

Richtlinienindex NOURISHING

Status der Ernährungsrichtlinie in 30 europäischen Ländern



Richtlinienindex NOURISHING:

Status der Ernährungsrichtlinie in 30 europäischen Ländern

Kurzfassung

Staatliche Maßnahmen zur Schaffung eines Umfelds, in dem es den Menschen leichtfällt, sich gesund zu ernähren und körperlich aktiv zu sein, sind für die Prävention von Übergewicht und Adipositas bei Jugendlichen von entscheidender Bedeutung. Dieser Kurzbericht gibt einen Überblick über den Stand der Ernährungsrichtlinie auf europäischer Ebene, basierend auf einem Benchmarking der nationalen Regierungsrichtlinien anhand des **NOURISHING-Benchmarking-Tools**.

Der Kurzbericht zeigt die indexierten Ergebnisse von 30 europäischen Ländern, die anhand der Qualität ihrer Richtliniengestaltung in jedem Richtlinienbereich des **NOURISHING-Rahmens** bewertet wurden. Er wird von einem ergänzenden Kurzdossier begleitet, das sich auf die Richtlinie zur körperlichen Aktivität konzentriert (siehe **Kurzdossier zu MOVING**).

Die wichtigsten Erkenntnisse

Die Mehrheit der untersuchten Länder verfolgt keinen umfassenden Ansatz zur Ernährung, indem sie Maßnahmen in allen zehn Bereichen des NOURISHING-Rahmens umsetzen (siehe weitere Einzelheiten auf Seite 5).

Bereiche, in denen die Länder am meisten unternehmen:

Nährwertkennzeichnung (N), Standards für gesunde Lebensmittel in öffentlichen Einrichtungen und anderen Bereichen (O), Festlegung von Nährstoffgrenzwerten oder -zielen für die Verbesserung von Lebensmitteln (I) und Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Lebensmittel und Ernährung (I).

Länder ergreifen nur unzureichende Maßnahmen in den Bereichen:

Einsatz wirtschaftlicher Instrumente zur Verbesserung der Erschwinglichkeit von Lebensmitteln und zur Schaffung von Kaufanreizen (U), Gewährleistung der Kohärenz zwischen Lebensmittelversorgungsketten und Gesundheit (H) sowie Schaffung von Anreizen und Vorschriften zur Schaffung eines gesunden Einzelhandels- und Dienstleistungsumfelds (S).

In folgenden Bereichen setzen die Länder schlecht konzipierte Richtlinien um:

Einschränkung der Lebensmittelwerbung und anderer Formen kommerzieller Werbung (R), Ernährungsberatung in Gesundheitseinrichtungen (N) und Vermittlung von Ernährungserziehung und -kompetenz (G).



Er kann von verschiedenen Stakeholdern als Leitfaden genutzt werden, um nationale Ernährungsrichtlinien voranzubringen.

Politische Entscheidungsträger können die Kriterien für die Richtliniengestaltung im Benchmarking-Tool nutzen, um vorhandene Richtlinien (insbesondere die Strukturrichtlinie) zu verbessern, Schwachstellen auf nationaler Ebene zu ermitteln und Möglichkeiten für Maßnahmen auf lokaler und regionaler Ebene zu identifizieren.

Die Zivilgesellschaft, einschließlich **Jugendgruppen**, kann Schwachstellen im Richtlinien-Status aufzeigen. Das Aufzeigen derartiger Schwachstellen kann dazu beitragen, die politischen Maßnahmen der nationalen Regierungen zu verbessern und die derzeitigen und künftigen Raten von Übergewicht und Adipositas zu senken.

Forscher können Länder, die höhere und niedrigere Werte erzielen, miteinander vergleichen, um herauszufinden, wie die bestehenden Richtlinien verbessert werden können, um die angestrebten Designstandards zu erfüllen (siehe Einzelheiten auf Seite 12). Sie können auch aufzeigen, wo die Ergebnisse durch zusätzliche Analysen auf lokaler Ebene und in bestimmten Situationen ergänzt werden könnten.

Hintergrund

In Europa ist jeder fünfte Heranwachsende von Übergewicht und Adipositas betroffen. Weniger als jeder Fünfte erfüllt die Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur täglichen körperlichen Aktivität, und fast die Hälfte (48 %) isst nicht täglich Obst oder Gemüse [1]. Die in der Jugend entwickelten Ernährungs- [2] und Bewegungsgewohnheiten [3] setzen sich ins Erwachsenenalter fort. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Prävention nicht übertragbarer Krankheiten mit der Bekämpfung ungesunder Ernährung und der Förderung körperlicher Bewegung - zwei Schlüsselfaktoren für die Gesundheit - in den ersten Lebensjahren, in der Kindheit, in der Jugend und im späteren Leben beginnt.

Vorbeugung ist der Schlüssel: Andernfalls werden sich Übergewicht und Adipositas zum führenden Risikofaktor für Krebs entwickeln (und damit das Rauchen übertreffen) und auch ein Risiko für andere NCDs darstellen [4].

Staatliche Maßnahmen zur Schaffung eines Umfelds, in dem es den Menschen leichtfällt, sich gesund zu ernähren und körperlich aktiv zu sein, sind für die Adipositasprävention unerlässlich. Um dies zu erreichen, sind mehr Maßnahmen und Lobbyarbeit erforderlich, um die politische Entwicklung und Umsetzung voranzutreiben.



Die im Rahmen des **CO-CREATE-Projekts** durchgeführten Untersuchungen ergaben, dass sich die meisten Strategien zur Adipositasprävention bei Jugendlichen auf individuelle Verhaltensänderungen

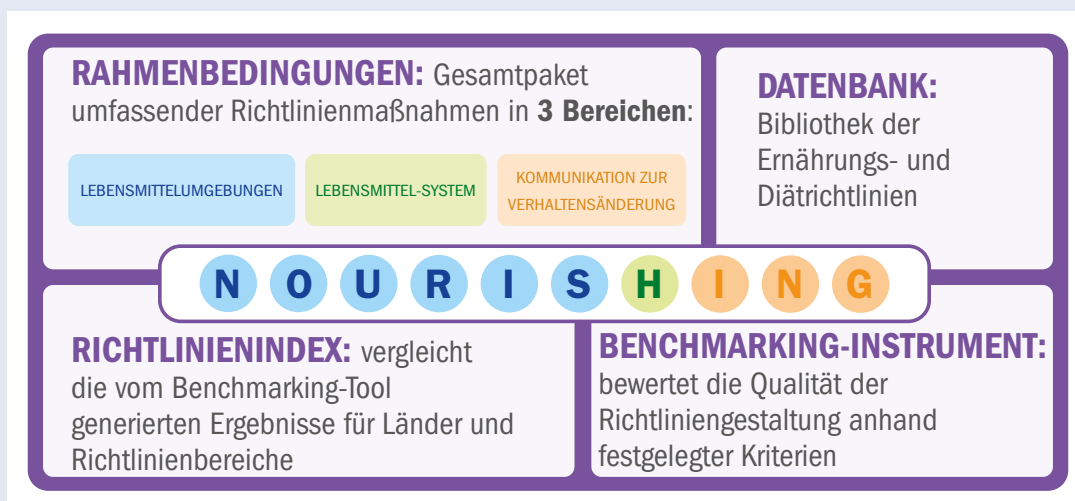
konzentrieren und auf das schulische Umfeld ausgerichtet sind [5]. Das bedeutet, dass wir nur wenig über strukturpolitische Maßnahmen, die das Umfeld verändern könnten, und über deren Auswirkungen auf die Ernährung und körperliche Aktivität von Jugendlichen wissen [6]. Selbst wenn politische Maßnahmen nicht direkt auf Jugendliche abzielen, haben sie wahrscheinlich Auswirkungen auf deren Gesundheit, da sie das Umfeld gestalten, in dem die Jugendlichen leben.

