

# Ernährungsförderliche Politikmaßnahmen – eine Übersicht der Herausforderungen und Möglichkeiten für Deutschland im internationalen Vergleich

## Policies for Healthier Diets – An Overview of the Challenges and Opportunities for Germany in International Comparison

### Autoren

Karin Geffert<sup>1,2</sup>, Carmen Klinger<sup>1,2</sup>, Antje Hebestreit<sup>3</sup>, Eva Rehfuss<sup>1,2</sup>, Peter von Philipsborn<sup>1,2</sup>

### Institute

- 1 Institut für medizinische Informationsverarbeitung, Biometrie und Epidemiologie (IBE), Ludwig-Maximilians-Universität München, München, Deutschland
- 2 Pettenkofer School of Public Health, München, Deutschland
- 3 Leibniz Institut für Präventionsforschung und Epidemiologie – BIPS, Bremen, Deutschland

### Schlüsselwörter

Ernährung, Politikmaßnahmen, internationaler Vergleich, Koalitionsvertrag

### Key words

Nutrition, policy action, international comparison, coalition agreement

### Bibliografie

Adipositas 2022; 16: 98–105  
 DOI 10.1055/a-1782-4959  
 ISSN 1865-1739  
 © 2022, Thieme. All rights reserved.  
 Georg Thieme Verlag, Rüdigerstraße 14,  
 70469 Stuttgart, Germany

### Korrespondenzadresse

Dr. med. Peter von Philipsborn  
 Lehrstuhl für Public Health und Versorgungsforschung  
 Ludwig-Maximilians-Universität München  
 Elisabeth-Winterhalter-Weg 6  
 81377 München  
 Deutschland  
 Tel.: +49 089 231 538 61  
 pphilipsborn@ibe.med.uni-muenchen.de

### ZUSAMMENFASSUNG

**Ziel der Studie** Der Food Environment Policy Index (Food-EPI) gilt als methodischer Goldstandard für die systematische Erfassung und Bewertung der politischen Rahmenbedingungen

einer gesundheitsförderlichen Ernährung; er wurde 2020–2021 erstmals in Deutschland umgesetzt.

**Methodik** Die Umsetzung des Food-EPI in Deutschland umfasste sieben Schritte von der systematischen Analyse der Ausgangssituation, über den Vergleich mit internationalen Best Practice Beispielen bis hin zur Identifizierung und Priorisierung von Handlungsoptionen. Im vorliegenden Beitrag werden die Ergebnisse zusammengefasst und im Kontext aktueller politischer Entwicklungen diskutiert.

**Ergebnisse** Die Ergebnisse zeigen deutliche Lücken bei der Umsetzung von Politikmaßnahmen für eine gesunde Ernährung in Deutschland. Die folgenden prioritären Reformmaßnahmen wurden identifiziert: eine flächendeckende, qualitativ hochwertige und gebührenfreie Schul- und Kitaverpflegung; eine gesundheitsförderliche Mehrwertsteuerreform; eine Herstellerabgabe auf Süßgetränke; sowie eine effektive, verbindliche Regulierung von Kinder-Lebensmittelmarketing.

**Schlussfolgerung** Deutschland bleibt bei der Förderung einer gesunden Ernährung durch geeignete Politikmaßnahmen deutlich hinter internationalen *Best Practices* zurück. Der im November 2021 beschlossene Koalitionsvertrag eröffnet Möglichkeitenfenster für evidenzinformierte Reformen.

### ABSTRACT

**Purpose** The Food Environment Policy Index (Food-EPI) is considered the methodological gold standard for the systematic assessment of policies influencing healthy diets on a population level; it was first implemented in Germany in 2020–2021.

**Methods** The implementation of the Food-EPI in Germany comprised seven steps, including a systematic analysis of policies currently implemented in Germany, a comparison with international best practices and the identification and prioritisation of options for reform. In the present paper, results are summarized and discussed in light of current political developments in Germany.

**Results** The results show clear gaps in the implementation of policies promoting healthy diets in Germany. The following promising measures to improve the situation were identified: universal, free quality school and day-care meals, a health-promo-

ting value added tax reform, an industry levy on sugar-sweetened beverages, and effective regulation of children's food marketing.

**Conclusion** Germany lags much behind international best practices in promoting healthy nutrition through appropriate

policy measures. The coalition agreement concluded in November 2021 opens windows of opportunity for evidence-informed reforms.

## Einleitung

Ernährung und Gesundheit sind eng miteinander verknüpft. Fehl- und Überernährung zählen in Deutschland und weltweit zu den wichtigsten vermeidbaren Risikofaktoren für Krankheit und vorzeitigen Tod [1]. Sozial benachteiligte Menschen sind besonders von den Folgen unausgewogener Ernährungsweisen betroffen: so ist zum Beispiel unter Erwachsenen mit niedrigem sozioökonomischem Status die Prävalenz der Adipositas mit 29 % deutlich höher als unter Erwachsenen mit mittlerem Sozialstatus (25 %) und hohem Sozialstatus (16 %) [2]. Die sozialen Ungleichheiten in der Adipositasprävalenz bei Erwachsenen haben in den letzten 30 Jahren deutlich zugenommen [2], und sind auch unter Kindern sehr ausgeprägt [3]. Insgesamt wird geschätzt, dass rund 11 % der Krankheitslast in Deutschland auf ernährungsbezogene Risikofaktoren zurückzuführen sind [1, 4]. Allein die direkten gesundheitlichen Folgekosten des übermäßigen Konsums von Zucker, Fett und Salz machten im Jahr 2008 knapp 17 Mrd. Euro bzw. 7 % der direkten Gesundheitskosten aus [5]. Die besondere Bedeutung der Ernährung für die Prävention der Adipositas wird auch in den evidenzbasierten Leitlinien der Deutschen Adipositas-Gesellschaft (DAG) betont [6, 7].

