



Policy Brief

Politik für eine gesunde Ernährung: Ausgangslage und Reformvorschläge für Deutschland

Eine ausgewogene Ernährung ist von zentraler Bedeutung für Gesundheit und Lebensqualität und essenziell für den Schutz von Klima und Umwelt. Von Qualitätsstandards für die Schulverpflegung über Regeln für die Nährwertkennzeichnung bis hin zur Lebensmittelbesteuerung: politische Rahmensetzungen beeinflussen unsere Ernährung umfassend und tiefgreifend. Eine fachlich fundierte Politik kann helfen, die gesunde Wahl zur einfachen Wahl zu machen und eine ausgewogene Ernährung für alle zu ermöglichen. Doch bleibt Deutschland in diesem Bereich aktuell weit hinter internationalen *Best Practices* zurück. Es besteht dringender Handlungsbedarf.

Gesunde Wahl, einfache Wahl?

Quengelnde Kinder an Supermarktkassen voller Süßwaren, aufdringliche Werbung für Fastfood und Softdrinks, die Wahl zwischen billiger Schnitzel- emmel oder teurerem Salat – unsere Ernährungs- umgebung beeinflusst unsere Ernährung maßgeb- lich. Über 90% aller Menschen in Deutschland wol- len sich gesund ernähren. Doch die Bedingungen, unter denen wir leben, machen es uns oft nicht ein- fach dies im Alltag umzusetzen. Dies führt zu schweren gesundheitlichen Folgen und hohen Kos- ten. Rund 15% aller Todesfälle und 17 Milliarden Euro Gesundheitskosten pro Jahr gehen in Deutschland auf unausgewogene Ernährungsmus- ter zurück. Rund ein Viertel der erwachsenen Be- völkerung hat Adipositas (starkes Übergewicht) und rund 10% sind an Diabetes mellitus (Zuckerkrank- heit) erkrankt, mit steigender Tendenz. Neben posi- tiven Effekten auf die Gesundheit kann eine ausge- wogene Ernährung auch mit einem erheblichen Be- gleitnutzen für Klima- und Umweltschutz einherge- hen.

Die gesunde Wahl sollte eine einfache Wahl sein – dieses Motto hat die Weltgesundheitsorganisation (WHO) ausgegeben. Die Politik kann wesentlich dazu beitragen, dass dies auch bei unseren Ernäh- rungsentscheidungen gilt. Doch wo steht Deutsch- land bei der Schaffung gesunder

Ernährungsumfelder im internationalen Vergleich? Was sind die prioritären Handlungsoptionen für die Politik? Diese Fragen wurden in einem aktuellen Forschungsprojekt der Ludwig-Maximilians-Univer- sität München (LMU München) und des Leibniz In- stituts für Präventionsforschung und Epidemiologie untersucht. Beteiligt waren 55 ExpertInnen aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Politik und Verwal- tung aus ganz Deutschland. Für die Analyse wurde eine international erprobte Methodik genutzt, der sog. *Food Environment Policy Index*. Dieser Ansatz wurde bereits in über 40 Ländern weltweit ange- wandt, was internationale Vergleiche ermöglicht.

Die Ausgangslage in Deutschland

Politische Maßnahmen und Regeln in zahlreichen Bereichen beeinflussen, wie wir uns ernähren. Der *Food Environment Policy Index* gliedert diese in 13 Domänen mit insgesamt 47 Indikatoren (siehe Ab- bildung 1). Für alle 47 Indikatoren wurde die Aus- gangslage in Deutschland erfasst und mit internati- onalen *Best Practices* verglichen. Maßstab der Be- wertung war also nicht ein theoretisches Optimum, sondern das, was in anderen Ländern bereits prak- tisch erreicht wurde. Die Ergebnisse sind ernüch- ternd: nur in zwei Bereichen erreicht Deutschland eine mittlere Bewertung (grün). In allen anderen Be- reichen ist der Umsetzungsgrad in Deutschland überwiegend niedrig (orange) bis sehr niedrig (rot).