Dieses Kurzdossier konzentriert sich auf die Ernährungsrichtlinie und gibt einen Überblick über den Stand der politischen Maßnahmen der nationalen Regierungen in 30 europäischen Ländern. Es wurde durch den Vergleich von Richtlinienmaßnahmen aus der **NOURISHING-Datenbank** erstellt und wird durch ein ergänzendes **Kurzdossier zu MOVING** begleitet, das sich auf die Richtlinie zur körperlichen Aktivität in denselben Ländern konzentriert.

Methoden

Der Richtlinienindex NOURISHING basiert auf dem NOURISHING-Rahmen [7] und wurde durch Anwendung des NOURISHING-Benchmarking-Tools entwickelt. Der Richtlinienindex gehört zu einer Reihe von Politikinstrumenten, die im Rahmen des CO-CREATE-Projekts zur Überwachung, zum Benchmarking und zum Vergleich der nationalen staatlichen Ernährungsrichtlinie entwickelt wurden (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1. Richtlinien-Instrumente für die Überwachung, das Benchmarking und den Vergleich nationaler staatlicher Ernährungsrichtlinien



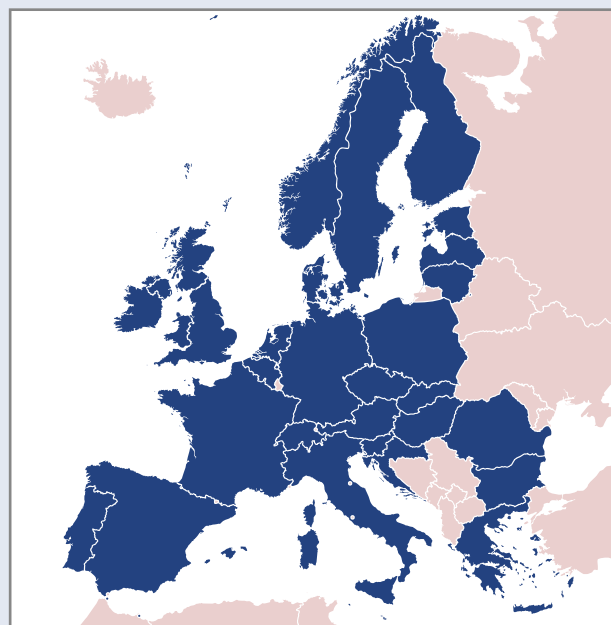
Das NOURISHING-Benchmarking-Tool [8] wurde im Rahmen des CO-CREATE-Projekts entwickelt, um die politischen Maßnahmen der nationalen Regierungen im Hinblick auf angestrebte Standards zu bewerten. Da die derzeitigen Maßnahmen sämtlicher Staaten unzureichend sind, legt das Benchmarking-Instrument den Regierungen einen höheren anzustrebenden Standard auf, anstatt sie mit den derzeit besten Praktiken zu vergleichen. Das Instrument umfasst 41 Benchmarks (und zugehörige Indikatoren) für die zehn Richtlinienbereiche des NOURISHING-Rahmens.

Die Indikatoren werden anhand von zwei Arten von Attributen gemessen: a) **ein Attribut für das Vorhandensein einer politischen Maßnahme** und b) **ein zugehöriger Satz politischer Attribute zur Bewertung der Qualität der Gestaltung** der politischen Maßnahmen.

Die Benchmarking-Instrumente wurden auf die politischen Maßnahmen der nationalen Regierungen angewandt, die im Rahmen einer umfassenden Untersuchung in 30 europäischen Ländern gesammelt wurden (siehe Abbildung 2). Die Einschlusskriterien für die ausgewählten Länder und die Methoden für die umfassende Untersuchung sind öffentlich zugänglich [9, 10] und werden im Folgenden kurz erläutert. Die Richtlinien der 30 einbezogenen Länder wurden durch diese umfassende Untersuchung ermittelt und sind in der **NOURISHING-Datenbank** öffentlich zugänglich. Diese Richtlinien wurden zur Erstellung der Indexergebnisse verwendet.

Die umfassende Untersuchung wurde von 2019 bis 2022 von Forschern des World Cancer Research Fund International durchgeführt. Erfüllten die ermittelten Maßnahme die Einschlusskriterien (siehe Feld 1), wurde ihre Beschreibung zur Überprüfung an Länderexperten weitergeleitet. Bei diesen Experten handelte es sich um Beamte oder Forscher an nationalen Forschungsinstituten oder Universitäten, die mit Unterstützung des europäischen Regionalbüros der WHO (WHO/EURO) ausgewählt wurden. Die Ergebnisse der umfassenden Untersuchung sind in der NOURISHING-Datenbank enthalten und können kostenlos heruntergeladen und ausgewertet werden.

Abbildung 2. Überblick über die 30 europäischen Länder, die in den Richtlinienindex NOURISHING aufgenommen wurden



Kasten 1. Kriterien für die Aufnahme von Richtlinienmaßnahmen in die NOURISHING-Datenbank

→ 1. Politische Maßnahmen auf nationaler Ebene



- Die Rechtsvorschriften und Initiativen der Europäischen Union (EU) wurden ebenfalls berücksichtigt, wenn sie anwendbar waren, entweder automatisch (z. B. die EG-Verordnung 1924/2006 über Nährwertangaben) oder nach ihrer Umsetzung durch die nationalen Regierungen (z. B. das EU-Programm für Obst und Gemüse).

→ 2. Politische Maßnahmen der Regierung



- Partnerschaftlich durchgeführt, von der Regierung unterstützt, gesponsert oder gebilligt.
- Programme, die von nichtstaatlichen Akteuren durchgeführt werden, wurden ebenfalls berücksichtigt, sofern sie von den nationalen Regierungen unterstützt wurden. Freiwillige Programme, die von der Industrie oder nichtstaatlichen Akteuren ohne staatliche Unterstützung durchgeführt wurden, wurden nicht berücksichtigt.