Neben den gesundheitlichen Auswirkungen hat das Ernährungssystem auch große Auswirkungen auf die Umwelt. Es ist für ein Drittel bis ein Viertel der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich und somit von zentraler Bedeutung für den Klimaschutz [8, 9]. Darüber hinaus gilt es auch als die wichtigste Ursache für den globalen Biodiversitäts- und Habitatverlust (einschließlich der Entwaldung bzw. Abforstung) – und greift durch Düngemittel und Bodenerosion in biogeochimische Kreisläufe ein [8]. Unsere derzeitige Ernährungsweise schadet damit nicht nur der Gesundheit, sondern gefährdet auch unsere natürlichen Lebensgrundlagen. Eine im umfassenden Sinne nachhaltige Ernährung beinhaltet jedoch nicht nur die Dimensionen von Gesundheit und Umwelt, sondern auch soziale Aspekte, insbesondere hinsichtlich der Einhaltung von Mindeststandards entlang der Wertschöpfungskette, sowie Tierwohl [10].

## Politikmaßnahmen zur Förderung gesunder Ernährungsumgebungen

Für die Förderung von gesunder Ernährung rückt zunehmend der Bereich der sogenannten Ernährungsumgebung in den Fokus von Wissenschaft, Politik und Praxis. Die Ernährungsumgebung (engl. *food environment*) umfasst die Vielzahl der Einflüsse auf das Auswahl- und Konsumverhalten von Individuen und Bevölkerungsgruppen und bestimmt damit maßgeblich welche Lebensmittel konsumiert werden. Die Ernährungsumgebung umfasst und beeinflusst insbesondere die folgenden Aspekte:

- 1) Exposition gegenüber Lebensmitteln (bedingt u. a. durch die Präsenz von Lebensmitteln im unmittelbaren Umfeld, durch Lebensmittelwerbung und andere Schlüsselreize)

- 2) Zugang zu Lebensmitteln (beeinflusst u. a. von der Verfügbarkeit von Lebensmitteln in Einzelhandel und Gastronomie, ihrer Preisgestaltung sowie sozialen und kulturellen Normen)
- 3) Auswahl von Lebensmitteln (geprägt u. a. von Gewohnheiten, Wissen, Vorlieben und sozioökonomischen Aspekten)
- 4) Konsum von Lebensmitteln (beeinflusst von den Charakteristika von Speisen wie Portionsgröße, Umgebungsgestaltung, Ambiente und sozialer Umgebung).

Eine Ernährungsumgebung, die sich nicht nur an wirtschaftlichen, sondern auch an Gesundheits- und Nachhaltigkeitszielen orientiert, ist essentiell, um eine gesunde und nachhaltige Ernährung zu ermöglichen und für Menschen einfach und attraktiv zu machen. Dies umfasst eine Reduzierung von (An-)Reizen für eine unausgewogene Ernährung (z. B. Werbung für ungesunde Lebensmittel, große Portionsgrößen) und eine Förderung von gesunden und nachhaltigen Wahlmöglichkeiten. Eine faire Ernährungsumgebung orientiert sich dabei sowohl an den menschlichen Entscheidungsmöglichkeiten als auch an Aspekten wie Gesundheit, Soziales, Umwelt und Tierwohl [10].

## Die Situation in Deutschland: der Food Environment Policy Index (Food-EPI)

Für die Förderung einer fairen Ernährungsumgebung ist konsequentes Handeln der Politik auf allen Ebenen unabdingbar. In den vergangenen Jahren initiierte auch die deutsche Politik verschiedene Prozesse zur Förderung von gesunder Ernährung, unter anderem die Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten; die Einführung des Nährwertkennzeichnungssystems Nutri-Score auf freiwilliger Basis; und eine Bündelung und Stärkung von Aktivitäten der Ernährungsaufklärung im 2017 gegründeten Bundeszentrum für Ernährung (BZfE).

Eine systematische Analyse der unterschiedlichen Politikmaßnahmen kann mit dem sogenannten Food Environment Policy Index (kurz Food-EPI) durchgeführt werden. Dieser gilt als methodischer Goldstandard für die systematische Erfassung und Analyse der politischen Rahmenbedingungen einer gesundheitsförderlichen Ernährung auf Bevölkerungsebene. Der Food-EPI wurde bereits in mehr als 40 Ländern weltweit umgesetzt [11].

In Deutschland wurde der Food-EPI erstmals im Zeitraum 2020–2021 durchgeführt. Die Ergebnisse wurden als wissenschaftliche Veröffentlichung [12], als Policy Brief [13], als Evidenzbericht [14] sowie in Form eines ausführlichen Ergebnisberichts [15] veröffentlicht. In den folgenden Abschnitten werden die Methodik und die Ergebnisse des Food-EPI zusammenfassend dargestellt – und im Kontext aktueller politischer Entwicklungen einschließlich des im November 2021 geschlossenen Koalitionsvertrags diskutiert.

Die Umsetzung des Food-EPI in Deutschland umfasste folgende Schritte:

- 1) Anpassung der Food-EPI Methodik an den deutschen politisch-rechtlichen Kontext
- 2) Erfassung der Ausgangslage der politischen Rahmenbedingungen von Ernährung in Deutschland und Zusammenfassung in einem Evidenzbericht
- 3) Validierung des Evidenzberichtes durch 55 ExpertInnen aus Wissenschaft, Praxis und Politik
- 4) Identifizierung internationaler Best Practice Beispiele für die einzelnen Indikatoren des Food-EPIs
- 5) Gegenüberstellung und Bewertung der Ausgangslage in Deutschland mit den internationalen Best Practice Beispielen durch die externen ExpertInnen (sogenanntes Benchmarking)
- 6) Identifizierung und Priorisierung von Handlungsoptionen durch die externen ExpertInnen
- 7) Dissemination der Ergebnisse.