Abbildung 1: Bewertung der Ausgangslage für eine gesundheitsförderliche Ernährungspolitik in Deutschland. Nur in zwei Bereichen erreicht der Umsetzungsgrad überwiegend eine mittlere Bewertung (grün), in allen anderen Bereichen ist dieser niedrig (orange) oder sehr niedrig (rot).

Reformoptionen und Handlungsempfehlungen

Was kann die Politik tun, um die Ausgangsbedingungen für eine ausgewogene Ernährung für alle in Deutschland zu verbessern? Anhand von wissenschaftlichen Studien und Empfehlungen von internationalen und nationalen Fachorganisationen wurden 28 Reformoptionen identifiziert. Diese wurden von den beteiligten ExpertInnen nach drei Kriterien bewertet, die jeweils auf die konkrete Situation in Deutschland angewandt wurden. Die drei Kriterien waren: i) der Beitrag zur Verbesserung der Ernährung der Bevölkerung; ii) die Erreichbarkeit bzw. praktische Umsetzbarkeit; und iii) der Beitrag zum Abbau von sozialen Ungleichheiten im Ernährungsstatus. Das letzte Kriterium ist von Bedeutung, da sozial Benachteiligte besonders von den Folgen ungesunder Ernährung betroffen sind.

Die höchste Bewertung erhielten die folgenden fünf Maßnahmen:

1. **Qualitativ hochwertige, gebührenfreie Schul- und Kitaverpflegung:** Ernährungsgewohnheiten werden in der Kindheit geprägt. Eine attraktive, ausgewogene Kita- und Schulverpflegung sollte überall verfügbar und für alle erschwinglich sein. Dies erfordert eine flächendeckende und steuerfinanzierte Umsetzung verbindlicher Qualitätsstandards, wie sie von der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) entwickelt wurden.
2. **Gesundheitsförderliche Mehrwertsteuerreform:** Eine gesunde Ernährung darf nicht vom Geldbeutel abhängen. Gesunde Lebensmittel sind oft teurer als weniger gesunde. Empfohlen wird daher eine Senkung des Mehrwertsteuersatzes auf gesunde Lebensmittel (wie z.B. Obst und Gemüse) und ein Ende der Mehrwertsteuervergünstigung für ungesunde Lebensmittel.
3. **Eine Herstellerabgabe auf Softdrinks:** Zuckerhaltige Softdrinks fördern die Entwicklung von Übergewicht und erhöhen das Diabetesrisiko. In Großbritannien führte eine nach dem Zuckergehalt gestaffelte Herstellerabgabe auf

Softdrinks zu einem deutlichen Rückgang des Zuckergehalts und Zuckerkonsums. Eine solche Abgabe sollte auch in Deutschland eingeführt werden und die Einnahmen für die Verbesserung der Kita- und Schulverpflegung verwendet werden.

4. **Regulierung von Kinder-Lebensmittelmarketing:** Kinder sehen in Deutschland pro Tag 15 Werbespots oder -anzeigen für ungesunde Lebensmittel – davon 10 im Fernsehen und 5 im Internet. Dies konterkariert Bemühungen von Eltern und LehrerInnen, Kindern gesunde Ernährungsweisen zu vermitteln. Um Kinder vor Werbung für ungesunde Produkte zu schützen, sind verbindliche gesetzliche Regeln nötig.
5. **Gesundes Essen in öffentlichen Einrichtungen:** Nicht nur in Kitas und Schulen, sondern auch in vielen anderen öffentlichen Einrichtungen gibt es Kantinen und andere Verpflegungseinrichtungen – so z.B. in Behörden, Hochschulen, Kliniken und Seniorenheimen. Auch für diese sollten verbindliche Qualitätsstandards gelten, wie sie von der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) definiert wurden.

