NGO oder einen einzelnen Ernährungsrat

aus einer Kommune oder Stadt. Wir hatten hier eine Zufallsauswahl von Bürgerinnen und Bürgern, die mit der 160er-Stichprobe sehr exakt nach den soziodemografischen Merkmalen in Deutschland ausgewählt wurden. D. h. von der Tendenz her eher ältere Menschen, repräsentativ auch hinsichtlich ländlicher oder städtischer Herkunft. Auch die Ernährungsweise vegetarisch, vegan oder omnivor war ein Auswahlkriterium. Hervorzuheben ist, dass der Bürgerrat auch aus Menschen bestand, die sich vorher noch nie in ihrem Leben mit gesunder Ernährung auseinandergesetzt hatten. Das ist ein großer Unterschied zu allen anderen Beteiligungsformaten bislang.

Der Bürgerrat wurde initiiert durch den Beschluss des Bundestages im Mai 2023. Die Bürgerinnen und Bürger wurden mit einem Losverfahren ausgewählt und angeschrieben. Es wurden alle Kommunen und Gemeinden in Deutschland angeschrieben und tatsächlich haben sich bis auf zwei auch alle zurückgemeldet. Das zeigt mir, dass die Bevölkerung hinsichtlich dieser Form der Mitwirkung um einiges progressiver ist als uns die Politik gerade unterstellt. Es besteht ein sehr großer Wunsch nach Transparenz, gesellschaftlicher Teilhabe und Gleichberechtigung.

## Wie kam es dazu, dass Sie in den wissenschaftlichen Beirat des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ berufen wurden? Worin bestanden Ihre Aufgaben?

Die Mitglieder des wissenschaftlichen Beirates wurden durch die Fraktionen benannt. Wir Fachexpertinnen und Fachexperten wussten dabei nicht, von wem wir benannt wurden. Es gab also ein internes Auswahlverfahren, bei dem es um die wissenschaftlichen Kriterien ging – eine Professur, Veröffentlichungen, Bewährung als Fachexpertin oder -experte. Letztlich gab es eine Auswahlliste von unterschiedlichen Expertinnen und Experten, die dann jeweils von den Fraktionen ausgewählt und entsprechend benannt wurden. Dieser wissenschaftliche Beirat war entsprechend der Fraktionsgröße besetzt.

## Worin bestanden Ihre Aufgaben? Wie wurden die verschiedenen Themengebiete, denen sich die Mitglieder des Bürgerrates gewidmet haben, festgelegt?

Wir haben im August 2023 unsere Arbeit aufgenommen und die Organisation, die Stabsstelle sowie die Moderation beraten, um zunächst den Themenbereich etwas einzugrenzen. Dann wurden Fachvorträge gehalten, zum Teil vom wissenschaftlichen Beirat, zum Teil aber auch von externen Referentinnen und Referenten. Diese sollten den Bürgerinnen und Bürgern eine gute Entscheidungsgrundlage bieten. Unsere Arbeit bestand darin, die Daten möglichst so aufzubereiten, dass alle sie verstehen, ohne dass wir gleichzeitig eine Richtung vorgeben.

Ein Beispiel wäre das Thema Label, da sind die Bürgerinnen und Bürger sehr klar gewesen, deshalb ist es ja auch auf der Empfehlung 2 gelandet (♦ Tabelle 1). In diesem Fall war es z. B. so, dass wir extra versucht haben, auch die Kontraposition zu Labeln aufzuzeigen. Eine kleine Gegenposition dazu habe ich dann eingenommen, um verständlich zu machen, dass ein Label in einer Welt, die ja eigentlich die falschen Entscheidungen vorgibt, auch nicht alles auflöst. Wir haben versucht, die unterschiedlichen Bereiche immer ergebnisoffen zu beleuchten, um zu zeigen, dass sich auch die Wissenschaft nicht immer einig ist und es da unterschiedliche Stimmen gibt. So konnten sich die Bürgerinnen und Bürger ihr eigenes Bild zeichnen.