Die Ergebnisse des Benchmarkings zeigen auf der einen Seite Bereiche, in denen Deutschland im internationalen Vergleich bereits eine relativ gute Umsetzung aufweist. Dazu gehören insbesondere Bereiche der unterstützenden Strukturen, wie die der politischen Führungsrolle und der Datensammlung, -nutzung und -auswertung. Auf der anderen Seite werden Lücken erkennbar, die überwiegend im Bereich der Politikmaßnahmen liegen. Die schlechtesten Bewertungen für die Umsetzung mit niedrigem bis sehr niedrigem Umsetzungsgrad erzielten die Bereiche „Regulierung von Lebensmittelwerbung und -marketing“, „Lebensmittelpreisgestaltung“, „Förderung eines gesunden Lebensmittelangebots in Einzelhandel und Gastronomie“ und „Sektorenübergreifende Ansätze“ (siehe ▶ **Tab. 1a, b**).

Die Ergebnisse des Benchmarkings bestätigen die Ergebnisse vorheriger Untersuchungen zum Einsatz der deutschen Politik hinsichtlich ernährungsförderlicher Maßnahmen: Deutschland liegt insbesondere im Bereich Regulierung deutlich hinter internationalen *Best Practice* Beispielen zurück. Deutschland zeigt jedoch auch Stärken und nimmt bei einzelnen Themen im europäischen Vergleich sogar eine Vorzeigerolle ein, unter anderem mit den Ernährungsleitlinien der Deutschen Gesellschaft für Ernährung, sowie im Bereich Monitoring und Surveillance von ernährungsbezogenen Daten durch Institutionen wie dem Robert Koch-Institut und dem Max-Rubner-Institut [14].

## Ausgewählte Best Practice Beispiele im Vergleich zum Stand in Deutschland

Im Folgenden werden für Bereiche, in denen der Umsetzungsgrad in Deutschland besonders niedrig bewertet wurde, internationale Best Practice Beispiele beschrieben sowie vergleichend die Situation in Deutschland bzw. der Europäischen Union dargestellt.

### Lebensmittelmarketing

Zu den Ländern mit einer besonders umfassenden Regulierung des Kinder-Lebensmittelmarketings zählt Chile. Dort dürfen Lebensmittel und Getränke, die bestimmte Grenzwerte an Zucker, Salz, gesättigten Fetten oder Energie überschreiten, nicht gegenüber Kindern beworben werden. Diese Regelung gilt für Fernsehen, Radio, das Internet einschließlich der sozialen Medien, Zeitschriften und Zeitungen ebenso wie für die Verpackungsgestaltung [16].

Auf Ebene der EU und in Deutschland gibt es hingegen nur freiwillige Selbstverpflichtungen der Industrie und der Werbebranche [17–19], wobei diverse Untersuchungen zeigen, dass diese nicht umgesetzt werden bzw. weitestgehend wirkungslos sind [20, 21].

### Lebensmittelpreisgestaltung

Hinsichtlich der Lebensmittelpreisgestaltung gibt es unterschiedliche Instrumente, die eingesetzt werden können, um den KonsumentInnen die Wahl von gesunden und nachhaltigen Lebensmitteln zu erleichtern. Zum einen können gesunde Lebensmittel, wie beispielsweise Obst und Gemüse, von der Mehrwertsteuer befreit werden, wie dies in Australien der Fall ist [22]. Zum anderen können bestehende Mehrwertsteuervergünstigungen auf ungesunde Lebensmittel aufgehoben oder Abgaben auf besonders ungesunde Lebensmittel eingeführt werden. Dies ist in Form einer Süßgetränkesteuere bereits in mehr als 40 Ländern weltweit, u. a. in Großbritannien, Belgien und Frankreich, geschehen [23]. In Mexiko und Ungarn gibt es zudem Steuern auf Süßwaren und salzige Snacks [24–27]. In Deutschland gibt es bislang hingegen noch keine gesundheitsbezogenen Steuern auf Lebensmittel und nicht-alkoholische Getränke.

### Lebensmittelangebot im Einzelhandel und in der Gastronomie

Auch in dem Bereich Lebensmittelangebot im Einzelhandel und in der Gastronomie kann Deutschland von internationalen Beispielen lernen. So gibt es in Südkorea sogenannte „grüne Zonen“ um Schulen herum, welche den Verkauf von Fastfood und Süßgetränken im Umkreis von 200 Metern um das Schulgebäude beschränken [28]. In einer Reihe von Städten in den USA gibt es Regelungen, dass Kindermenüs in Restaurants standardmäßig gesunde Getränke (Wasser, ungesüßte fettarme Milch oder pflanzliche Milchersatzprodukte) enthalten müssen [29]. In Deutschland werden aktuell keine Regelungen dieser Art umgesetzt.

## Handlungsempfehlungen für Deutschland

Vor diesem Hintergrund identifizierten und formulierten die am Food-EPI beteiligten ExpertInnen Handlungsempfehlungen, um die aufgedeckten Lücken zu schließen. Die unterschiedlichen Handlungsoptionen wurden von den ExpertInnen nach drei Kriterien priorisiert, konkret hinsichtlich:

- 1) ihres Beitrags zur Verbesserung der Ernährung auf Bevölkerungsebene
- 2) der Erreichbarkeit (definiert als politische Durchsetzbarkeit und rechtlich-administrative Umsetzbarkeit in Deutschland)
- 3) ihres Beitrags zum Abbau sozialer Ungleichheiten im Ernährungsstatus.