→ 3. Umgesetzte politische Maßnahmen



- Zum Zeitpunkt der Untersuchung in Kraft oder in Kraft gesetzt (2019–2022).

→ 4. Ausreichende Informationen verfügbar



- Erforderliche Angaben: Bezeichnung der Maßnahme, Datum der Umsetzung und/oder Veröffentlichung sowie ausreichende Informationen für die Erstellung einer Beschreibung der Maßnahme.

Benchmarking von Richtlinien und Erstellung von Indexergebnissen

Die Indexergebnisse wurden in zwei Stufen erstellt:

- **Benchmark-Werte (0–100)** = Vorhandensein von Maßnahmen („nein“ = 0, „ja“ = 50) + Durchschnitt der Bewertungen der Gestaltungsmerkmale (0-50)
- **Punktzahlen für die Richtlinienbereiche (0-100)** = berechneter Durchschnitt (Mittelwert) der Benchmark-Punktzahlen für jeden Richtlinienbereich

Ausführliche Erläuterungen zur Entwicklung und Anwendung der Benchmarking-Tools sind verfügbar [8]. Ein Gesamtindex wurde nicht errechnet, da die Anzahl der Benchmarks nicht gleichmäßig auf die einzelnen Richtlinienbereiche verteilt ist.

Außerdem ist jede Benchmark mit einer variablen Anzahl von Qualitätsmerkmalen verbunden. Die Verteilung der Benchmarks und Designattribute steht jedoch im Einklang mit den vorhandenen Erkenntnissen und wurde im Rahmen einer umfassenden Expertenbefragung entwickelt [8].

Die endgültigen Bewertungen der Richtlinienbereiche wurden in fünf Kategorien eingeteilt (siehe Feld 2). Eine Punktzahl von 0 bedeutet, dass in dem jeweiligen Richtlinienbereich keine Maßnahmen ergriffen wurden, und eine Punktzahl von 100 bedeutet, dass alle angestrebten Attribute erfüllt wurden.

Kasten 2. Kategorisierung der Richtlinienbereiche Punktzahl für den Richtlinienindex NOURISHING

Keine Richtlinie	KEINE RICHTLINIEN IDENTIFIZIERT
1-24	UNZUREICHEND
25-49	AKZEPTABEL
50-74	BEFRIEDIGEND
75-99	GUT
100	AUSGEZEICHNET



Der **NOURISHING**-Rahmen besteht aus zehn Richtlinienbereichen in drei Gebieten - **Lebensmittelumfeld**, **Lebensmittelsystem** und **Kommunikation zur Verhaltensänderung** - die einen umfassenden Ansatz für die Ernährungsrichtlinie bilden.

Der Richtlinienindex NOURISHING

Die Ergebnisse des Richtlinienindex für die 30 Länder werden in **Abbildung 3** vergleichend dargestellt und im Folgenden erörtert. Darüber hinaus wurden 30 länderspezifische Momentaufnahmen erstellt, die die Ergebnisse des Richtlinienindex durch einen detaillierten Blick auf die Qualität der Richtliniengestaltung in jedem Land ergänzen. Die Länderübersichten finden Sie auf unserer **Website**.

Abbildung 3. Gestaltung der nationalen Regierungsrichtlinie in 30 europäischen Ländern

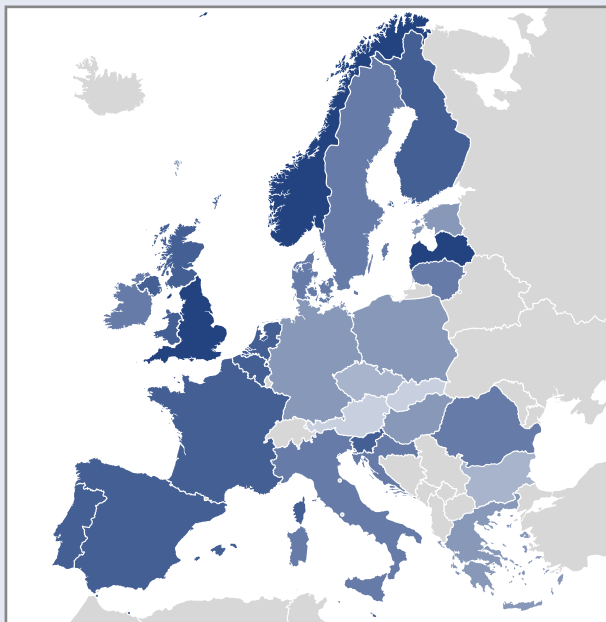
LAND	N	O	U	R	I	S	H	I	N	G
Österreich	Orange	Orange	Grey	Grey	Yellow	Grey	Grey	Orange	Grey	Red
Belgien	Yellow	Orange	Orange	Red	Green	Yellow	Red	Green	Grey	Orange
Bulgarien	Orange	Yellow	Red	Red	Green	Grey	Grey	Orange	Grey	Grey
Kroatien	Yellow	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Grey	Grey	Yellow	Orange	Red
Tschechische Republik	Orange	Orange	Red	Red	Yellow	Grey	Grey	Grey	Grey	Red
Dänemark	Yellow	Yellow	Orange	Red	Green	Grey	Red	Green	Grey	Orange
England	Yellow	Yellow	Yellow	Orange	Green	Yellow	Red	Green	Orange	Orange
Estland	Orange	Yellow	Orange	Orange	Grey	Grey	Grey	Green	Orange	Orange
Finnland	Green	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Grey	Red	Green	Orange	Red
Frankreich	Yellow	Yellow	Yellow	Red	Green	Grey	Red	Green	Orange	Orange
Deutschland	Yellow	Yellow	Red	Grey	Yellow	Grey	Red	Green	Grey	Orange
Griechenland	Orange	Yellow	Red	Grey	Green	Grey	Grey	Green	Orange	Red
Ungarn	Orange	Yellow	Yellow	Red	Green	Grey	Red	Yellow	Grey	Grey
Irland	Yellow	Yellow	Orange	Orange	Yellow	Grey	Grey	Green	Orange	Orange
Italien	Orange	Yellow	Red	Red	Green	Grey	Grey	Yellow	Orange	Red
Lettland	Orange	Green	Yellow	Orange	Yellow	Orange	Yellow	Green	Orange	Yellow
Litauen	Yellow	Yellow	Orange	Red	Green	Grey	Red	Orange	Orange	Grey
Malta	Orange	Orange	Red	Red	Yellow	Orange	Red	Orange	Grey	Red
Niederlande	Orange	Yellow	Grey	Orange	Green	Red	Red	Green	Green	Yellow
Nordirland	Yellow	Yellow	Yellow	Orange	Green	Red	Orange	Green	Grey	Green
Norwegen	Yellow	Yellow	Orange	Yellow	Green	Red	Red	Green	Green	Orange
Polen	Orange	Orange	Yellow	Red	Yellow	Grey	Grey	Yellow	Grey	Orange
Portugal	Orange	Yellow	Yellow	Red	Green	Orange	Red	Green	Orange	Grey
Rumänien	Orange	Green	Orange	Red	Yellow	Grey	Grey	Green	Green	Orange
Schottland	Yellow	Orange	Yellow	Orange	Green	Yellow	Red	Yellow	Grey	Red
Slowakei	Orange	Yellow	Red	Red	Grey	Grey	Grey	Orange	Grey	Grey
Slowenien	Green	Yellow	Orange	Red	Yellow	Grey	Red	Yellow	Orange	Orange
Spanien	Orange	Orange	Yellow	Orange	Green	Grey	Red	Green	Orange	Orange
Schweden	Yellow	Orange	Orange	Red	Grey	Grey	Red	Orange	Orange	Orange
Wales	Yellow	Yellow	Yellow	Orange	Green	Grey	Red	Green	Orange	Red