Je konkreter es schließlich wurde, desto konkreter und spezifischer haben wir dann die Bürgerinnen und Bürger beraten. Wichtig dabei: Wir wurden immer dazu gerufen und sind anschließend auch wieder aus den Gruppen herausgegangen. Es gab also nie einen

Nr.	Titel der Empfehlung
1	Investition in die Zukunft: Kostenfreies Mittagessen für alle Kinder als Schlüssel für Bildungschancen und Gesundheit
2	Bewusstes Einkaufen leicht gemacht durch ein verpflichtendes staatliches Label
3	Verpflichtende Weitergabe von genießbaren Lebensmitteln durch den Lebensmitteleinzelhandel
4	Lebensbedingungen und Herkunft von Tieren transparent darstellen
5	Fördern statt Fordern – neuer Steuerkurs für Lebensmittel
6	Gesunde, ausgewogene und angepasste Gemeinschaftspflege in Krankenhäusern, Reha-, Senioren- und sonstigen Pflegeeinrichtungen
7	Verbrauchsabgabe zur Förderung des Tierwohls
8	Altersgrenze für Energydrinks
9	Mehr Personal für Lebensmittelkontrollen und bessere Transparenz der Ergebnisse für die Öffentlichkeit

Tab. 1: Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“ an den Deutschen Bundestag [2]

persönlichen Kontakt zwischen uns und einzelnen Bürgerinnen und Bürgern, sonst hätten wir die ja auch nochmal beeinflussen können.

Jetzt ist der Prozess abgeschlossen. Die Übergabe des Bürgergutachtens an die Bundestagspräsidentin hat am 20. Februar 2024 stattgefunden [3]. Dafür gab es eine Plenaranhörung, bei der alle Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen zum Bürgerrat aber auch Fachpolitikerinnen und -politiker, die sich mit dem Thema Landwirtschaft und Ernährung auseinandersetzen, vertreten waren.

## Sie hatten also keinen Einfluss darauf, wofür sich die Bürgerinnen und Bürger im Bürgerrat entschieden haben?

Nur in dem Maße, wie man eben als beteiligte Person automatisch Einfluss nimmt. Die Herausforderung bestand tatsächlich darin, dieses sehr breite Thema für einen Bürgerrat einzudampfen. Es gab drei Präsenzwochenenden plus diverse Online-Abendveranstaltungen in unterschiedlichen Konstellationen. Tatsächlich war es so, dass sich über die Präsenzwochenenden und über diese Online-Sitzungen die Themen immer weiter kondensiert haben und wir irgendwann an den Punkt kamen, an dem sich zwölf Arbeitsgruppen aus den Bürgerinnen und Bürgern zusammengetan haben, jeweils zu einem speziellen Themengebiet. Die haben dann in einer festen Konstellation die Empfehlungen ausgearbeitet.

Das letzte Präsenzwochenende, an dem auch abgestimmt wurde, wurde noch einmal zu einer detaillierten Ausarbeitung der Empfehlungen genutzt. Wir waren zur Fachberatung ebenfalls anwesend. An diesem Termin gab es noch einmal einen extremen Schub, den ich total faszinierend fand, weil man merkte, dass sich manche Inhalte nun „gesetzt“ hatten. Es gab noch kritische Nachfragen zu einzelnen Punkten und dann haben die Bürgerinnen und Bürger die Aussagen „Was soll die Empfehlung sein?“, „Was wollen wir damit bezwecken?“, „Was könnten Finanzierungsgrundlagen sein?“ herausgearbeitet – teilweise intensiver als viele Fachpolitikerinnen und Fachpolitiker es an dieser Stelle getan hätten. Das ist alles am letzten Samstagmorgen konkretisiert worden, ging also extrem schnell.

Nachmittags ging es noch nicht in die Abstimmung, sondern in die Diskussion der Empfehlungen. Das war ein sehr spannender Punkt, denn hierbei merkte man besonders deutlich, weshalb Bürgerräte eine absolute Existenzberechtigung haben: Sie haben wie im Parlament gemeinsam gearbeitet. Vorne stand jeweils die Gruppe, die die jeweilige Empfehlung ausgearbeitet hatte, und es wurde über einzelne Sätze, über einzelne Punkte im Plenum diskutiert. Ähnlich wie es auch im Bundestag läuft. Jede einzelne Gruppe wurde auf den Prüfstand gestellt.

