



Christian-Albrechts-Universität zu Kiel



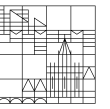
MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT  
HALLE-WITTENBERG



FREIE UNIVERSITÄT BOZEN  
LIBERA UNIVERSITÀ DI BOLZANO  
FREE UNIVERSITY OF BOZEN - BOLZANO



Universität  
Konstanz



GEORG-AUGUST-UNIVERSITÄT  
GÖTTINGEN



**Nachhaltigere Ernährung**  
Eine Integrierte Ernährungspolitik entwickeln und  
faire Ernährungsumgebungen gestalten

## Öffentliche Ringvorlesung

zum Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik,  
Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim  
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft  
Mittwoch 18:00-19:30

Eine universitäts- und institutsübergreifende Veranstaltung mit der Christian-Albrecht-Universität zu Kiel, Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg, Humboldt-Universität Berlin, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, dem Thünen-Institut, der Universität Bozen, Universität Erlangen-Nürnberg, Universität Göttingen, Universität Hohenheim und der Universität Konstanz

# Politik für eine nachhaltigere Ernährung



Achim Spiller  
Agrarökonom  
Uni Göttingen



Britta Renner  
Gesundheitspsychol.  
Uni Konstanz



Lieske Voget-Kleschin  
Umweltethikerin  
Uni Kiel



Ulrike Arens-Azevedo  
Ernährungswiss.  
HAW Hamburg



Alfons Balmann  
Agrarökonom, Uni  
Halle-Wittenberg

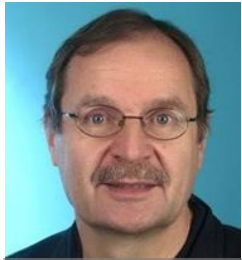


Hans Konrad Biesalski  
Ernährungsmed.  
Uni Hohenheim



Regina Birner  
Agrarökonomin  
Uni Hohenheim

## Eine interdisziplinäre Perspektive



Wolfgang Bokelmann  
Gartenbauwiss.  
HU Berlin



Olaf Christen †  
Pflanzenbauwiss.  
Uni Halle-Wittenberg



Matthias Gauly  
Nutztierwiss.  
Uni Bozen



Harald Grethe  
Agrarökonom  
HU Berlin



Uwe Latacz-Lohmann  
Agrarökonom  
Uni Kiel



José Martínez  
Rechtswiss.  
Uni Göttingen



Hiltrud Nieberg  
Agrarökonomin  
Thünen-Institut



Monika Pischetsrieder  
Lebensmittelwiss.  
Uni Erlangen-Nürnberg



Matin Qaim  
Agrarökonom  
Uni Göttingen



Julia C. Schmid  
Wiss. Mitarbeiterin  
des WBAE, HU Berlin



Friedhelm Taube  
Pflanzenbauwiss.  
Uni Kiel



Peter Weingarten  
Agrarökonom  
Thünen-Institut

# Übersicht:

## Termine, Inhalte & Referent\*innen

13.01.2021	<b>Was sind die großen Herausforderungen? Eine Internationale Perspektive</b> Prof. Dr. Matin Qaim, Prof. Dr. Regina Birner
20.01.2021	<b>Darf der Staat das? Zur Legitimation staatlicher Ernährungssteuerung</b> Dr. Lieske Voget-Kleschin, Prof. Dr. José Martínez, Prof. Dr. Achim Spiller
27.01.2021	<b>Governance des Ernährungssystems: Welche Steuerungsprobleme treten auf?</b> Prof. Dr. Regina Birner, Prof. Dr. Achim Spiller
03.02.2021	<b>Auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Ernährung: Empfehlungen des WBAE</b> Verschiedene Mitglieder des Beirates
10.02.2021	<b>Auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Ernährung: Empfehlungen des WBAE</b> Verschiedene Mitglieder des Beirates



**Nachhaltigere Ernährung**  
Eine Integrierte Ernährungspolitik entwickeln und  
faire Ernährungsumgebungen gestalten

## **Öffentliche Ringvorlesung**

zum Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik,  
Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim  
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft  
Mittwoch 18:00-19:30

# **Governance des Ernährungssystems: Welche Steuerungsprobleme treten auf?**

Prof. Dr. Regina Birner



**Agrarökonomin**

Universität Hohenheim

Prof. Dr. Achim Spiller



**Agrarökonom**

Universität Göttingen

# Übersicht

**Zur Orientierung im Gutachten, heutige Vorlesung behandelt:**

## **Kapitel 7: Governance des Ernährungssystems**

### **7.1 Analyserahmen**

### **7.2 Organisationen und Akteure**

- mit Fokus auf 7.2.2.3 Rolle der Verbände

### **7.3 Steuerungsprobleme des Staates**

- 7.3.2 Steuerungsprobleme bei Politikmaßnahmen, die bei Verbraucher\*innen ansetzen

### **7.5 Spezielle Steuerungsprobleme**

- 7.5.1 Steuerungsprobleme in der Kita- und Schulverpflegung

# Analyse-Rahmen

- **Governance**

- „Steuerung“ – abgeleitet vom lateinischen *gubernare* = steuern

- **Steuerungs-Mechanismen**

## (1) Markt

- Gewinn-orientierte Unternehmen, die untereinander im Wettbewerb stehen und durch den Markt mit den Konsument\*innen interagieren

## (2) Staat

- Gewählte Entscheidungsträger\*innen und Verwaltung – auf verschiedenen Ebenen
- kann auf vielfältige Weise steuernd eingreifen (hat auch das Gewalt-Monopol)