Untersucht wurde auch, wie die Voraussetzungen für eine gesundheitsförderliche Ernährungspolitik durch strukturelle Maßnahmen langfristig verbessert werden können. Die höchsten Bewertungen erhielten hierbei die folgenden Ansätze:

1. **Evaluation von Maßnahmen:** Maßnahmen zur Förderung gesunder und nachhaltiger Ernährung sollten begleitend zur Umsetzung mit wissenschaftlich soliden Methoden evaluiert werden.
2. **Sammlung und Analyse von Ernährungsdaten:** Das Sammeln und Auswerten von Daten zu Ernährungsstatus, Ernährungswissen und Ernährungsverhalten sollte weiter verbessert werden.
3. **Wissens- und Erfahrungsaustausch:** Das Schaffen gesunder Ernährungsumfelder

erfordert gemeinsame Anstrengungen zahlreicher Akteure. Deshalb braucht es Verfahren und Plattformen für Austausch und Zusammenarbeit zwischen Politik, Praxis und Wissenschaft.

Was jetzt zu tun ist

Ernährungspolitik hat die Aufgabe, der Bevölkerung eine ausgewogene Ernährung im Alltag möglich und einfach umsetzbar zu machen. Hierfür muss sie sicherstellen, dass gesunde Lebensmittel im Alltag für alle verfügbar, zugänglich, attraktiv und erschwinglich sind. Durch die in der vorliegenden Analyse identifizierten Maßnahmen kann die Politik diesem Ziel erheblich näherkommen. Repräsentative Umfragen zeigen, dass diese auch von einer großen Mehrheit der Bevölkerung unterstützt werden.

Für eine Umsetzung dieser Maßnahmen ist Handeln auf allen politischen Ebenen erforderlich. Prioritäre Maßnahmen sind jeweils:

- **EU-Ebene:** Reform der EU-Umsatzsteuer-richtlinie, um eine vollständige Mehrwertsteuerbefreiung für gesunde Lebensmittel zu ermöglichen.

- **Bundesebene:** Investitionsprogramm für eine Verbesserung der Kita- und Schulverpflegung, finanziert durch eine Herstellerabgabe auf Süßgetränke; Umsetzung einer gesundheitsförderlichen Mehrwertsteuerreform; Beschluss einer verbindlichen Regulierung von Kinder-Lebensmittelmarketing; Einführung verbindlicher Qualitätsstandards für die Verpflegung in Kliniken, Bundesbehörden und weiteren öffentlichen Einrichtungen.
- **Länder:** Umsetzung verbindlicher Qualitätsstandards für die Kita- und Schulverpflegung.
- **Kommunale Ebene:** Verbesserung der Verpflegung in kommunalen Kitas, Schulen, Kliniken und weiteren kommunalen öffentlichen Einrichtungen.

Die Umsetzung dieser Maßnahmen erfordert politischen Willen und entschlossenes Handeln. Internationale Erfahrungen zeigen, dass Umsetzungsbarrieren überwunden und substantielle Verbesserungen der Ernährung der Bevölkerung erreicht werden können.

Zum Weiterlesen:

- von Philipsborn P, Geffert K, Klinger C, Hebestreit A, Stratil J, Rehfuss E: *Food Environment Policy Index (Food-EPI) Ergebnisbericht für Deutschland*. Online unter: www.jpi-pen.eu/reports.html
- von Philipsborn P, Geffert K, Klinger C, Hebestreit A, Stratil J, Rehfuss E: *Nutrition Policies in Germany: A Systematic Assessment with the Food Environment Policy Index (Food-EPI)*. Preprint. Online: <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2021.10.11.21264774v1>

Impressum

Lehrstuhl für Public Health und Versorgungsforschung der Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU München) und Leibniz Institut für Präventionsforschung und Epidemiologie (BIPS). Verfasst von Carmen Klinger und Peter von Philipsborn im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten *Policy Evaluation Network* (www.jpi-pen.eu). Für alle Inhalte einschließlich möglicher Fehler sind allein die AutorInnen verantwortlich. Kontakt und v.i.S.d.P: Peter von Philipsborn, LMU München, pphilipsborn@ibe.med.uni-muenchen.de, Elisabeth-Winterhalter-Weg 6, 81377 München, Tel 89 231 538 61.