Diese Priorisierung ergab die in ▶ **Tab. 2** zusammengefassten Ergebnisse.

Darüber hinaus wurden auch strukturelle Maßnahmen identifiziert, die langfristig zu einer Verbesserung der gesundheitsförderlichen Gesamtpolitik beitragen können. Am höchsten bewertet wurden:

- 1) wissenschaftlich fundierte Evaluationen von Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Ernährung
- 2) Sammlung und Analyse von Daten zu Ernährungsstatus, Ernährungswissen und Ernährungsverhalten

► **Tab. 1a** Bewertung der Ausgangslage gesundheitsförderlicher Ernährungspolitik in Deutschland im Vergleich zu internationalen *Best Practices* (Bereich Maßnahmen).

Domäne	Indikatoren	Umsetzungsgrad in Deutschland			
		Sehr niedrig	Niedrig	Mittel	Hoch
<b>1. Nährwert-zusammen-setzung von Lebensmitteln</b>	1.1 Standards für industriell verarbeitete Lebensmittel	■			
	1.2 Standards für Lebensmittel im Gastronomiesektor	■			
<b>2. Lebensmittel-kennzeichnung (Labelling)</b>	2.1 Zutatenlisten und Nährwertdeklarationen		■		
	2.2 Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben		■		
	2.3 Nährwertkennzeichnungssysteme auf der Verpackungsvorderseite		■		
	2.4 Nährwertkennzeichnungssysteme in der Gastronomie		■		
<b>3. Regulierung von Lebensmittel-werbung und -marketing</b>	3.1 Regeln für Rundfunkmedien (Fernsehen und Radio)		■		
	3.2 Regeln für das Internet einschließlich der sozialen Medien				
	3.3 Regeln für sonstige Medien (Zeitschriften, Postwurfsendungen, etc.)		■		
	3.4 Regeln für Orte, an denen sich Kinder und Jugendliche versammeln (inkl. Schulen)		■		
	3.5 Regeln für die Produkt- und Verpackungsgestaltung von Lebensmitteln in Kinderoptik		■		
<b>4. Lebensmittel-preisgestaltung</b>	4.1 Steuern und Abgaben auf gesunde Lebensmittel		■		
	4.2 Steuern oder Abgaben auf ungesunde Lebensmittel				
	4.3 Subventionen für Lebensmittel		■		
	4.4 Förderung einer ausgewogenen Ernährung im Rahmen ernährungsbezogener Unterstützungsprogramme (z.B. den Tafeln)		■		
<b>5. Lebensmittel-angebot in öffentlichen Einrichtungen und Betrieben</b>	5.1 Qualitätsstandards für die Verpflegung in Bildungseinrichtungen (inkl. Kitas und Schulen)		■		
	5.2 Qualitätsstandards für die Gemeinschaftsverpflegung in anderen Bereichen des öffentlichen Sektors		■		
	5.3 Fortbildungen, Schulungen und andere Unterstützungsangebote			■	
	5.4 Qualitätsstandards für die Betriebsverpflegung in privaten Unternehmen		■		
<b>6. Lebensmittel-angebot in Einzelhandel und Gastronomie</b>	6.1 Regeln für Verkaufsstellen, die hauptsächlich ungesunde Lebensmittel anbieten (z.B. Fastfood-Restaurants)		■		
	6.2 Regeln für Verkaufsstellen, die hauptsächlich gesunde Lebensmittel anbieten (z.B. Wochenmärkte, Obst- und Gemüsegeschäfte)				
	6.3 Unterstützung gesundheitsförderlicher Ernährungsumfelder im Einzelhandel				
	6.4 Unterstützung gesundheitsförderlicher Ernährungsumfelder in der Gastronomie				
<b>7. Internationaler Handel und Investitionen</b>	7.1 Risikofolgenabschätzungen vor dem Abschluss von Handels- und Investitionsabkommen		■		
	7.2 Ausgestaltung von Handels- und Investitionsabkommen		■		

3) Wissens- und Erfahrungsaustausch unter den unterschiedlichen Akteuren in Form von Verfahren und Plattformen für Austausch und Zusammenarbeit zwischen Politik, Praxis und Wissenschaft.

Obwohl bei der Umsetzung des Food-EPIs in Deutschland der Fokus auf gesundheitlichen Aspekten lag, wurden Aspekte der Nachhaltig-

keit ebenfalls diskutiert. Eine Umsetzung von einigen der identifizierten Maßnahmen scheinen sich ebenfalls vorteilhaft auf die Umwelt auszuwirken. So wird davon ausgegangen, dass eine Ernährung orientiert an den Empfehlungen der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) mit deutlich reduzierten Treibhausgasemissionen und weniger Flächenverbrauch einhergehen würde [30, 31].

► **Tab. 1b** Bewertung der Ausgangslage gesundheitsförderlicher Ernährungspolitik in Deutschland im Vergleich zu internationalen *Best Practices* (Bereich Strukturen).