## (3) Zivilgesellschaft

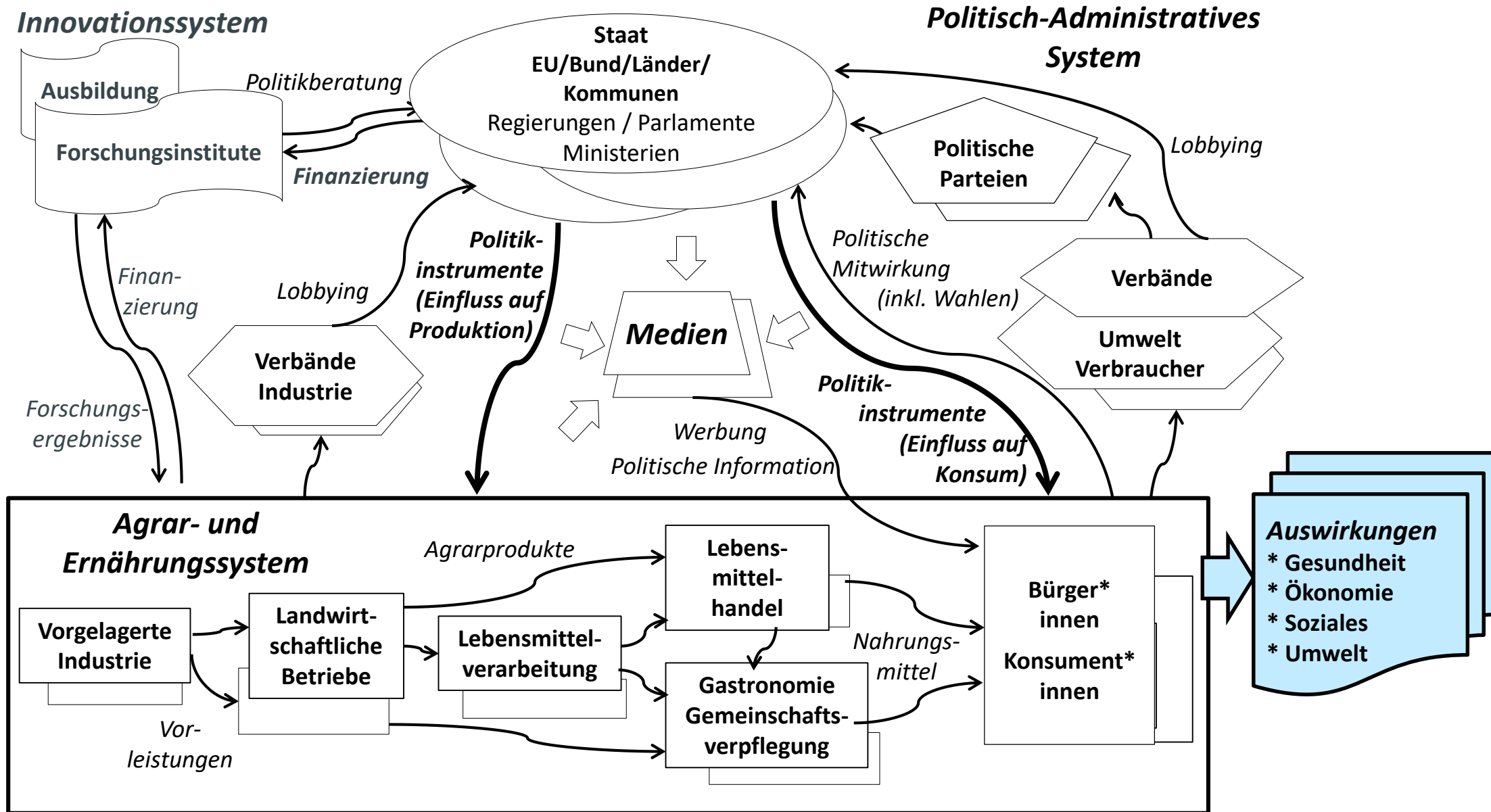
- gesellschaftliche Gruppen mit vielfältigen Zielen und Organisationsformen
- geprägt durch kollektives Handeln und Fokus auf Ziele der Mitglieder und/oder der Gesellschaft

# Steuerungsprobleme

- **„Steuerungsproblem“**
  - Prozesse und Interaktionen innerhalb und zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft führen nicht dazu, dass bestehende Potenziale, Ernährung nachhaltiger zu machen, ausgeschöpft werden
- **Steuerungsprobleme des Marktes → Marktversagen**
  - Öffentliche Güter, Gemeinschaftsgüter, externe Effekte, natürliche Monopole, etc.
- **Steuerungsprobleme des Staates → „Staatsversagen“**
  - Staat ist nicht der „wohlmeinender Diktator“
  - Steuerungsprobleme im politischen System
- **Steuerungsprobleme der Zivilgesellschaft → Probleme des kollektiven Handelns**
  - Zivilgesellschaft ist nicht die Lösung aller Probleme (z.B. „Trittbrettfahrer-Problem“)

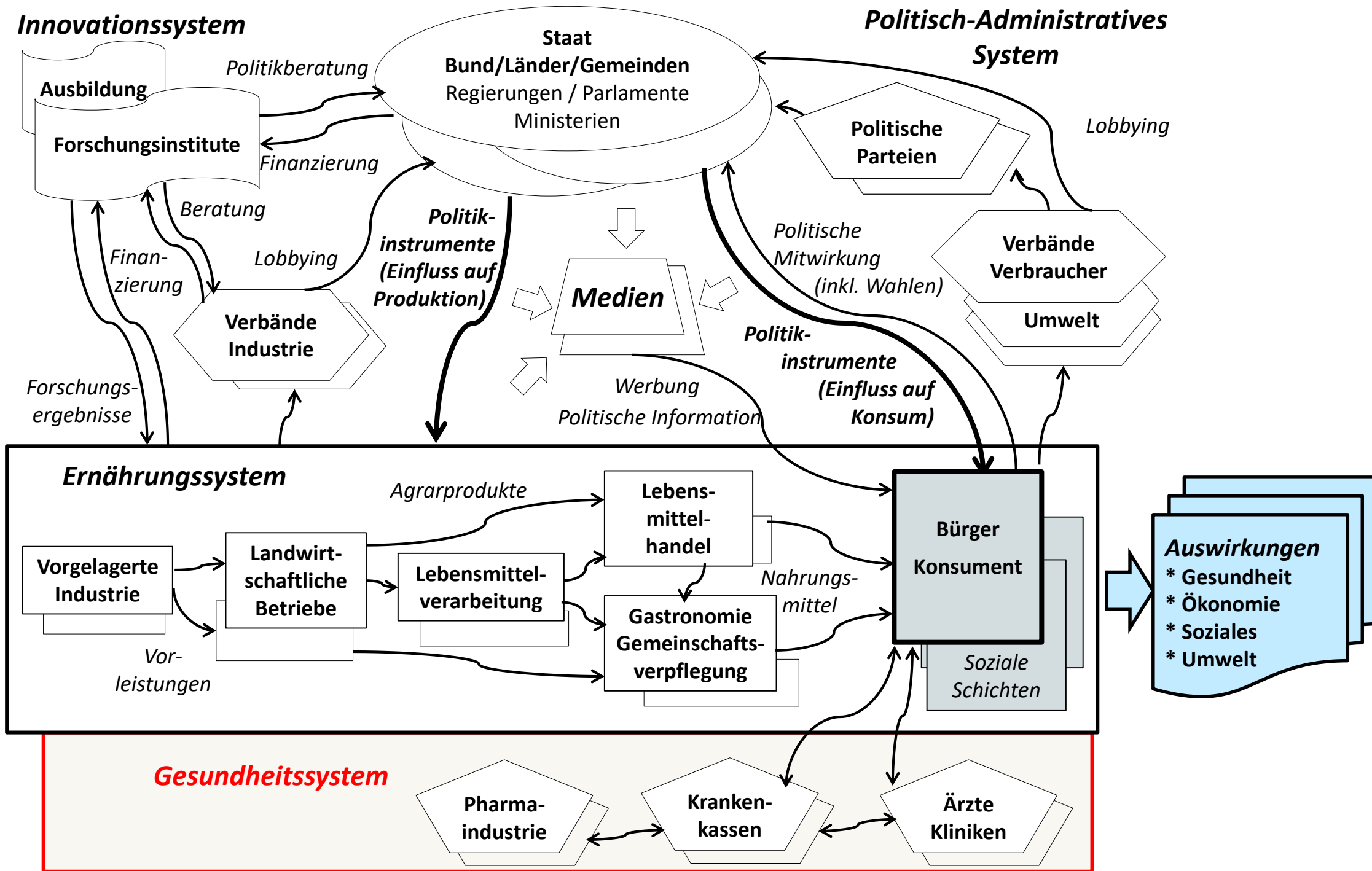


# Governance des Agrar- und Ernährungssystems



Quelle: WBAE (2002: 391), basierend auf Birner (2019: 91), angepasst.