Abbildung 4. Überblick über die Richtlinienbereiche, in denen die nationalen Regierungen in den 30 europäischen Ländern tätig sind

Anzahl der abgedeckten Richtlinienbereiche

10

5



Dieser Index bewertet die politischen Maßnahmen nach der Qualität ihrer Gestaltung und nicht nur danach, ob die nationalen Regierungen Maßnahmen in allen bewerteten Richtlinienbereichen ergriffen haben. Betrachtet man beispielsweise die drei Länder, die Maßnahmen in allen zehn Richtlinienbereichen von NOURISHING umgesetzt haben, so stellt man fest, dass sie bei 4 von 10 Kriterien (England und Norwegen) bzw. 5 von 10 Kriterien (Lettland) mit „akzeptabel“ oder „unzureichend“ abschneiden.

Die überwältigende Mehrheit (n=27) der analysierten Länder hat jedoch keine politischen Maßnahmen in den zehn Richtlinienbereichen von NOURISHING durchgeführt und verfolgt daher keinen umfassenden Ansatz zur Ernährung.

Elf Länder haben Maßnahmen in neun der NOURISHING-Richtlinienbereiche umgesetzt, nämlich Belgien, Finnland, Frankreich, Malta, die Niederlande, Nordirland, Portugal, Schottland, Slowenien, Spanien und Wales (siehe Abbildung 4).

Vier Länder - Österreich, Bulgarien, die Tschechische Republik und die Slowakei - verfolgen den am wenigsten umfassenden Ansatz, da sie nur in maximal sechs Richtlinienbereichen Maßnahmen durchgeführt haben.

Worauf konzentrierten sich die Maßnahmen der nationalen Regierungen?

Vier Richtlinienbereiche wurden in den meisten der 30 Länder als befriedigend oder gut konzipiert bewertet: **Nährwertkennzeichnung** **N**, **Standards für gesunde Lebensmittel in öffentlichen Einrichtungen und anderen Bereichen** **O**, **Festlegung von Nährstoffgrenzwerten oder -zielen für die Verbesserung von Lebensmitteln** **I** und **Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Lebensmittel und Ernährung** **I**.

Drei dieser Richtlinienbereiche - Nährwertkennzeichnung **N**, Schulspeisungsprogramme **O** und Nährstoffgrenzwerte **I** - sind Gegenstand von EU-Verordnungen. So wurden beispielsweise bei drei der fünf Benchmarks zur Nährwertkennzeichnung **N** EU-Vorschriften bewertet, die zwar nicht alle angestrebten Standards erfüllen, da kein Nährwertprofilmodell verwendet wird, den Ländern aber zumindest eine befriedigende Bewertung für diesen Richtlinienbereich geben.

Ähnlich verhält es sich mit **Nährstoffgrenzwerten oder Zielvorgaben für die Verbesserung von Lebensmitteln** **I**: Die Verordnung (EU) 2019/649 der Kommission, die 2021 in Kraft trat, legt einen Grenzwert von 2 Gramm pro 100 Gramm industriell

hergestellter Transfette in Lebensmitteln fest, die in der EU in Verkehr gebracht werden. Darüber hinaus gibt es in vielen Ländern Rechtsvorschriften zur Begrenzung bestimmter Zutaten, wie etwa Salz, in bestimmten Lebensmittelkategorien (z. B. Rechtsvorschriften in Portugal zur Begrenzung des Salzgehalts in Brot). Die meisten der in diesem Bereich durchgeführten Maßnahmen sind jedoch freiwillige Vereinbarungen mit der Industrie.



Da das NOURISHING-Benchmarking-Tool alle diese Richtlinien nach demselben Maßstab bewertet, kann die Punktzahl in diesem Richtlinienbereich zu

hoch angesetzt sein. Dies ist eine Einschränkung der Methode, da eine befriedigend oder gute Bewertung keine Garantie dafür ist, dass das gesamte Lebensmittelangebot einheitlich durch bestehende politische Maßnahmen für alle relevanten Zutaten oder Lebensmittelkategorien abgedeckt ist.

Alle 30 Länder haben **Standards für gesunde Lebensmittel in öffentlichen Einrichtungen und anderen Bereichen** **0** eingeführt und erhalten für diesen Richtlinienbereich entweder die Bewertung akzeptabel oder befriedigend. Die hohen Bewertungen für diesen Richtlinienbereich sind größtenteils auf die insgesamt strengen Standards für die Verpflegung in Schulen und auf die Auswirkungen des EU-Programms für Obst und Gemüse zurückzuführen, das viele Länder umgesetzt haben.



Allerdings hat nur ein Land nationale Standards für Lebensmittel in unmittelbarer Nähe von Schulen eingeführt (Rumänien, im Jahr 2020) und nur 12 Länder haben Maßnahmen zur Begrenzung des Angebots an zuckergesüßten Getränken in Schulen umgesetzt. Dies sind wichtige politische

Maßnahmen, auf die die Länder ihr Augenmerk richten sollten. In den Fällen, in denen derartige Maßnahmen in den Zuständigkeitsbereich von Regional-, Bundesland- oder Kommunalverwaltungen fallen, können Leitlinien auf nationaler Ebene einen vereinheitlichenden Rahmen bilden.

Schließlich haben fast alle Länder (n=29) politische Maßnahmen ergriffen, **um die Menschen über Lebensmittel und Ernährung zu informieren und zu sensibilisieren** **1**. Außerdem erhielt die Hälfte der Länder eine gute Bewertung für diesen Richtlinienbereich. Dänemark erhielt als einziges Land eine ausgezeichnete Bewertung für die Verbreitung lebensmittelbasierter Ernährungsrichtlinien in Verbindung mit expliziten visuellen Leitlinien und anderen Kampagnen für eine gesunde Ernährung, die auf einem Nährstoffprofilmodell basieren, die Grundsätze des Social Marketing anwenden und sich an Jugendliche richten.