Domäne	Indikatoren	Umsetzungsgrad in Deutschland			
		Sehr niedrig	Niedrig	Mittel	Hoch
8. Politische Führungsrolle und offizielle Ernährungsempfehlungen	8.1 Starke, sichtbare politische Unterstützung für gesunde Ernährung	■			
	8.2 Zielvorgaben und Referenzwerte für die Aufnahme von relevanten Nährstoffen		■		
	8.3 Lebensmittelbezogene Ernährungsleitlinien		■		
	8.4 Umsetzungsplan zur Verbesserung des Ernährungsumfeldes	■			
	8.5 Zielvorgaben für den Abbau von sozialen Ungleichheiten in der Ernährung	■			
9. Governance inkl. Management von Interessenkonflikten und Nutzung von Evidenz	9.1 Maßnahmen zur Begrenzung des Einflusses kommerzieller Interessen	■			
	9.2 Strukturen und Verfahren für die Nutzung wissenschaftlicher Evidenz		■		
	9.3 Transparenz und Zugang zu Informationen		■		
10. Datensammlung, -auswertung und -nutzung (Monitoring und Surveillance)	10.1 Monitoring von Ernährungsumfeldern			■	
	10.2 Monitoring von Ernährungszustand und Ernährungsweise der Bevölkerung			■	
	10.3 Monitoring von Übergewicht und Adipositas			■	
	10.4 Monitoring weiterer stoffwechselbezogener Risikofaktoren (z.B. Diabetes mellitus)			■	
	10.5 Evaluation von Programmen und Maßnahmen		■		
	10.6 Ungleichheiten im Gesundheits- und Ernährungsstatus		■		
11. Finanzierung	11.1 Öffentliche Ausgaben für die Förderung einer gesunden Ernährung	■			
	11.2 Ausgaben für staatlich geförderte Forschung	■			
	11.3 Öffentlich geförderte Einrichtung für Ernährungsfragen mit gesicherter Finanzierung		■		
12. Plattformen für die Zusammenarbeit von Politik, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft	12.1 Koordinierungsmechanismen zwischen staatlichen Einrichtungen verschiedener Ressorts und Verwaltungsebenen	■			
	12.2 Austausch zwischen der Regierung und dem kommerziellen Lebensmittelsektor		■		
	12.3 Austausch zwischen der Regierung und der Zivilgesellschaft		■		
13. Sektorenübergreifende Ansätze	13.1 Systemischer Ansatz zur Förderung gesunder Ernährung ( <i>health in all policies</i> -Ansatz)	■			
	13.2 Bewertung und Berücksichtigung von Gesundheitsauswirkungen in relevanten Politikbereichen	■			

## Ernährungsumgebungen in Wahlprogrammen und im Koalitionsvertrag

Am 24. November 2021 veröffentlichten SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen ihren Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2021–2025. In den Wahlprogrammen der Parteien standen zum Teil recht

unterschiedliche Schwerpunkte hinsichtlich der Förderung einer gesunden und nachhaltigen Ernährung. Die SPD nannte in ihrem Wahlprogramm die Umsetzung der DGE-Standards in der Gemeinschaftsverpflegung, kostenfreie Kita- und Schulverpflegung, die Entwicklung eines einheitlichen Lebensmittellabels, eine Unterbindung von Kinder gerichteter Werbung, sowie generell die Förderung von

► Tab. 2 Prioritäre Handlungsoptionen für Deutschland basierend auf den Ergebnissen des Food-EPI.

Prioritäre Handlungsoptionen		Detaillierte Beschreibung
1	<b>Verbindliche Qualitätsstandards für die Kita- und Schulverpflegung</b>	<p>Verbindliche Umsetzung der DGE-Qualitätsstandards für die Schul- und Kitaverpflegung und Gebührenbefreiung. Dies beinhaltet Vorgaben zu den angebotenen Hauptmahlzeiten, der sonstigen auf dem Schulgelände erhältlichen Lebensmittel und Getränke, den Essenszeiten, der Ausstattung der Speisesäle und der Gestaltung des gemeinsamen Essens. Dies umfasst die Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel (z. B. im Rahmen eines Investitionsprogramms des Bundes), fachliche Unterstützung und Fortbildungsangebote. Gekoppelt an die Umsetzung der DGE-Qualitätsstandards sollte eine Gebührenbefreiung für alle Kinder bzw. Schüler erreicht werden.</p> <p><b>Primäre Zuständigkeit:</b> Länder, Kommunen, Bund</p>
2	<b>Gesundheitsförderliche Mehrwertsteuerreform</b>	<p>Senkung der Mehrwertsteuer auf empfohlene Lebensmittel, Aufhebung der Mehrwertsteuervergünstigung für nicht-empfohlene Lebensmittel.</p> <p><b>Primäre Zuständigkeit:</b> Bund, EU</p>
3	<b>Einführung einer Herstellerabgabe auf Süßgetränke</b>	<p>Einführung einer nach dem Zuckergehalt gestaffelten Herstellerabgabe auf Süßgetränke und Verwendung der Einnahmen für die Gesundheitsförderung (z. B. Verbesserung der Schul- und Kitaverpflegung).</p> <p><b>Primäre Zuständigkeit:</b> Bund</p>
4	<b>Regulierung von Kinder-Lebensmittelmarketing</b>	<p>Effektive Beschränkung von an Kinder gerichteter Werbung für ungesunde Lebensmittel unter Einschluss aller Formen der Werbung (inkl. Fernseh-, Internet-, Print- und Außenwerbung, Werbung am Verkaufs-ort, Direktmarketing, Verpackungswerbung sowie Werbung in Kindergärten, Schulen, Spielplätzen und anderen von Kindern besuchten Sport- und Freizeiteinrichtungen) und auf Basis eines geeigneten Nährwertprofilmodells (z. B. das des europäischen Regionalbüros der WHO).</p> <p><b>Primäre Zuständigkeit:</b> Bund, Länder</p>
5	<b>Qualitätsstandards für die Gemeinschaftsverpflegung in weiteren öffentlichen Einrichtungen</b>	<p>Verbindliche Umsetzung der DGE-Qualitätsstandards für die Gemeinschaftsverpflegung in weiteren öffentlichen Einrichtungen, wie z. B. Behörden, Kliniken, Senioreneinrichtungen und Hochschulen. Dies beinhaltet Vorgaben zu den angebotenen Hauptmahlzeiten, der sonstigen auf dem Schulgelände erhältlichen Lebensmittel und Getränke, den Essenszeiten, der Ausstattung der Speisesäle und der Gestaltung des gemeinsamen Essens. Dies umfasst die Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel (z. B. im Rahmen eines Investitionsprogramms des Bundes), fachliche Unterstützung und Fortbildungsangebote.</p> <p><b>Primäre Zuständigkeit:</b> Bund, Länder, Kommunen</p>