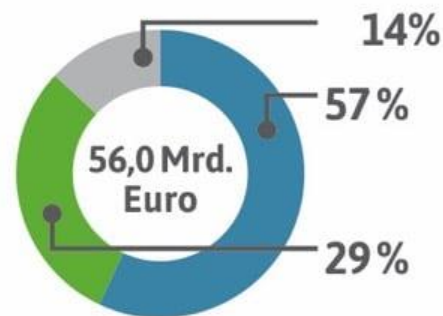


# Welche wirtschaftliche Bedeutung haben die verschiedenen Bereiche des Ernährungssystems?

## Produktionswerte des Agribusiness

Produktionswert des Agribusiness insgesamt 499,0 Mrd. Euro (2019)\*, davon:

Vorgelagerte Wirtschaftsbereiche

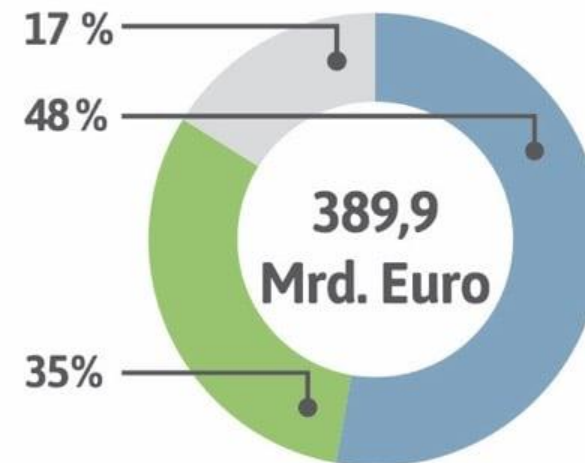


■ Landw. Betriebsmittel  
■ Agrarhandel  
■ Dienstleister

Landwirtschaft, Jagd und Fischerei\*\*



Nachgelagerte Wirtschaftsbereiche



■ Ernährungsgewerbe  
■ Nahrungsmittelhandel  
■ Gastronomie

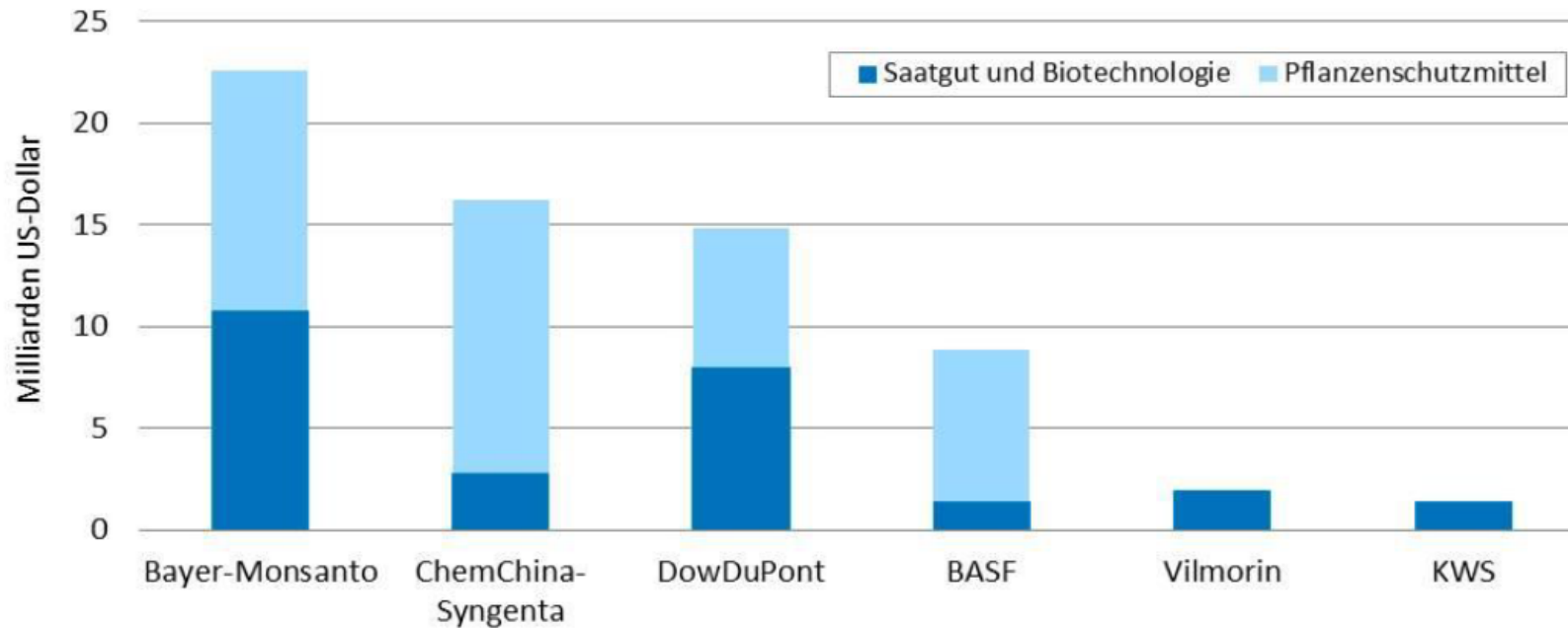
\* vorläufige Werte \*\* ohne Forstwirtschaft

**Landwirtschaft:**  
ca. 275.000 Betriebe

Der Produktionswert ist der Wert aller Güter und Dienstleistungen, die von den entsprechenden Unternehmen in der betrachteten Periode erstellt wurden, einschließlich der Vorleistungen

# Steuerungsproblem des Marktes: Zunehmende Konzentration im vorgelagerten Bereich der Landwirtschaft

**Abbildung 7-3:** Pro-forma-Umsätze führender Unternehmen nach Zusammenschlüssen und Veräußerungen (2017)



**Auswirkungen auf Wettbewerb, Marktmacht und Innovationen?**

Anm.: Der Begriff „Pro-forma“ bezeichnet Ergebniszahlen, die so berechnet werden, dass die Geschäftsergebnisse eines Unternehmens über verschiedene Perioden hinweg vergleichbar sind. So werden bspw. außerordentliche Zahlungsströme nicht berücksichtigt.

Quelle: OECD (2018a: 57), übersetzt und grafisch angepasst.

# Steuerungsproblem des Marktes: Zunehmende Konzentration im nachgelagerten Bereich der Landwirtschaft

**Tabelle 7-3:** Überblick über die vier führenden Unternehmensgruppen des deutschen Lebensmittel Einzelhandels 2018

Unternehmen	Einzelhandelsumsatz 2018 in D in Mrd. Euro	Anzahl der Verkaufsstätten (2017)	Umsatzanteil in D in %
Edeka (Edeka, Netto)	53,9	13.646	26,2
Rewe-Gruppe (Rewe, Penny)	33,1	7.532	16,1
Schwarz-Gruppe (Lidl, Kaufland)	32,3	3.879	15,7
Aldi (Süd, Nord)	24,7	4.140	12,0

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach BVE (2019) und Daten der Lebensmittelzeitung (<https://www.lebensmittelzeitung.net/handel/Ranking-Top-30-Lebensmittelhandel-Deutschland-2018-134606>) (Gesamtumsatz 205,8 Mrd. Euro).