Wir Beratende haben am Rand gesessen und das mitverfolgt, wir durften uns zu diesem Zeitpunkt gar nicht mehr einmischen. Lediglich für vereinzelte Rückfragen standen wir zur Verfügung.

Am nächsten Tag fand die Abstimmung in zwei Schritten statt. Zunächst wurde abgestimmt, welche der zwölf Maßnahmen in die Empfehlungen aufgenommen werden, denn letztlich durften ja nur neun Empfehlungen ausgesprochen werden – die Zahl war vorgegeben. Da haben es dann die beiden Zuckersteuerempfehlungen („Gestaffelte Herstellerabgabe von allen zuckerhaltigen Getränken sowie Getränken mit Süßungsmitteln“ und „Lenkungssteuer oder Herstellerabgabe auf zuckerhaltige Getränke“) nicht geschafft und die Empfehlung zur Aufklärung zu Lebensmittelabfällen in Privathaushalten. Wir in unserer „Ernährungsbubble“ würden da sagen, wir haben doch „Zu gut für die Tonne“, aber diese Empfehlung hatte zunächst eine große Zustimmung erhalten. Sie ist dann aber doch auf Nummer zehn gelandet, da sie einfach nicht genug Prozentpunkte erreicht hatte, um unter die besten neun zu kommen. Hieran hat man gesehen, dass sich ein Konsens bilden musste, um die Empfehlungen zu finalisieren. Im zweiten Schritt erfolgte die Priorisierung. Da war ich natürlich sehr gespannt, da ich schon mitbekommen hatte, dass gerade das beitragsfreie Mittagessen, welches ja auch ein sozioökonomisches Thema ist, einen sehr großen Zuspruch bekommen hatte. Das ist eine konkrete Empfehlung unter der sich jede und jeder etwas vorstellen kann. Deshalb bin ich persönlich sehr froh, dass es diese Empfehlung wirklich auf Nummer 1 geschafft hat.

Zusätzlich zu den zwölf Themengebieten gab es noch zwei Minderheitenpositionen – das zeigt sehr schön, dass der Bürgerrat einen Querschnitt der Gesellschaft repräsentiert hat. Hier gibt es einmal die Position zur Förderung der Bio- und kleinbäuerlichen Landwirtschaft. Es gab einen großen Konsens zu Tierwohl, zu

Transparenz, zu eventuellen Steuern, aber eben diese kleinbäuerlichen Betriebe wollten dazu ein spezielles Statement formulieren. Bei der zweiten Minderheitenposition haben sich sechs Mitglieder des Bürgerrates zusammengetan zu tierleidfreier, also veganer Ernährung. Bezogen auf den Anteil an Veganerinnen und Veganern in der Gesamtgrundbevölkerung war klar, dass auch dies nur eine Minderheitenposition sein konnte, die sich dennoch durchgesetzt hat.