gesunder und nachhaltiger Ernährung für alle [32]. In dem Programm der FDP fanden sich Passagen zu transparenten Nährwertinformationen und Ernährungsbildung in Kitas und Schulen [33]. Die Grünen beschrieben in ihrem Wahlprogramm explizit die Vermeidung von ernährungsmittelbedingten Erkrankungen durch gesundes Essen in öffentlichen Einrichtungen, eine verbindliche Reduktionsstrategie, klare Regeln für Werbung, die sich an Kinder richtet, umweltgerechte Ernährung in Lehrplänen von unterschiedlichen Ausbildungsberufen sowie die Förderung von vegetarischer oder veganer Ernährung durch verschiedene Anreizsysteme [34].

Im Koalitionsvertrag fanden sich nur einige dieser Forderungen wieder, wobei die Formulierungen viel Raum für Interpretation lassen. Bis 2023 soll eine Ernährungsstrategie beschlossen werden „um eine gesunde Umgebung für Ernährung und Bewegung zu schaffen“, die DGE-Qualitätsstandards in der Gemeinschaftsverpflegung sollen etabliert, der Nutri-Score weiterentwickelt und Reduktionsziele geschaffen werden. Zudem soll es in Sendungen und Formaten, die sich an Kinder unter 14 Jahren richten, keine Werbung für Lebensmittel mit einem hohen Zucker-, Fett und Salzgehalt mehr geben [35]. Nach Medienberichten wurde die Ankündigung einer Süßgetränkestuer kurz vor dem Abschluss der Verhandlungen wieder aus dem Koalitionsvertrag gestrichen [36].

## Entwicklungen in europäischen Nachbarländern und der EU

Auch in anderen europäischen Nachbarländern, beispielsweise in den Niederlanden und Polen wurde der Food-EPI auf nationaler Ebene umgesetzt und 2021 veröffentlicht [37]. Dort fanden noch weitere Empfehlungen unmittelbar Eingang in die politische Umsetzung. Die im Dezember 2021 veröffentlichte Koalitionsvereinbarung der neuen niederländischen Regierung sieht u. a. eine Süßgetränkestuer und eine Steuervergünstigung auf Gemüse und Obst vor [38]. Auch auf Ebene der EU, für die der Food-EPI ebenfalls 2021 veröffentlicht wurde [39], gab es jüngst relevante Reformankündigungen. So wurde z. B. im Dezember 2021 vom Ministerrat eine Reform der EU-Umsatzsteuerrichtlinie beschlossen. Diese ermöglicht es erstmals, gesunde und nachhaltige Lebensmittel vollständig von der Mehrwertsteuer zu befreien (bislang galt ein europaweiter Mindeststeuersatz von 5 %), und sieht auch ein Ende von Mehrwertsteuervergünstigungen für Produkte vor, die nicht den EU-Klimazielen entsprechen [40].

## FAZIT

Deutschland bleibt bei der Förderung einer gesunden und nachhaltigen Ernährung durch geeignete Politikmaßnahmen und förderliche Ernährungsumgebungen deutlich hinter internationalen *Best Practices* zurück. Vor dem Hintergrund der großen Krankheitslast und damit verbundenen Folgekosten für das Gesundheitssystem besteht dringender Reformbedarf. Zu den besonders vielversprechenden Maßnahmen zählen die Sicherstellung einer flächendeckenden, kostenfreien Schul- und Kitaverpflegung entsprechend den Qualitätskriterien der DGE, eine gesundheitsförderliche Mehrwertsteuerreform und eine Herstellerabgabe auf Süßgetränke sowie eine effektive Regulierung von Kinder-Lebensmittelmarketing. Der Ende 2021 beschlossene Koalitionsvertrag lässt viel Handlungsspielraum, der dringend genutzt werden sollte. Internationale Beispiele und die Reformankündigungen der EU können dabei als Vorbild dienen.

## Hinweis

Eine ausführliche Darstellung der Methodik und der Ergebnisse des Food Environment Policy Index für Deutschland wurden auf Englisch in der Zeitschrift *Public Health Nutrition* [12] sowie als Ergebnisbericht [15] veröffentlicht. Eine Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger wurde als Policy Brief veröffentlicht [13].

## Interessenkonflikte

KG gibt an Manuskrithonorare von der Deutschen Gesellschaft für Ernährung erhalten zu haben. EAR gibt an, Drittmittel vom BMEL und BMBF erhalten zu haben. PvP gibt an, Vortrags- und Manuskrithonorare sowie Erstattungen von Kongressgebühren von der Deutschen und Österreichischen Gesellschaft für Ernährung, von der Deutschen Adipositasgesellschaft und der Dr. Rainer Wild-Stiftung sowie Drittmittel vom BMEL und BMBF erhalten zu haben. Die anderen AutorInnen geben an, dass keine Interessenkonflikte bestehen.