<https://www.stern.de/genuss/reaktion-auf-bauernproteste--lidl-hebt-fleischpreise-an-9527488.html>

# Steuerungsprobleme des Staates

- **Aufteilung der Verantwortung**

- auf verschiedene Ebenen: EU, Bund, Länder, Gemeinden
- auf verschiedene Ressorts – Landwirtschaft, Gesundheit, Wissenschaft, Bildung, Wirtschaft, etc.

- **Vorteile**

- Möglichkeit, lokal angepasste Lösungen zu entwickeln; Subsidiaritätsprinzip

- **Herausforderungen**

- „Verantwortungs-Diffusion“
- Koordinationsprobleme
  - Koordinationsmechanismen könnten noch besser genutzt werden
  - Beispiel: Gemeinsame Standards für Evaluierung von Ernährungsprogrammen

# Welche Rolle spielt Ernährung in den Wahlprogrammen der politischen Parteien?

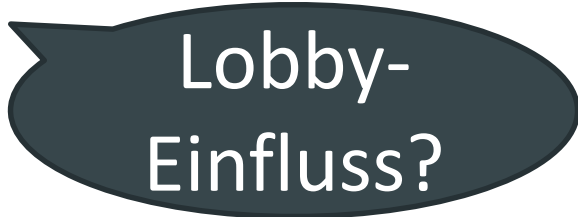
- **Analyse der Wahlprogramme der Parteien (CDU, SPD, Grüne, Linke, FDP, AfD)**
  - Bundestagswahl 2017
  - Landtagswahlen Baden-Württemberg 2016 und Mecklenburg-Vorpommern 2016
- **Ergebnisse**
  - Unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie weit der Staat aktiv Ernährungspolitik betreiben soll
  - Grüne und Linke: fordern Bio-Lebensmittel in der Kita- und Schulverpflegung
  - Linke (BW) fordert kostenlose Kita- und Schulverpflegung
  - Ernährungsarmut wurde in keinem Wahlprogramm angesprochen
  - Umfassende ernährungspolitische Programmatik fehlt



# Wer vertritt die Themen Landwirtschaft und Ernährung im Bundestag?

**Tabelle 7-7:** Beruflicher Hintergrund der Mitglieder im Bundestagsausschuss für Ernährung und Landwirtschaft

Fraktion	Zahl der Mitglieder mit beruflicher Ausbildung oder Tätigkeit im Bereich der Agrar-/Landwirtschaft bezogen auf die Gesamtzahl der Mitglieder der entsprechenden Fraktion
CDU/CSU	13 / 13
SPD	0 / 8
Bündnis 90/Die Grünen	4 / 4
Linke	2 / 4
FDP	1 / 4
AfD	1 / 4

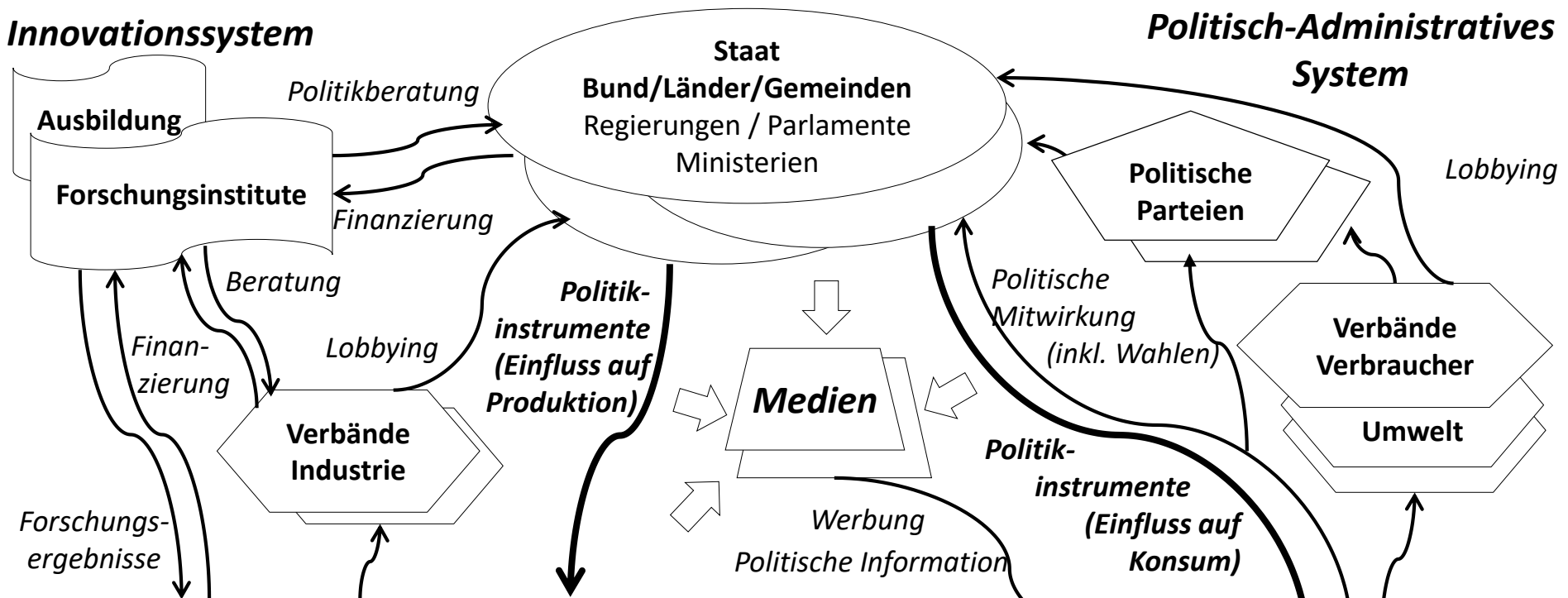


Lobby-  
Einfluss?