Wie die konzentrierten Maßnahmen und die guten Bewertungen zeigen, sind Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit ein guter Ausgangspunkt für Maßnahmen der nationalen Regierungen. Ohne strukturpolitische Maßnahmen werden sie jedoch wahrscheinlich nur wenig Einfluss auf die sich verändernden Rahmenbedingungen haben.

Empfehlungen

Maßnahmen in unmittelbarer Nähe von Schulen und eine bessere Koordinierung zwischen nationalen und lokalen Maßnahmen würden die Bemühungen um eine Verbesserung des Ernährungsumfelds von Kindern und Jugendlichen in Schulen verstärken.

Die bisherigen Maßnahmen zeigen, dass die nationalen Regierungen der Reformulierungsrichtlinie den Vorzug geben, doch sollten diese auf eine breitere Palette von Nährstoffen und Lebensmittelkategorien ausgeweitet werden.

Darüber hinaus sollte die Europäische Kommission bei der Ausarbeitung eines Vorschlags für ein EU-weites System zur Kennzeichnung auf der Vorderseite von Verpackungen darauf achten, dass ein verbindliches, interpretatives System eingeführt wird, das sowohl positive als auch negative Nährwertbewertungen bietet.



Wo haben die nationalen Regierungen am wenigsten getan?

Die Länder erhalten durchweg die Bewertung unzureichend oder akzeptabel und weisen in drei der zehn Richtlinienbereiche von NOURISHING große Lücken auf.

Dazu gehören: **der Einsatz wirtschaftlicher Instrumente, um die Erschwinglichkeit von Lebensmitteln und Kaufanreize zu verbessern** **U**, **die Schaffung von Anreizen und Regeln für ein gesundes Umfeld im Einzelhandel und in der Gastronomie** **S** und die **Gewährleistung der Kohärenz zwischen Lebensmittelversorgungsketten und Gesundheit** **H**. Dabei handelt es sich um Richtlinienbereiche, die eine Schlüsselrolle bei der Veränderung des Umfelds spielen, da sie auf Systemebene wirken. Die schlechten Bewertungen in diesen drei Richtlinienbereichen verdeutlichen, wie politische Maßnahmen (oder deren Fehlen) eine wichtige, kumulative Wirkung haben können, da jeder dieser drei Richtlinienbereiche mehrere empfohlene politische Maßnahmen enthält.

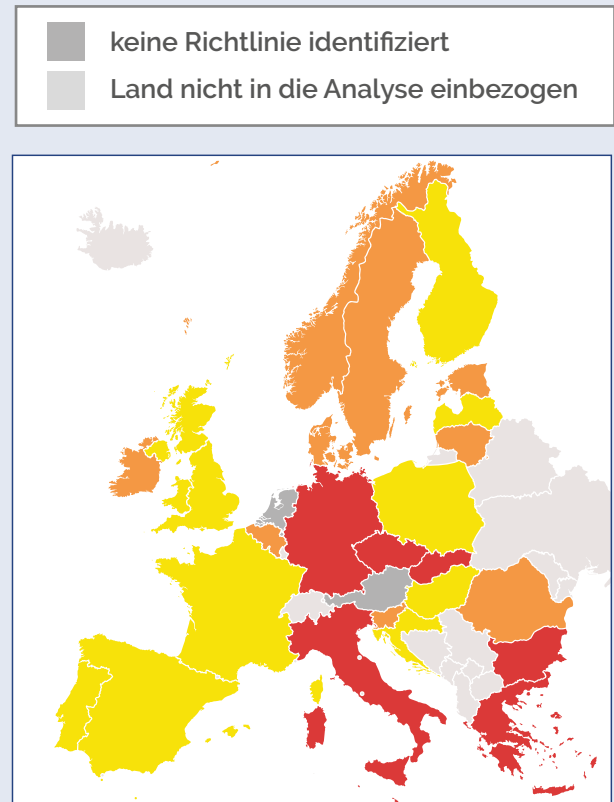
Erstens umfasst der Richtlinienbereich **U** zum Einsatz wirtschaftlicher Instrumente drei Arten von wirtschaftspolitischen Maßnahmen: 1) gesundheitsbezogene Lebensmittelsteuern oder -gebühren; 2) einkommensbezogene Subventionen oder Initiativen zur Verbesserung der Erschwinglichkeit und Zugänglichkeit von gesunden Lebensmitteln; und 3) gezielte Subventionen oder Initiativen zur Verbesserung der Erschwinglichkeit und Zugänglichkeit von gesunden Lebensmitteln.



Die von der britischen Regierung in England, Nordirland, Schottland und Wales eingeführte Abgabe für alkoholfreie Getränke gilt als Vorbild für gesundheitsbezogene Lebensmittelsteuern. Die Abgabe wird jedoch nicht von gut konzipierten einkommensbezogenen oder gezielten Subventionen begleitet, um die Erschwinglichkeit und Zugänglichkeit gesunder Lebensmittel zu verbessern. Es reicht nicht aus, gut durchdachte politische Maßnahmen zu ergreifen, die sich auf einen der drei Eckpunkte des Richtlinienbereichs beziehen. Da also nicht bei allen drei Benchmarks innerhalb

des Richtlinienbereichs gut konzipierte Maßnahmen ergriffen wurden, erhalten England, Nordirland, Schottland und Wales lediglich die Bewertung „befriedigend“ für den gesamten Richtlinienbereich.

Abbildung 5. Überblick über den Stand der staatlichen Maßnahmen zu wirtschaftlichen Instrumenten für den Zugang zu gesunden Lebensmitteln und Kaufanreizen **U**



Ebenso erhalten Länder, in denen gesundheitsbezogene Steuern im Vergleich zu Großbritannien schlechter konzipiert sind (z. B. durch ungerechtfertigte Steuerbefreiungen), eine unzureichende Bewertung für denselben Richtlinienbereich (siehe **Abbildung 5**). Bemerkenswert ist, dass nur 17 Länder, die in diese Analyse einbezogen wurden, gesundheitsbezogene Steuern auf Lebensmittel erheben, die einen großen Einfluss auf die Gestaltung des Umfelds haben. Im Gegensatz dazu haben 24 Länder gezielte Subventionen oder Initiativen eingeführt, um den Zugang zu gesunden Lebensmitteln zu verbessern, meist durch Schulspeisungsprogramme, die kostenlose oder subventionierte Mahlzeiten anbieten.

Zweitens wurden in der Mehrzahl der untersuchten Länder keine **Maßnahmen für ein gesundes Einzelhandels- und Gastronomieumfeld** **S** umgesetzt. Nur ein Drittel der Länder hat in diesem Bereich Maßnahmen ergriffen. Nur

England und Schottland haben alle drei Arten von Maßnahmen in diesem Richtlinienbereich umgesetzt: Planungsbeschränkungen für Lebensmittelverkaufsstellen im Allgemeinen und in der Nähe von Schulen sowie Initiativen zur Verbesserung des Angebots an gesünderen Lebensmitteln in Lebensmittelverkaufsstellen.