### **Gab es Themengebiete, die große Kontroversen hervorgerufen haben?**

Ja, die Zuckersteuer war ein großes Thema. In unterschiedlichen Beiträgen aus dem ernährungsmedizinischen Bereich wurden sehr gute Beispiele aus England und Brasilien genannt. Es hat sich dann aber eine Gegenposition gegen eine ganz klassische Lenkungssteuer geformt. Es gab einen großen Konsens für die Mehrwertsteuer als Steuerungselement. Die ist bei den Empfehlungen auch auf Platz 5 gelandet und beinhaltet ja auch eine veränderte Besteuerung von Grundnahrungsmitteln. Die Bürgerinnen und Bürger, die sich für eine Zuckersteuer, insbesondere bezogen auf Getränke, ausgesprochen haben, haben es nicht geschafft, eine Mehrheit im Bürgerrat davon zu überzeugen, wie relevant das eigentlich ist. Und die Personen kontra Zuckersteuer haben es nicht geschafft, eine wissenschaftlich fundierte Empfehlung auszuarbeiten, da ehrlich gesagt, die Empirie sehr deutlich für eine Zuckersteuer spricht. Ich glaube, dass es in der letzten Konsequenz wirklich daran gelegen hat, dass beide Empfehlungen einfach nicht gut genug ausformuliert waren, um einen breiten Konsens zu erzeugen. Ein schönes Beispiel dafür, wie demokratische Prozesse laufen. Grundsätzlich war da eine große Kontroverse, aber die Bürgerinnen und Bürger pro Zuckersteuer haben den Satz zu Zucker noch in die Empfehlung 5 reingeschrieben („Wir empfehlen auch eine Neuklassifizierung des Grundnahrungsmittels Zucker. Der Rohstoff Zucker, egal aus welcher Ursprungs- oder Herstellungsform, soll nicht mehr als Grundnahrungsmittel klassifiziert sein und somit die Mehrwertsteuer auf 19 % angepasst werden.“[2]). Damit ist ja indirekt eine Besteuerung von Zucker durchaus gewünscht und diese Gesamtformulierung fand große Zustimmung.

### **In der Ernährungsstrategie der Bundesregierung wird zur Förderung gesundheitsförderlicher und nachhaltiger Ernährungsumgebungen eine Einschränkung der an Kinder gerichteten Lebensmittelwerbung genannt [4]. Warum wurde das Thema Kinderschutz in der Lebensmittelwerbung nicht in die neun Empfehlungen des Bürgerrates aufgenommen?**

Ja, das war immer mal Thema, aber es hat sich keine große Mehrheit weiter dafür eingesetzt. Da es hierzu bereits eine Gesetzesvorlage gibt, wollten sich die Bürgerinnen und Bürger wohl eher den Themen widmen, mit denen sich die Politik gerade noch nicht so stark beschäftigt.

Gerade im Bereich Energydrinks war Werbung natürlich ein Thema. Durch die Empfehlung 8 zu Energydrinks wollte man deutlich machen, dass man sich auch in der Gesamtbevölkerung sehr bewusst darüber ist, dass es viele Lebensmittel gibt, die definitiv nicht optimal sind. Auf dieses Thema zielt ja auch das Werbeverbot ab.

## Was waren Ihre Schwerpunkte, bei denen Sie die Bürgerinnen und Bürger beraten haben?

Ich habe vorrangig meine Forschungsgebiete beraten. Also Großhaushalte, Gemeinschaftsgastronomie – das betrifft die jetzigen Empfehlungen 1 und 6. Wichtig war es hier, gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern Empfehlungen zu erarbeiten, die breit wirksam sind. Deshalb auch die Integration der DGE-Qualitätsstandards als neutraler gemeinsamer Nenner für die Ernährungsqualität. Darüber hinaus habe ich das Thema Lebensmittelweitergabe, Lebensmittelverschwendung unterstützt. Deshalb habe ich dann auch den Bereich der Empfehlung 3 beraten und auch die Empfehlung zur Aufklärung zu Lebensmittelabfällen in Privathaushalten, die dann nicht unter die priorisierten neun kam.

Ich habe die Bürgerinnen und Bürger übrigens auch durchaus kritisch beraten. Aus den empirischen Ergebnissen mit den Tafeln können wir ableiten, dass diese bei einer Spendenpflicht (Empfehlung 3) aufgrund der zu erwartenden Spendenmengen nicht wie bisher haushalten könnten, ohne gleichzeitig ihr System zu professionalisieren. Die Spendenpflicht ist ein gutes Motiv, muss aber ganzheitlich angegangen werden, um das ehrenamtliche System der Tafeln nicht zu überlasten.

Indirekt habe ich auch die Empfehlung zu Labeln mitberaten (Nummer 2 und Nummer 7) und die Nummer 5 unter den Aspekten Ökologie, weil ich ja auch aus dem Kontext der Nachhaltigkeitsforschung in die Beratung einbezogen wurde, Stichwort „Ökologisch wahre Preise“.