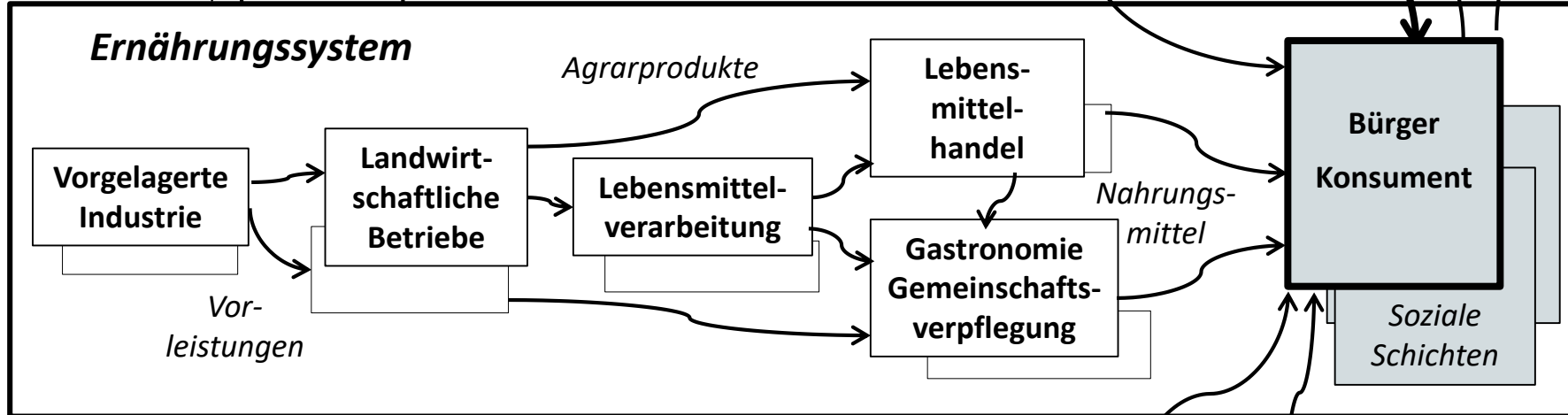
Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Basis der biografischen Information über die Ausschussmitglieder auf der offiziellen Webseite des Bundestagsausschusses für Ernährung und Landwirtschaft ([https://www.bundestag.de/ausschuesse/a10\\_Ernaehrung\\_Landwirtschaft](https://www.bundestag.de/ausschuesse/a10_Ernaehrung_Landwirtschaft) (letzter Zugriff: 20.09.2018)).



## Innovationssystem



## Ernährungssystem



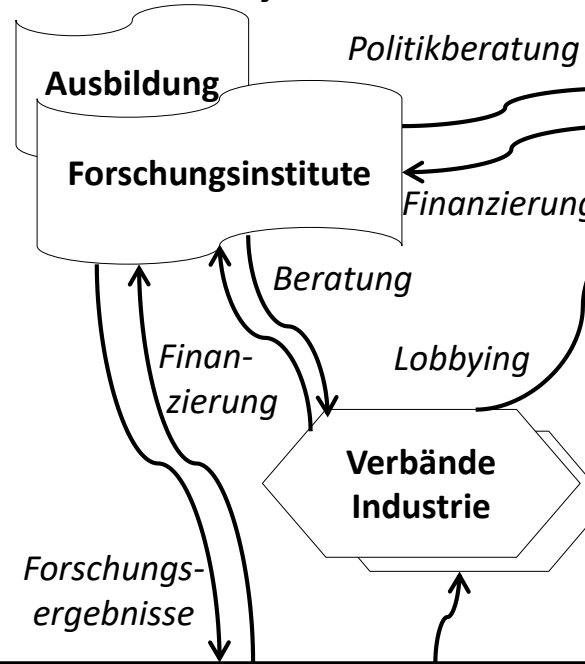
## Gesundheitssystem



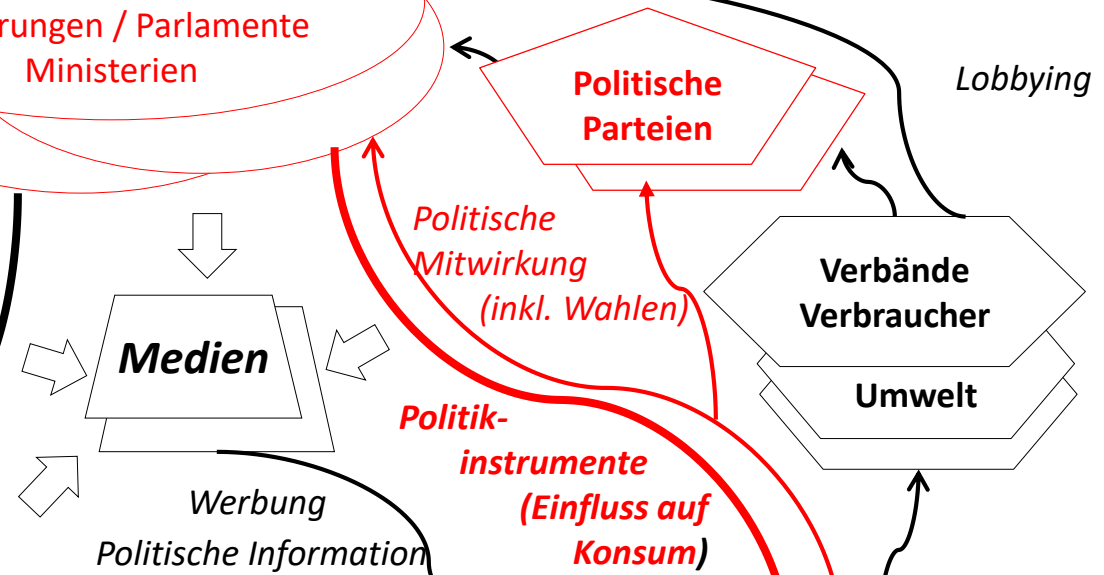
## Auswirkungen

- \* Gesundheit
- \* Ökonomie
- \* Soziales
- \* Umwelt

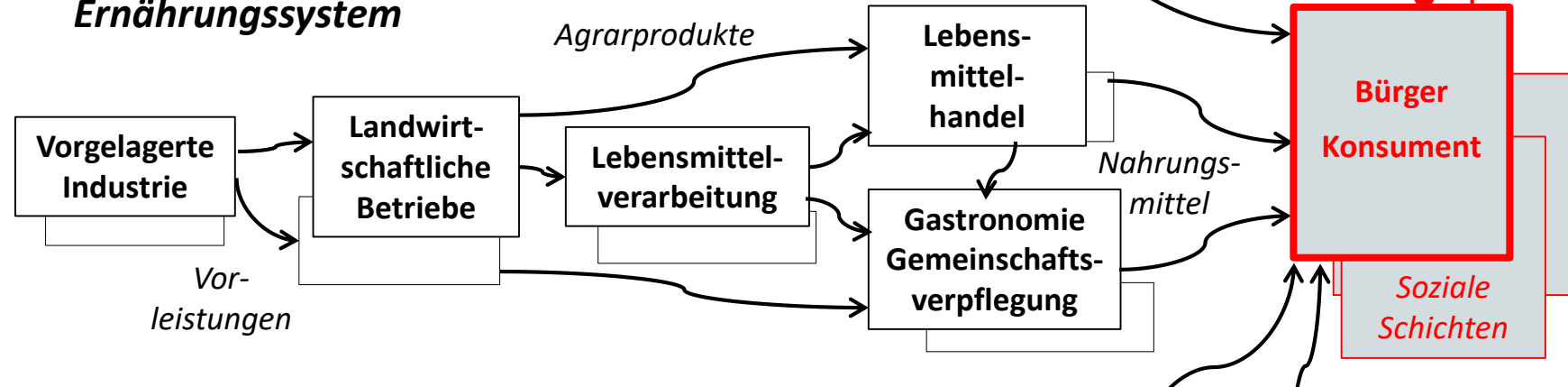
## Innovationssystem



## Politisch-Administratives System



## Ernährungssystem



## Gesundheitssystem



## Auswirkungen

- \* Gesundheit
- \* Ökonomie
- \* Soziales
- \* Umwelt

# Steuerungsprobleme bei Politik-Instrumenten, die bei den Verbraucher\*innen ansetzen

Beispiel: Die Erfahrung von Bündnis90/Die Grünen mit dem „Veggie-Day“ (vgl. Vorlesung letzte Woche)