Drittens haben Maßnahmen, die darauf abzielen, die **Kohärenz zwischen Lebensmittelsystemen und Gesundheit zu gewährleisten, indem sie auf die Lebensmittelversorgungsketten** **H** abzielen, von den nationalen Regierungen am wenigsten Aufmerksamkeit erhalten. Von den politischen Maßnahmen in diesem Bereich haben 13 Länder eine Politik zu Beschaffungsstandards für öffentliche Einrichtungen, wie Schulen oder als Teil von Sozialschutzprogrammen, umgesetzt (England, Finnland, Deutschland, Ungarn, Lettland, Litauen, Nordirland, Norwegen, die Niederlande, Portugal, Spanien, Schweden und Slowenien). Elf Länder haben politische Maßnahmen zu Governance-Strukturen für die Beteiligung mehrerer Sektoren/Stakeholder durchgeführt (darunter die Niederlande, Belgien, Malta, Finnland, Lettland und Dänemark).



Fünf Länder (Lettland, Nordirland, Slowenien, Ungarn und Dänemark) haben Maßnahmen ergriffen, um die Lebensmittelerzeuger dabei zu unterstützen, mehr gesunde und weniger ungesunde Lebensmittel in

die Lieferkette aufzunehmen. Nur ein Land (Nordirland) hat Maßnahmen ergriffen, um den Lebensmitteleinzelhandel dabei zu unterstützen, mehr gesunde und weniger ungesunde Lebensmittel in die Lieferkette aufzunehmen. Kein Land hat politische Maßnahmen zur Unterstützung der städtischen Landwirtschaft in der Gesundheits- und Planungsrichtlinie und zur Förderung der Lebensmittelproduktion im Gemeinwesen durchgeführt.

Empfehlungen



Um die Maßnahmen in diesen Richtlinienbereichen weiter voranzutreiben, sollten die Regierungen eine breite Palette wirtschaftlicher Anreize schaffen, um gesunde Lebensmittel erschwinglicher und zugänglicher zu machen. Darüber hinaus könnte es von Vorteil sein, Maßnahmen in der Lieferkette stärker zu berücksichtigen, um die Kohärenz zwischen Lebensmittelsystemen und Gesundheit zu gewährleisten.

Die Verbesserung der Gesundheit des Einzelhandelsumfelds bietet den nationalen Regierungen die Möglichkeit, mit den lokalen Regierungen zusammenzuarbeiten.



Wo gab es bei den umgesetzten Richtlinien den größten Verbesserungsbedarf bei der Gestaltung?

In drei Richtlinienbereichen waren die Maßnahmen der nationalen Regierungen zwar insgesamt gut, die umgesetzten Maßnahmen wurden jedoch lediglich mit unzureichend oder akzeptabel bewertet: **Einschränkung der Lebensmittelwerbung und anderer Formen kommerzieller Werbung** **R** in **Gesundheitseinrichtungen** **N** und **Vermittlung von Ernährungserziehung und -kompetenz** **G**. All dies sind wichtige Richtlinienbereiche, die sich an Jugendliche richten.

Maßnahmen zur Lebensmittelwerbung

(Richtlinienbereich **R**) wurden in 27 der 30 einbezogenen Länder umgesetzt, und Maßnahmen zur **Ernährungserziehung und -kompetenz** (Richtlinienbereich **G**) wurden in 25 der 30 einbezogenen Länder umgesetzt. Und schließlich wurden in 18 von 30 Ländern Maßnahmen zur **Ernährungsberatung im** **N** Gesundheitswesen umgesetzt. Diese Richtlinienbereiche wurden jedoch überwiegend mit der Note „unzureichend“ oder „akzeptabel“ bewertet, was bedeutet, dass mehr Maßnahmen in Bezug auf die einzelnen Benchmarks und eine bessere Richtliniengestaltung erforderlich sind.



Es ist notwendig, die bestehenden Maßnahmen zur **Einschränkung der Lebensmittelwerbung** **R** und anderer Formen der kommerziellen Werbung zu verstärken.

Nur ein Land (Norwegen) erreicht eine befriedigende Bewertung für diesen Richtlinienbereich. Norwegen setzt Maßnahmen in fünf der sieben Benchmarks in diesem Bereich um, darunter Online- und Rundfunkwerbung, Direktmarketing, Produktplatzierung, Sponsoring und Marketing in und um Schulen. Die bestehenden Maßnahmen sollten jedoch auf Kinder ab 13 Jahren ausgerichtet sein, um Jugendliche zu erfassen, was eine Schwachstelle der Politik darstellt. Außerdem wurden Lücken bei der Vermarktung an junge Menschen am Verkaufsort und bei der Produktverpackung festgestellt.

Neun Länder erhalten die Bewertung „akzeptabel“ im Bereich Marketing und Werbung für junge Menschen: England, Estland, Irland, Lettland, die Niederlande, Nordirland, Schottland, Spanien und Wales. Insgesamt erhalten jedoch fast zwei Drittel der untersuchten Länder die Bewertung „unzureichend“ für den aktuellen Stand der Maßnahmen zur Beschränkung der Vermarktung ungesunder Lebensmittel an junge Menschen.



Zwei Beispiele für eine gute Gestaltung der **Ernährungsberatung in Gesundheitseinrichtungen** **N** finden sich in den Niederlanden und Norwegen. Der Grund dafür ist, dass diese Länder im Allgemeinen gut konzipierte Strategien für die Ernährungsberatung sowohl in der Primärversorgung als auch in der schulischen Gesundheitsfürsorge umgesetzt haben. Die meisten anderen Länder, die Maßnahmen in diesem Richtlinienbereich durchgeführt haben, erzielten die Bewertung „akzeptabel“. Die übrigen 12 Länder haben in diesem Bereich keine politischen Maßnahmen ergriffen, was eine erhebliche Lücke darstellt.

Und schließlich für Maßnahmen zur Vermittlung **von Ernährungserziehung und -kompetenz** **G**: Nur ein einziges Mal wurde eine gute Bewertung erreicht, nämlich von Nordirland, gefolgt von einer befriedigenden Bewertung für die Niederlande und Lettland. Die gute Bewertung bezieht sich auf die Umsetzung von Maßnahmen, die nicht nur Ernährungserziehung in den Lehrplänen vorsehen, sondern auch Schulungen für Pädagogen und Caterer, Kochkurse und den Anbau von Lebensmitteln.

Empfehlungen



In ganz Europa besteht dringender Handlungsbedarf, um die Vermarktung und Werbung für ungesunde Lebensmittel bei jungen Menschen einzuschränken.

Die Zusammenarbeit mit dem Bildungs- und dem Gesundheitssektor, um sicherzustellen, dass in der Primärversorgung und in Schulen Ernährungsberatung angeboten wird, ist ebenfalls ein Bereich, in dem mehr getan werden muss.

Wie können die Länder ihre derzeitigen Richtlinien verbessern?