Sie sehen, wir haben nicht „in eine bestimmte Richtung“ beraten. Bei Labeln z. B. habe ich eher die Perspektive der Gegenmeinung vertreten. Wir sollten nicht beeinflussen, sondern beraten.

## Wie geht es nun weiter? Wird die Umsetzung der Empfehlungen in irgendeiner Weise weiterverfolgt und gibt es vielleicht sogar weitere Veranstaltungen des Bürgerrates?

Grundsätzlich ist der Bürgerrat ja nicht bindend in seinen Empfehlungen und die Maßnahmen können in der vorgeschlagenen Form auch nicht unmittelbar umgesetzt werden. Es gibt wohl Bestrebungen in den Ministerien, bspw. Finanzierungen zu überprüfen. Die Hoffnung der Politikerinnen und Politiker, die im Bürgerrat eine Aufsichtsfunktion hatten, ist jedoch, dass ein oder zwei Dinge noch in dieser Legislaturperiode angestoßen werden könnten. Das wäre perfekt. Idealerweise würden die anderen Punkte dann in die Parteiprogramme und damit ggf. in den nächsten Koalitionsvertrag aufgenommen werden. Prinzipiell sollten die Themen nicht parteilich diskutiert werden, denn der Bürgerrat war keine Parteieninstitution, sondern überparteilich.

Der Bürgerrat Ernährung ist jetzt offiziell aufgelöst, die Bürgerinnen und Bürger haben keine Funktion mehr – aber einige wollen weitermachen und die Ergebnisse privat bzw. in ihren Kommunen vorantreiben. Der wissenschaftliche Beirat sieht sich aber in der Pflicht, Informationen zu sammeln und sich in ca. einem halben Jahr zu treffen, um mit der Politik zu diskutieren, was schon angestoßen wurde, um da ein gewisses Monitoring zu haben und zu evaluieren. Dies ist nicht vorgegeben, da die Empfehlungen des Bürgerrates ja nicht bindend sind und es keine Bindungsfrist gibt. Allerdings haben die Bürgerinnen und Bürger nun eine gewisse Erwartungshaltung und vielen Menschen ist klar, dass sich etwas verändern muss.

## Frau Prof. Speck, vielen Dank für das informative Interview!

Das mündliche Interview führte Dr. Caroline Krämer



### Zitierweise

Speck M: „Die Bevölkerung ist um einiges progressiver als von der Politik unterstellt“. Interview mit Prof. Dr. Melanie Speck. *Ernährungs Umschau* 2024; 71(4): M224–7.

### Literatur

1. Hochschule Osnabrück: Empfehlungen des Bürgerrats Ernährung vorgestellt – wissenschaftliche Unterstützung von Prof. Dr. Melanie Speck. Pressemeldung vom 17.01.2024. [www.hs-osnabrueck.de/nachrichten/2024/01/empfehlungen-des-buergerrats-ernaehrung-vorgestellt-wissenschaftliche-unterstuetzung-von-prof-dr-melanie-speck/](http://www.hs-osnabrueck.de/nachrichten/2024/01/empfehlungen-des-buergerrats-ernaehrung-vorgestellt-wissenschaftliche-unterstuetzung-von-prof-dr-melanie-speck/) (last accessed on 8 March 2024).
2. Bürgerrat Ernährung des Deutschen Bundestages: Bürgergutachten. [www.bundestag.de/resource/blob/990580/155336448e845a9e129a04416b001036/buergergutachten\\_broschuere.pdf](http://www.bundestag.de/resource/blob/990580/155336448e845a9e129a04416b001036/buergergutachten_broschuere.pdf) (last accessed on 15 March 2024)
3. Deutscher Bundestag: Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ überreicht sein Bürgergutachten. [www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw08-buergerrat-buergergutachten-989750](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw08-buergerrat-buergergutachten-989750) (last accessed on 15 March 2024)
4. BMEL: Gutes Essen für Deutschland – Ernährungsstrategie der Bundesregierung. [www.bmel.de/DE/themen/ernaehrung/ernaehrungsstrategie.html](http://www.bmel.de/DE/themen/ernaehrung/ernaehrungsstrategie.html) (last accessed on 8 March 2024).