- Wahlprogramm für die Bundestagswahl 2013:
- „Angebote von vegetarischen und veganen Gerichten und ein ‚Veggie Day‘ sollen zum Standard werden.“
  - Bildzeitung: „Die Grünen wollen uns das Fleisch verbieten“.
  - Spiegel Online: „Lachnummer des Wahlkampfes“

**Handelsblatt**

(5.8.2013)

STREIT UM DEN „VEGGIEDAY“ DER GRÜNEN

**„Freitag bleibt die Küche kalt, Renate sammelt im Wald“**

<https://www.handelsblatt.com/>

VEGGIE-DAY  
**So lacht Deutschland über die Gaga-Idee der Grünen**  
(12.8.2013)



GRÜNE GEBEN ZU

**„Veggie Day war ein Fehler“**

[www.bild.de](http://www.bild.de) (18.09.2014)

# Was zeigt das „Veggie-Day Disaster“ in Bezug auf Governance?

- **Hohes „Entrüstungspotenzial“** beim Thema Fleisch-Konsum
- **Rolle der Medien:** Print-Medien und soziale Medien verstärken sich gegenseitig
  - Welche Rolle spielte das Framing?
    - Bot sich der Begriff „Veggie-Day“ besonders gut zum Spott an? („Diktatur des Vegetariats“, etc.)
    - War das Timing ungünstig? Thema für das Sommerloch
    - Verstärkte der Fokus auf die Politikerin Renate Künast das Medien-Echo?
- **Ist eine Politik unterhalb des Radarschirms der öffentlichen Aufmerksamkeit möglich – und rechtfertigbar?**
  - Beispiel: Sollte eine Partei, die eine Verringerung des Fleischkonsums anstrebt, die Einführung der DGE Standards in der Gemeinschaftsverpflegung fordern, ohne dabei explizit zu erwähnen, dass damit ein verringerter Fleischkonsum verbunden ist?

(Umfrage)

# Welche Rolle spielen die Verbände?

## Öffentliche Wahrnehmung: Die Guten und die Bösen

- **Die „Bösen“**
  - Die „Agrarindustrie“, „verfilzt“, „intransparent“, „Lobbyisten“, nur auf ihren Profit aus, etc.
- **Die „Guten“**
  - Umweltverbände, an der Seite der Bäuerinnen und Bauern, am Gemeinwohl orientiert, gemeinnützig, basis-demokratisch



**Regelmäßige  
Demonstrationen  
anlässlich der Grünen  
Woche**



# Welche Rolle spielen die Verbände?

## Zivilgesellschaftliche Organisationen im Bereich Landwirtschaft

- **Organisationen der Landwirtschaft des vor- und nachgelagerten Bereichs**
  - Landwirtschaft gut organisiert (Deutscher Bauernverband DBV, DLG, etc.) und gut mit vor- und nachgelagertem Bereich vernetzt
  - Ökoverbände (z.B. Bund Ökol. Lebensmittelwirtschaft –BÖLW) ebenfalls gut vernetzt
- **Mitglieder-Organisationen im Bereich Umwelt- und Tierschutz**
  - z.B. NABU, Deutscher Tierschutzbund – hohe Mitgliederzahlen (*Umfrage*)
  - Struktur: Landes- und bundesweite Zusammenschlüsse von lokalen Vereinen
- **Kampagnen-Organisationen**
  - Greenpeace (Verein mit stimmberechtigten und Förder-Mitgliedern), WWF (Stiftung)
  - Aktion Agrar – Unterstützerkreis der Kampagne „Wir haben Agrarindustrie satt“
  - Finanziert von der „Bewegungsstiftung“ und Campact e.V.
  - ***Fokus auf Themen mit „Entrüstungspotenzial“***
    - z.B. Grüne Gentechnik, Tierwohl-Skandale

# Welche Rolle spielen die Verbände?

## Zivilgesellschaftliche Organisationen im Bereich Ernährung

- **Verbraucherzentralen, zusammengeschlossen im Bundesverband (vzbv)**
- **Foodwatch e. V.** Ziel ...“entlarvt die verbraucherfeindlichen Praktiken der Lebensmittelindustrie“
  - Verein mit stimmberechtigten und Fördermitgliedern
- **SlowFood Deutschland e. V.** Ziel: Lebensmittel, die „gut, sauber und fair“ sind
  - Ca. 13.000 Mitglieder in Regionalgruppen
- **ProVeg Deutschland** Ziel: V-Label für vegetarische Produkte; Fleischkonsum senken
  - Ca. 14.000 Mitglieder
- **Informelle Gruppen zu bestimmten Ernährungsstilen**
  - Bsp. Facebook Seite zur Paläo-Diät, über 300.000 Follower
  - BlogVeganHeaven, über 150.000 Follower



# Welche Rolle spielen die Verbände?

## Neue Organisationsformen



- **Landwirtschaft: „Land schafft Verbindung“**
  - *„Wir sind Landwirte, die grüne Branche. Wir organisieren uns selbst, wir unterstehen keinem Verband, keiner Organisation und keiner Institution. Wir sind einfach Landwirte, die ihr Schicksal selbst in die Hand genommen haben.“*  
(<https://landschafftverbindung.de/wer-sind-wir/>)
  - Wichtige Rolle sozialer Medien (WhatsApp Gruppen)
  - Öffentlichkeitswirksame Aktionen (Traktor-Blockaden)
- **Ernährung: Ernährungsräte**
  - „Neue Plattform im Ernährungssystem“ (<http://ernaehrungsraete.de/ernaehrungsrat-idee-ueberblick/>)
  - bündelt die Interessen von lokalen Akteure der Lebensmittelversorgung
  - Bürger, die sich für Gemeinschaftsgärten, als Essensretter, Tafel-Unterstützer oder Slow-Food-Aktivisten engagieren



# Steuerungsprobleme im Bereich der Zivilgesellschaft

- **Öffentliche Debatte**
  - Geprägt von **Interessenverbänden** der konventionellen Landwirtschaft & Ernährungsindustrie einerseits und den medienwirksamen **Kampagnen-Organisationen** andererseits
  - **Fokus auf Themen mit „Entrüstungspotenzial“** - starke Polarisierung der Debatte
  - **Folgen**
    - „**Symbol-Politik**“: Weitreichende Gesetze mit weitreichenden Ausnahmen oder Pilot-Projekte ohne weitreichendere Umsetzung
    - **Wichtige Themen bleiben ausgeblendet**, z.B. Ernährungsarmut
- **Neue – und nicht so neue - Formen der Politik-Gestaltung**
  - **Kommissionen**: Borchert-Kommission, Zukunftskommission
  - **Direkte Demokratie**: Bsp. Volksbegehren zum Thema Bienenschutz
  - **Protest auf der Straße, ziviler Ungehorsam**: Bsp. Land schafft Verbindung