Richtlinienbereich	Länder, die mit KEINE RICHTLINIE IDENTIFIZIERT, UNZUREICHEND oder AKZEPTABEL bewertet werden	Verbesserungen der Richtliniengestaltung* * Für vollständige Empfehlungen siehe Tabelle der anzustrebenden Standards wcrf.org/benchmarking-nutrition-policy
N Normen für die Nährwertkennzeichnung und Vorschriften über die Verwendung von Angaben und impliziten Angaben auf Lebensmitteln	15/30	<ol style="list-style-type: none"> Schärfung der Vorschriften für die Kennzeichnung auf der Rückseite der Verpackung, indem mehr relevante Nährstoffe angegeben werden und die Verwendung einer informativeren Referenz (pro 100 g und pro Portion) vorgeschrieben wird. Schärfung der Vorschriften für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben durch ein Standard-Nährwertprofilmodell. Stärkung der Kennzeichnung auf der Vorderseite der Verpackung durch die obligatorische Einführung einer interpretativen Kennzeichnung, die mindestens fünf Faktoren abdeckt.
O Angebot gesunder Lebensmittel und Festlegung von Standards in öffentlichen Einrichtungen und anderen spezifischen Bereichen	9/30	<ol style="list-style-type: none"> Sicherstellen, dass die schulischen Ernährungsstandards alle auf dem Schulgelände erhältlichen Lebensmittel abdecken, auch außerhalb der Unterrichtszeiten, und sowohl auf Grund- als auch auf weiterführende Schulen ausgerichtet sind. Aufnahme von in unmittelbarer Nähe von Schulen (über 100 Meter hinaus) verfügbaren Lebensmitteln in die Lebensmittelstandards. Begrenzung des Angebots an zuckergesüßten Getränken in Schulen.
U Einsatz wirtschaftlicher Instrumente, um die Erschwinglichkeit von Lebensmitteln und Kaufanreize zu verbessern	18/30	<ol style="list-style-type: none"> Erweiterung des Geltungsbereichs gesundheitsbezogener Lebensmittelsteuern über Zucker und zuckerhaltige Getränke hinaus. Einführung von Subventionen, um die Zugänglichkeit und Erschwinglichkeit von gesunden Lebensmitteln zu verbessern, die auf Ernährungsstandards beruhen.
R Einschränkung der Lebensmittelwerbung und anderer Formen der Verkaufsförderung	29/30	<ol style="list-style-type: none"> Sicherstellen, dass es verbindliche Marketingvorschriften gibt, die sich auf das Internet und die Schulen, die Verkaufsstellen, das Sponsoring, die Produktplatzierung sowie die Produktgestaltung und -verpackung beziehen. Die empfohlene Altersgrenze für eine wirksame Ansprache von Jugendlichen liegt bei unter 19 Jahren.
I Verbesserung der ernährungsphysiologischen Qualität der gesamten Lebensmittelversorgung	3/30	<ol style="list-style-type: none"> Einführung von Nährstoffgrenzwerten oder -zielen für die Verbesserung von Lebensmitteln, die mindestens vier Nährstoffe und Lebensmittelkategorien abdecken, und Verknüpfung dieser Werte mit Aufnahmezielen.
S Setzen von Anreizen und Regeln, um ein gesundes Umfeld für den Einzelhandel und die Lebensmittelindustrie zu schaffen	27/30	<ol style="list-style-type: none"> Einführung von Planungsbeschränkungen für Lebensmittelgeschäfte, insbesondere in der Nähe von Schulen. Verstärkte Initiativen zur Verbesserung des Angebots an gesünderen Lebensmitteln in Geschäften und Gastronomiebetrieben.
H Nutzung der Lieferkette und sektorübergreifende Maßnahmen zur Gewährleistung der Kohärenz mit dem Gesundheitswesen	29/30	<ol style="list-style-type: none"> Einführung von Maßnahmen auf der Grundlage von Ernährungsstandards zur Unterstützung von Erzeugern, Herstellern und Einzelhändlern, damit mehr gesunde Lebensmittel und weniger ungesunde Lebensmittel in die Lieferkette gelangen. Einführung von Governance-Strukturen zur Erleichterung der politischen Kohärenz, die mehrere Ministerien, lokale und regionale Regierungen und die Zivilgesellschaft umfassen. Förderung und Unterstützung der städtischen Landwirtschaft und der Lebensmittelproduktion im Gemeinwesen.
I Information der Menschen über Lebensmittel und Ernährung durch Sensibilisierung der Öffentlichkeit	7/30	<ol style="list-style-type: none"> Verbesserung der Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit unter Verwendung eines Nährwertprofilmodells und der Grundsätze von Social Marketing bei der Entwicklung der Kampagnen, die sich an bestimmte Zielgruppen, wie z. B. Jugendliche, richten.
N Ernährungsberatung und -vermittlung in Einrichtungen des Gesundheitswesens	27/30	<ol style="list-style-type: none"> Verbesserung der Ernährungsberatung sowohl in der Primärversorgung als auch in der schulischen Gesundheitsfürsorge durch Vorschriften und eine angemessene Ausrichtung auf bestimmte Gruppen (einschließlich Kinder und Jugendliche mit Problemen im Zusammenhang mit Adipositas).
G Ernährungserziehung und Vermittlung von Kenntnissen	28/30	<ol style="list-style-type: none"> Stärkung der Ernährungserziehung in Schulen und für bestimmte Berufe durch Aufnahme von Ernährungserziehung – einschließlich von Kochkenntnissen und dem Anbau von Lebensmitteln – in die Lehrpläne. Unterstützung der Ernährungserziehung in Schulen mittels nationaler Vorschriften, die sowohl auf Grund- als auch auf weiterführende Schulen ausgerichtet sind und mehr als 5 Stunden pro Woche umfassen. Einführung von Schulungen für Pädagogen, Gesundheitsfachkräfte und Caterer in Schulen und anderen öffentlichen Einrichtungen.

Die Ergebnisse des Richtlinienindex im Kontext

Dieses Kurzdossier gibt einen Überblick über den Stand der nationalen politischen Maßnahmen im Bereich Ernährung in 30 europäischen Ländern. Es zeigt, welche Länder gut konzipierte politische Maßnahmen für jeden der zehn Richtlinienbereiche des NOURISHING-Rahmens umgesetzt haben, und verdeutlicht gleichzeitig, wo es Lücken gibt und wie schlecht konzipierte politische Maßnahmen gemäß den in unserer Bewertung verwendeten anspruchsvollen Standards verbessert werden können.

Diese Ergebnisse stellen eine Qualitätsbewertung der derzeitigen Maßnahmen auf nationaler Regierungsebene dar. Daher können sie keinen kausalen Zusammenhang zwischen der Qualität der Richtliniengestaltung und etwaigen Veränderungen bei der Prävalenz von Übergewicht und Adipositas herstellen, da ein wiederholtes Benchmarking fehlt. Darüber hinaus berücksichtigen sie weder das Ausmaß der Umsetzung noch etwaige Maßnahmen auf Bundesland-, regionaler oder kommunaler Ebene.