## Literatur

- [1] Afshin A, Sur PJ, Fay KA et al. Health effects of dietary risks in 195 countries, 1990–2017: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017. *The Lancet* 2019; 393: 1958–1972
- [2] Hoebel J, Kuntz B, Kroll LE et al. Socioeconomic Inequalities in the Rise of Adult Obesity: A Time-Trend Analysis of National Examination Data from Germany, 1990–2011. *Obesity facts* 2019; 12: 344–356
- [3] Kuntz B, Waldhauer J, Zeiher J et al. Soziale Unterschiede im Gesundheitsverhalten von Kindern und Jugendlichen in Deutschland – Querschnitsergebnisse aus KiGGS Welle 2. *Journal of Health Monitoring* 2018; 3: 45–63. doi:10.17886/RKI-GBE-2018-067
- [4] Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME). GBD Results Tool (2019). Im Internet: <http://ghdx.healthdata.org/gbd-results-tool> Stand: 01.01.2022
- [5] Meier T, Senftleben K, Deumelandt P et al. Healthcare Costs Associated with an Adequate Intake of Sugars, Salt and Saturated Fat in Germany: A Health Econometrical Analysis. *PLOS ONE* 2015; 10: e0135990

- [6] Arbeitsgemeinschaft der Wissenschaftlichen Medizinischen Fachgesellschaften e.V. (AWMF). Interdisziplinäre Leitlinie der Qualität S3 zur „Prävention und Therapie der Adipositas“ (30.04.2014). Im Internet: [https://www.awmf.org/uploads/tx\\_szleitlinien/050-001\\_S3\\_Adipositas\\_Pr%C3%A4vention\\_Therapie\\_2014-11-abgelaufen.pdf](https://www.awmf.org/uploads/tx_szleitlinien/050-001_S3_Adipositas_Pr%C3%A4vention_Therapie_2014-11-abgelaufen.pdf) Stand: 01.01.2022
- [7] Arbeitsgemeinschaft der Wissenschaftlichen Medizinischen Fachgesellschaften e.V. (AWMF). Therapie und Prävention der Adipositas im Kindes- und Jugendalter (Januar 2019). Im Internet: [https://www.awmf.org/uploads/tx\\_szleitlinien/050-001p\\_S3\\_Adipositas\\_Pr%C3%A4vention\\_Therapie\\_2019-01.pdf](https://www.awmf.org/uploads/tx_szleitlinien/050-001p_S3_Adipositas_Pr%C3%A4vention_Therapie_2019-01.pdf) Stand: 01.01.2022
- [8] Willett W, Rockström J, Loken B et al. Food in the Anthropocene: the EAT-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *The Lancet* 2019; 393: 447–492
- [9] Crippa M, Solazzo E, Guzzardi D et al. Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions. *Nature Food* 2021; 2: 198–209
- [10] Wissenschaftlicher Beirat Für Agrarpolitik Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim BMEL (Juni 2020). Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten. Im Internet: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf;jsessionid=A9971971F4005A944A071F1376E444F6.live831?blob=publicationFile&v=3](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf;jsessionid=A9971971F4005A944A071F1376E444F6.live831?blob=publicationFile&v=3) Stand: 01.01.2022
- [11] Informas (2018). Benchmarking food environments. Im Internet: [www.fmhs.auckland.ac.nz/en/soph/global-health/projects/informas/regions.html](http://www.fmhs.auckland.ac.nz/en/soph/global-health/projects/informas/regions.html) Stand: 01.01.2022
- [12] Von Philipsborn P, Geffert K, Klinger C et al. Nutrition Policies in Germany: A Systematic Assessment with the Food Environment Policy Index (Food-EPI). *Public Health Nutrition* 2021; 1–10. doi:10.1017/s1368980021004742
- [13] Von Philipsborn P, Geffert K, Klinger C et al. Policy Brief. Politik für eine gesunde Ernährung: Ausgangslage und Reformvorschläge für Deutschland. Im Internet: [https://www.jpi-pen.eu/images/reports/Food-EPI\\_PolicyBrief\\_V8.pdf](https://www.jpi-pen.eu/images/reports/Food-EPI_PolicyBrief_V8.pdf) Stand: 29.12.2021
- [14] Von Philipsborn P, Geffert K, Klinger C et al. Food Environment Policy Index (Food-EPI) Evidenzbericht für Deutschland (August 2020). Im Internet: [https://www.jpi-pen.eu/images/reports/Food-EPI\\_Germany\\_Evidence\\_Report.pdf](https://www.jpi-pen.eu/images/reports/Food-EPI_Germany_Evidence_Report.pdf) Stand: 01.01.2022
- [15] Von Philipsborn P, Geffert K, Klinger C et al. Politik für eine gesunde Ernährung: Ausgangslage und Reformvorschläge. Der Food Environment Policy Index (Food-EPI) Ergebnisbericht für Deutschland (Oktober 2021). Im Internet: [https://www.jpi-pen.eu/images/reports/Food-EPI\\_Ergebnisbericht\\_V11.pdf](https://www.jpi-pen.eu/images/reports/Food-EPI_Ergebnisbericht_V11.pdf) Stand: 29.12.2021
- [16] Corvalán CRM, Garmendia ML, Uauy R. Structural responses to the obesity and non-communicable diseases epidemic: Update on the Chilean law of food labelling and advertising. *Obesity Reviews* 2019; 20: 367–374. doi:10.1111/obr.12802
- [17] Eu Pledge. Our Commitment (2020). Im Internet: <https://eu-pledge.eu/our-commitment/> Stand: 01.01.2022
- [18] Organisation Werbungtreibende im Markenverband (OWM). EU Pledge – freiwillige Selbstverpflichtung der Food & Beverage-Branche (2020). Im Internet: <https://www.owm.de/index.php?id=304> Stand 01.01.2022
- [19] Eu-Kommission. M2 RICHTLINIE 89/552/EWG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) (19.12.2007). Im Internet: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1989L0552:20071219:DE:PDF> Stand: 26.04.2022