# Was fehlt: Deliberative Formen der Demokratie

- **Deliberative Verfahren** (Nanz & Fritzsche, 2012, S 11)
  - Fokus: Austausch von Argumenten mit dem Ziel einer gemeinschaftlichen Willensbildung
  - Angestrebt: konsensuale Entscheidungsfindung.
  - Abwägung alternativer Positionen; Prämisse: andere Standpunkte zu berücksichtigen
- **Grundlagen: Jürgen Habermas' Diskurs-Ethik**
- **Unterschiedliche Formen möglich**
  - Je nach Zahl und Rekrutierung der Teilnehmer\*innen; Art und Intensität der Interaktionen; Online und off-line Formate
  - Beispiele: Konsens-Konferenzen, Planungszellen, Townhall Meetings, Bürgerräte
- **Unterschiede zu etablierten Politik-Prozessen**
  - Einbeziehung von Laien anstatt von Vertreter\*innen organisierter Interessengruppen
  - Größere Offenheit bezüglich der Ergebnisse

# Quellen

- DBV (2021): Situationsbericht 2020/2021, Deutscher Bauernverband. Berlin.  
<https://www.bauernverband.de/situationsbericht>
- Nanz P, Fritsche M (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.  
[https://www.bpb.de/system/files/dokument\\_pdf/Handbuch\\_Buergerbeteiligung.pdf](https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/Handbuch_Buergerbeteiligung.pdf)
- WBAE (2020). *Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten*. Berlin: Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.

# Steuerungsprobleme in der Kita- und Schulverpflegung

**Zentrale Frage: Sollte der Staat im Bereich der Kita- und Schulverpflegung eingreifen, gibt es ein Steuerungsproblem?**

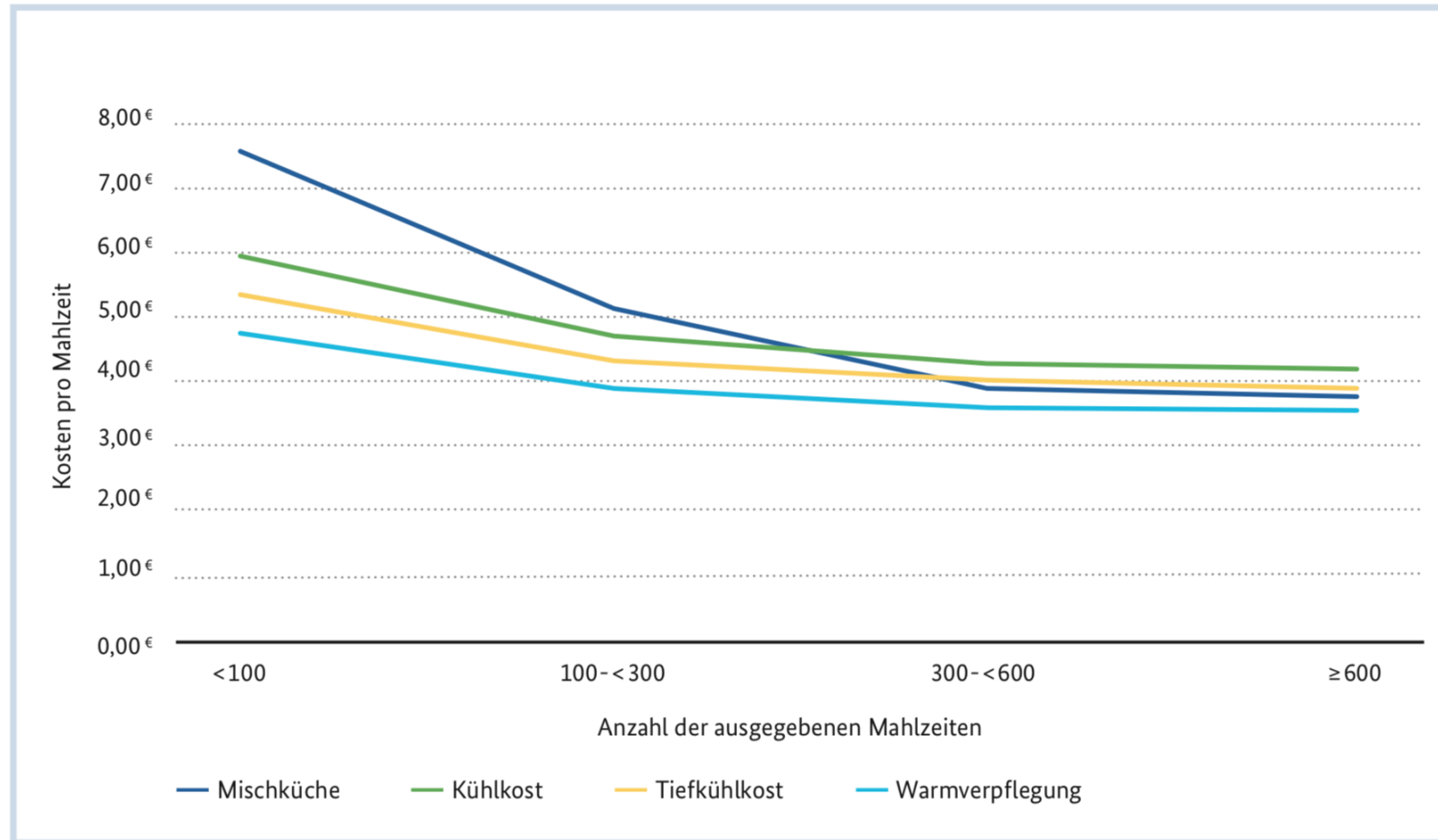


# Steuerungsprobleme in der Kita- und Schulverpflegung

## **KMK: An Tagen des Ganztagsschulbetriebs muss Mittagessen bereitgestellt werden**

- Von den 8,4 Mio. Kindern und Jugendlichen, die aktuell eine allgemeinbildende Schule besuchen, nehmen knapp 45 % am Ganztagsbetrieb teil (KMK 2020, Statistisches Bundesamt 2018f). Teilnahme am Mittagessen (Arens-Azevedo et al. 2015):
  - in Grundschulen 50 %
  - ab der 5. Klasse 30 %
- Erhebliche Unterschiede vor Ort (Arens-Azevedo et al. 2015, Tecklenburg et al. 2019):
  - Große Differenzen bei Ganztagsangebot, Personalausstattung, Qualität des Mittagessens sowie elterlicher Kostenbeteiligung
  - Zu einem Drittel stark defizitäre räumliche Ausstattung („im Keller“) Teilweise auch nur 10 % Teilnahme in weiterführenden Schulen
  - Hohe Stückkosten bei geringer Auslastung

# Kosten in Abhängigkeit von der Mahlzeitenanzahl



Studie zu Kosten- und  
Preisstrukturen  
in der Schulverpflegung



**Abbildung 25: Vergleich der Kosten (netto) für das Leistungsmodul nach Verpflegungssystem und Anzahl an ausgegebenen Mahlzeiten pro Tag (Primarstufe)**