Wenn diese Ergebnisse im Kontext verwendet werden, müssen sie sorgfältig anhand einer Situationsbewertung in jedem Land beurteilt werden. Einige vorgeschlagene Fragen zur Kontextualisierung der Ergebnisse:

- **Haben die Länder, die in allen Bereichen des NOURISHING-Rahmens Maßnahmen ergriffen haben, damit auf einen Mangel an förderlichen Bedingungen für gesunde Verhaltensweisen reagiert?**
- **Umgekehrt: Werden Länder, in denen ein günstiges Umfeld für gesundes Verhalten besteht, eher weniger Maßnahmen ergreifen?**
 - In Schweden haben Regierungskontakte darauf hingewiesen, dass die nationale Regierung keine Maßnahmen ergriffen hat, um das Angebot an zuckergesüßten Getränken in Schulen einzuschränken, weil die Praxis der Bereitstellung solcher Getränke in Schulen nicht weit verbreitet ist.
- **Gehen die Ergebnisse, die sich auf Maßnahmen auf nationaler Ebene konzentrieren, an den aktuellen Maßnahmen auf Bundesland-, regionaler oder lokaler Ebene vorbei?**
 - Die Ergebnisse für Länder mit föderalem Regierungssystem (z. B. Deutschland, Österreich, Belgien) oder mit dezentralem Regierungssystem (z. B. Spanien, Italien) sollten durch die Berücksichtigung von Maßnahmen auf Bundesland- oder regionaler Ebene kontextualisiert werden.
- **Welche der fehlenden politischen Maßnahmen haben wahrscheinlich den größten Einfluss auf die Prävention von Übergewicht und Adipositas?**

Wir wissen, dass struktur- und ordnungspolitische Maßnahmen Vorrang haben sollten, da sie am ehesten Auswirkungen auf die Umwelt haben und die Menschen erreichen, die sie am dringendsten benötigen. Diese werden allerdings am wenigsten von den Regierungen unternommen.

 - Keine einzelne politische Maßnahme reicht aus, um den Anstieg der Adipositas bei Jugendlichen wirksam einzudämmen. Es sind Maßnahmen in mehreren politischen Bereichen erforderlich [4, 5].

Weitere Fragen zur Kontextualisierung der Ergebnisse [finden Sie hier](#).

Quellenangaben

- 1 *Spotlight on adolescent health and well-being. Findings from the 2017/2018 Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) survey in Europe and Canada.* International report. Volume 1. Key findings. World Health Organization. Regional Office for Europe; 2020.
- 2 Cruz F, Ramos E, Lopes C, Araújo J. Tracking of food and nutrient intake from adolescence into early adulthood. *Nutrition*. Nov. 2018;55-56:84-90. doi:10.1016/j.nut.2018.02.015
- 3 Telama R. Tracking of physical activity from childhood to adulthood: a review. *Obes Facts*. 2009;2(3):187-95. doi:10.1159/000222244
- 4 Weltgesundheitsorganisation. WHO European Regional Obesity Report 2022. Kopenhagen: WHO Regional Office for Europe; 2022.
- 5 Flodgren GM, Helleve A, Lobstein T, Rutter H, Klepp KI. Primary prevention of overweight and obesity in adolescents: An overview of systematic reviews. *Obes Rev*. Nov. 2020;21(11):e13102. doi:10.1111/obr.13102
- 6 Klepp KI, Helleve A, Brinsden H, et al. Overweight and obesity prevention for and with adolescents: The „Confronting obesity: Co-creating policy with youth“ (CO-CREATE) project. *Obes Rev*. Jan. 9 2023:e13540. doi:10.1111/obr.13540
- 7 Hawkes C, Jewell J, Allen K. A food policy package for healthy diets and the prevention of obesity and diet-related non-communicable diseases: the NOURISHING framework. *Obes Rev*. Nov. 2013;14 Suppl 2:159-68. doi:10.1111/obr.12098
- 8 Vlad I, Oldridge-Turner K, Klepp K-I, et al. The development of the NOURISHING and MOVING benchmarking tools to monitor and evaluate national governments' nutrition and physical activity policies to address obesity in the European region. *Obesity Reviews*. 2023;24 Suppl 1:e13541. doi:10.1111/obr.13541
- 9 World Cancer Research Fund International. Methods Document for policy scan – Technical Annex. Abgerufen am 10. März 2021: wcrf.org/wp-content/uploads/2021/06/Technical-Annex-.pdf
- 10 World Cancer Research Fund International. NOURISHING & MOVING Methods Document. Abgerufen am 10. März 2021: wcrf.org/sites/default/files/Methods_Document.pdf
- 11 Fismen A-S, Mathisen JR, Vlad I, et al. Pilot test of the NOURISHING policy index—Assessing governmental nutrition policies in five European countries. *Obesity Reviews*. 2023;24 Suppl 1:e13532. doi:10.1111/obr.13532



Über Co-Create

CO-CREATE wurde durch das Forschungs- und Innovationsprogramm Horizon 2020 der Europäischen Union finanziert und brachte 14 internationale Forschungs- und Interessenvertretungsorganisationen zusammen, um gemeinsam mit jungen Menschen Maßnahmen zur Adipositasprävention zu entwickeln, darüber zu informieren und sie zu fördern.

co-create.eu

Danksagung

Dieser Bericht wurde von Dr. Ioana Vlad und Jennifer O'Mara mit Unterstützung von Rebecca Taylor und Kendra Chow, World Cancer Fund International, im Rahmen des CO-CREATE-Projekts verfasst. Wir danken Dr. Kate Allen, Prof. Knut-Inge Klepp, Prof. Harry Rutter, Dr. Arnfinn Helleve und Dr. Hannah Brinsden für ihre Durchsicht.

Wir danken auch Kate Oldridge-Turner, Dr. Anne-Siri Fismen, Jonas Rekdal Mathisen, Dr. Janetta Habron, Debora Mdegella und Aysenur Tekneci für ihre Beiträge zu dieser Arbeit. Ein besonderer Dank geht an die World Obesity Federation.

Bei Fragen zu diesem Kurzdossier wenden Sie sich bitte an Ioana Vlad unter policy@wcrf.org



Der World Cancer Research Fund International ist eine führende Autorität auf dem Gebiet der Krebspräventionsforschung in Bezug auf Ernährung, Gewicht und körperliche Aktivität.

wcrf.org

Der World Cancer Research Fund International ist eine gemeinnützige Organisation und Teil eines internationalen Netzes von Wohltätigkeitsorganisationen zur Krebsprävention. Diese Wohltätigkeitsorganisationen haben ihren Sitz in Europa und Nord- und Südamerika und sind auch in Asien vertreten, sodass wir eine globale Stimme haben, um die Menschen über Krebsprävention zu informieren.



世界癌症研究基金會