- [20] foodwatch. die essensretter. Kindermarketing für Lebensmittel – Studie 2021 (25.08.2021). Im Internet: <https://www.foodwatch.org/de/aktuelle-nachrichten/2021/marktstudie-fast-alle-kinderlebensmittel-sind-ungesund/> Stand: 01.01.2022
- [21] Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. Lebensmittel mit Kinderoptik und deren Bewerbung: Problemlage und Möglichkeiten der politischen Regulierung (Februar 2021). Im Internet: [https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2021/02/16/vzbv\\_philipsborn\\_bericht\\_kindermarketing\\_2021-02.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2021/02/16/vzbv_philipsborn_bericht_kindermarketing_2021-02.pdf) Stadn: 01.01.2022
- [22] Australian Taxation Office AG. Detailed food list (15.12.2021). Im Internet: <https://www.ato.gov.au/print-publications/gst-and-food/?page=4> Stand: 01.01.2022
- [23] University of North Carolina at Chapel Hill (UNC). Global Food Research Program: Sugary drink taxes around the world (2019). Im Internet: [https://globalfoodresearchprogram.org/wp-content/uploads/2020/08/SugaryDrink\\_tax\\_maps\\_2020\\_August\\_REV.pdf](https://globalfoodresearchprogram.org/wp-content/uploads/2020/08/SugaryDrink_tax_maps_2020_August_REV.pdf) Stand: 26.04.2022
- [24] World Health Organization (WHO), Regional Office for Europe. Good Practice Brief: Public Health Product Tax in Hungary (2016). In: [www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0004/287095/Good-practice-brief-public-health-product-tax-in-hungary.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/287095/Good-practice-brief-public-health-product-tax-in-hungary.pdf) Stand: 01.01.2022
- [25] Batis C, Rivera JA, Popkin BM et al. First-Year Evaluation of Mexico's Tax on Nonessential Energy-Dense Foods: An Observational Study. *PLoS medicine* 2016; 13: e1002057
- [26] Bíró A. Did the junk food tax make the Hungarians eat healthier? *ScienceDirect* 2015; 54: 107–115
- [27] Ministry of Human Capacities SSFH, National Institute of Pharmacy and Nutrition, (2019) The Hungarian Public Health Product Tax. Im Internet: <https://www.rsm.hu/en/tax-to-know/public-health-product-tax-neta> Stand: 26.04.2022
- [28] World Cancer Research Fund (2016 ) NOURISHING Framework – Set retail environment incentives. Im Internet: <https://docplayer.net/176323224-Set-incentives-and-rules-to-create-a-healthy-retail-and-food-service-environment.html> Stand: 26.04.2022
- [29] World Cancer Research Fund International (WCRF). NOURISHING policy database – Set retail environment incentives. Im Internet: [https://policydatabase.wcrf.org/level\\_one?page=nourishing-level-one#step2=5](https://policydatabase.wcrf.org/level_one?page=nourishing-level-one#step2=5) Stand: 01.01.2022
- [30] Springmann M, Spajic L, Clark MA et al. The healthiness and sustainability of national and global food based dietary guidelines: modelling study. *BMJ* 2020; 370: m2322
- [31] Helander H, Bruckner M, Leipold S et al. Eating healthy or wasting less? Reducing resource footprints of food consumption. *Environmental Research Letters* 2020; 16: XX
- [32] Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD). Aus Respekt vor deiner Zukunft. DAs Zukunftsprogramm der SPD (2021). Im Internet: <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Programm/SPD-Zukunftsprogramm.pdf> Stand: 01.01.2022
- [33] Freie Demokratische Partei (FDP). Nie gab es mehr zu tun. Wahlprogramm der Freien Demokraten (2021). Im Internet: [https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-07/FDP\\_BTW\\_KWP\\_Einzelseiten.pdf](https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-07/FDP_BTW_KWP_Einzelseiten.pdf) Stand: 01.01.2022
- [34] BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Deutschland. Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021. Im Internet: [https://cms.gruene.de/uploads/documents/Wahlprogramm-DIE-GRUENEN-Bundestagswahl-2021\\_barrierefrei.pdf](https://cms.gruene.de/uploads/documents/Wahlprogramm-DIE-GRUENEN-Bundestagswahl-2021_barrierefrei.pdf) Stand: 01.01.2022
- [35] Bundesregierung (2021) Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). In: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800> Stand: 26.04.2022
- [36] Zigo L, Utz T.Ampel: Überraschung in Koalitionsvertrag – Zuckersteuer nicht enthalten (24.11.2021). *Frankfurter Rundschau*. Im Internet: <https://www.fr.de/wirtschaft/ampel-koalition-zuckersteuer-spd-gruene-fdp-regierung-koalitionsvertrag-politik-news-91136146.html> Stand: 01.01.2022
- [37] Policy Evaluation Network (PEN). PEN Reports – The Healthy Food Environment Policy Index (Food-EPI) (2021). Im Internet: <https://www.jpi-pen.eu/reports.html> Stand: 01.01.2022
- [38] Van Rompaey S. The Netherlands opts for sugar tax and healthy VAT (16.12.2021). Im Internet: <https://www.retaildetail.eu/en/news/food/netherlands-opts-sugar-tax-and-healthy-vat> Stand: 01.01.2022
- [39] Djojosoeparto S, Kamphuis K, Vandevijvere S et al. The Healthy Food Environment Policy Index (Food-EPI). An assessment of EU-level policies influencing food environments and priority actions to create healthy food environments in the EU. Summary. Utrecht: Utrecht University; 2021. Im Internet: [https://www.jpi-pen.eu/images/reports/20210510\\_Food-EPI\\_EU-SUMMARY\\_FINAL.pdf](https://www.jpi-pen.eu/images/reports/20210510_Food-EPI_EU-SUMMARY_FINAL.pdf) Stand: 01.01.2022
- [40] European Commission (EC). New rules on VAT rates offer Member States more flexibility while supporting the EU's green, digital and public health priorities (07.12.2021). Im Internet: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_6608](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6608) Stand: 01.01.2022