# Steuerungsprobleme in der Kita- und Schulverpflegung (II)

- Ausgabe- und Verteilerküchen dominieren, viel „Warmverpflegung“ mit teilweise sehr langen Warmhaltezeiten
- Frisch- und Mischküche, die eine eigene Produktionsküche voraussetzt, nur bei 20 % der Schulen
- Versorgungspraktische Perspektive dominiert – Potenzial der Kita- und Schulverpflegung als sozialer Lernort kaum genutzt
- Schlechtes Schulessen konterkariert jede Ernährungspädagogik als „hohle Worte“
- Zugangsprobleme für Kinder und Jugendliche aus einkommensarmen Haushalten – trotz finanzieller Förderung aus Bildung- und Teilhabe-Programm
- Unzureichende personelle und finanzielle Ausstattung der Managementstrukturen
- Viele Kommunen ohne professionelle Strukturen (trotz einige Verbesserungen)

# Steuerungsprobleme: DGE-Qualitätsstandards nur selten verpflichtend

- DGE hat 2008 Qualitätsstandards für Gemeinschaftsverpflegung entwickelt
- Inzwischen Standards für fünf Settings: Kita, Schule, Betrieb, Krankenhaus/Reha-Klinik, Stationäre Altenpflege/„Essen auf Rädern“
- Verpflichtende Umsetzung für Schulen nur in fünf Bundesländern (Saarland, Bremen, Berlin, Thüringen)
- Zwei Stufen der Qualitätssicherung:
  1. Verpflichtung zur Einhaltung der Standards als Vorgabe für Ausschreibungen (aber vielfach nicht wirklich auf Einhaltung kontrolliert; Berlin als Ausnahme)
  2. DGE-zertifizierte Einhaltung der Standards (bei Kitas nur 1,8 % und bei Ganztagschulen 2,3 % zertifiziert)



# Schulverpflegung: Ökonomische Einordnung als meritorisches Gut

Aus ökonomischer Sicht ist Schulverpflegung ein meritorisches Gut: „Wird vom Markt angeboten, aber nicht in der gesellschaftlich wünschenswerten Qualität/Quantität“

Gründe:

- Geringe Qualitätstransparenz der Kunden bzw. Entscheider über die Qualität
- Preiswettbewerb dominiert - adverse Selektion
- Problematik kurzfristiger Präferenzen („Pizza + Pommes“)
- Zielkonflikte auf Ebene der Schulträger: Ausgabenminimierung/  
Kostenwirtschaftlichkeit versus präventive Gesundheitsziele

# Schulverpflegung: Ökonomische Einordnung als meritorisches Gut

## Teufelskreis:

- ✓ Caterer bedienen aus Kostengründen Durchschnittsansprüche
- ✓ Kinder/Eltern mit höheren Ansprüchen steigen aus
- ✓ Qualitätserwartungen und Qualität sinkt weiter
- ✓ Führt zu Diskriminierung + Stigmatisierung der übrigen Kunden
- ✓ Image wird schlechter und Nachfrage sinkt
- ✓ Verringert die Auslastung, was die Kosten erheblich erhöht
- ✓ Da Preise gedeckelt, sinkt die Qualität durch Sparmaßnahmen
- ✓ ...



Ohne eine staatliche Förderung kann der Markt zusammenbrechen. Beleg: niedrige Teilnahmezahlen



# Schulverpflegung: Ökonomische Einordnung

## Caterer stehen in einem zweistufigen Wettbewerb:

1. Ausschreibung des Schulträgers: Hier Dominanz des Preiswettbewerbs, da Qualität ex ante nur bedingt festgelegt werden kann (im Leistungsverzeichnis)
2. Tägliches Geschäft nach gewonnener Ausschreibung: Zielkonflikt zwischen Gewinnung der Kunden (durch Qualität) und Kostenminimierung – bei gegebenen Verkaufspreisen/Zuschüssen

# Schulverpflegung: Ökonomische Einordnung

## **Anreizstrukturen** nach gewonnener Ausschreibung:

- Kunden können den Anbieter nicht wechseln (temporäres Monopol, nur Abwanderung und Widerspruch als Optionen)
- Drei Zielgruppen: 1. Schüler, 2. Eltern, 3. Schulleitung (Lehrer)
- Hohe Qualitätsunsicherheit dieser Kunden:
  - Kinder können wenig durchsetzen, Problematik kurzfristiger Präferenzen
  - Eltern zu weit weg
  - Schulleitung auf Bildungsziele orientiert; Ernährungskompetenz kein Teil der Lehrer-Ausbildung
- Hohe Präferenzheterogenität (von Fast-Food-Fans bis Veganer...)
- Qualitäts- und Preisdifferenzierung aus guten Gründen nicht gewünscht

# Zwischenfazit

- Schulverpflegung ist kein normaler Markt, sondern ein sog. meritorisches Gut
- Nur „satt machen“ funktioniert in der ausdifferenzierten Gesellschaft nicht mehr
- Um eine hohe Teilnehmerquote zu erreichen, muss die Qualität stimmen
- Erhebliche Gefahr sozialer Diskriminierung
- Kita- und Schulverpflegung als langfristiger Impuls für eine nachhaltige Ernährung
- Erhebliches, auch finanzielles Engagement aller Politikebenen nötig



# Politische Rahmenbedingungen

Wenn die Gesellschaft aus verschiedenen guten Gründen eine Ganztagschule mit Verpflegung will: -> „**Systemwechsel**“ zu „Schulverpflegung als Element einer gesamtgesellschaftlichen Daseinsvorsorge“.

Aber:

- Institutionell noch eher schwach verankert/Entwicklungsprozess
- Querschnittsthema in der Mehrebenenpolitik
  - Bildung ist Ländersache
  - Schule in der Verantwortung der Kommunen
- Historische Prägung: Halbtagschule – Verantwortung der Eltern

# Begrenzte Möglichkeiten einer bundespolitischen Einflussnahme auf die Kita- und Schulverpflegung

## Was kann der **Bund** tun

- Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur: Für den Bau von Mensen ist ein Rückgriff auf den 2019 ergänzten Art. 104c GG möglich.
  - Verbesserung der kommunalen Finanzsituation (z. B. Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer)
  - Verbesserung der Rahmenbedingungen und des Wissensstandes (Vernetzung)
- 
- Aber: Die zentrale Aufgabe liegt bei den Bundesländern!
  - Erste positive Entwicklungen zur Beitragsfreiheit auf Bundesländerebene (Berlin, Hamburg) und bei Parteien (z. B. SPD)

# Fazit

- Der Kita- und Schulverpflegungsmarkt ist aus mehreren Gründen kein „normaler Markt“, sondern ein meritorisches Gut.
- Er wird nur gut funktionieren, wenn der Staat den Teufelskreis sinkender Qualitäten durchbricht:
  - Qualitätsbezogene Ausschreibungen, hinreichende Preise, Subventionen und ein Verfahren zur Gewährleistung von Qualitätstransparenz. Solche Strukturen entstehen in Deutschland erst langsam.
- Systemwechsel notwendig (Ausblick auf die Ringvorlesung nächste Woche):
  - Beitragsfreiheit => Chancengleichheit
  - Kita- und Schulverpflegung sind ein Element gesamtgesellschaftlicher Daseinsvorsorge und eine Investition in die Zukunft