



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 30.5.2007  
KOM(2007) 279 endgültig

**WEISSBUCH**

**Ernährung, Übergewicht, Adipositas: Eine Strategie für Europa**

{SEK(2007) 706}

{SEK(2007) 707}

# WEISSBUCH

## Ernährung, Übergewicht, Adipositas: Eine Strategie für Europa

### 1. EINLEITUNG

Zweck dieses Weißbuchs ist es, ein integriertes Konzept der EU darzustellen, das dazu beiträgt, Erkrankungen aufgrund ungesunder Ernährung, Übergewicht und Adipositas zu verringern. Das Weißbuch stützt sich auf jüngste Initiativen der Kommission wie insbesondere die Europäische Aktionsplattform für Ernährung, körperliche Bewegung und Gesundheit<sup>1</sup> und das Grünbuch „*Förderung gesunder Ernährung und körperlicher Bewegung: eine europäische Dimension zur Verhinderung von Übergewicht, Adipositas und chronischen Krankheiten*“<sup>2</sup>.

In den letzten drei Jahrzehnten ist das Ausmaß von Übergewicht und Adipositas<sup>3</sup> in der EU drastisch angestiegen, insbesondere bei Kindern, bei denen die Prävalenz des Übergewichts 2006 schätzungsweise 30 % betrug. Dies zeigt einen steigenden Trend zu ungesunder Ernährung und Bewegungsmangel, der erwarten lässt, dass in Zukunft vermehrt chronische Erkrankungen auftreten wie Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Bluthochdruck, Typ-2-Diabetes, Schlaganfall, bestimmte Krebsarten, Erkrankungen des Bewegungsapparats und sogar eine Reihe von psychischen Störungen. Langfristig wird sich dies negativ auf die Lebenserwartung in der EU auswirken und die Lebensqualität vieler Menschen beeinträchtigen.

Der Rat hat die Kommission mehrfach dazu aufgerufen<sup>4</sup>, Maßnahmen im Bereich von Ernährung und körperlicher Bewegung zu erarbeiten, unter anderem in den Schlussfolgerungen des Rates über Adipositas, Förderung der Herzgesundheit und Diabetes.

Bei der Anhörung im Anschluss an das Grünbuch zeichnete sich ein sehr breiter Konsens darüber ab, dass die Gemeinschaft durch die Zusammenarbeit mit einer Reihe verschiedener Akteure auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene einen Beitrag leisten sollte<sup>5</sup>. Betont wurde in den Beiträgen, dass die Gemeinschaftspolitik kohärent und konsequent sein müsse und dass es eines sektorübergreifenden Ansatzes bedürfe. Darin wurde auch unterstrichen, wie sinnvoll es ist, dass die EU Maßnahmen wie die Zusammenstellung und die Verbreitung bewährter Verfahren koordiniert und dass die EU einen Aktionsplan sowie einen deutlichen Aufruf an die Beteiligten erarbeiten müsse. Auf das Grünbuch folgte eine Entschließung des Europäischen Parlaments mit dem Titel „*Förderung gesunder Ernährung und körperlicher*

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/nutrition/platform/platform\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/platform/platform_en.htm)

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/nutrition/green\\_paper/consultation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/green_paper/consultation_en.htm)

<sup>3</sup> Das Problem von Übergewicht und Adipositas ist einfach zu erklären mit der Gleichung: **zu hohe Aufnahme an Energie mit der Nahrung plus geringer oder unzureichender Energieverbrauch = Energieüberschuss**, gespeichert in Form von Körperfett.

<sup>4</sup> Schlussfolgerungen des Rates vom 2. Dezember 2002 zur Fettleibigkeit (ABl. C 11 vom 17.1.2003, S. 3), vom 2. Dezember 2003 zu gesunder Lebensführung (ABl. C 22 vom 27.1.2004, S. 1); vom 2. Juni 2004 zur Förderung der Herzgesundheit (Mitteilung an die Presse: 9507/04 (Presse 163)); vom 3. Juni 2005 zu Übergewicht, Ernährung und körperlicher Bewegung (Mitteilung an die Presse: 8980/05 (Presse 117)); vom 5. Juni 2006 zur Förderung einer gesunden Lebensweise und Vorbeugung gegen Typ-II-Diabetes (ABl. C 147 vom 23.6.2006, S. 1).

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/nutrition/green\\_paper/nutrition\\_gp\\_rep\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/green_paper/nutrition_gp_rep_en.pdf)

*Bewegung: eine europäische Dimension zur Verhinderung von Übergewicht, Adipositas und chronischen Krankheiten“*, in der diese Aussage bekräftigt wurde.

Alle staatlichen Maßnahmen auf diesem Gebiet, auch die möglicherweise auf Gemeinschaftsebene getroffenen, sollten drei Faktoren berücksichtigen. Erstens ist jeder Einzelne letztendlich für seine Lebensführung und die seiner Kinder verantwortlich, wobei Bedeutung und Einfluss der Umwelt auf das Verhalten durchaus eine Rolle spielen. Zweitens kann nur ein gut informierter Verbraucher rationale Entscheidungen treffen. Schließlich wird in diesem Bereich eine optimale Reaktion erreicht, wenn sowohl die Komplementarität und Verzahnung der verschiedenen einschlägigen Politikfelder (horizontal) als auch die verschiedenen Aktionsebenen (vertikal) gefördert werden.

In mehreren Bereichen sind die Maßnahmen hauptsächlich auf nationaler oder lokaler Ebene zu treffen. Die Maßnahmen der EU in diesen Bereichen werden darauf abzielen, auf anderen Entscheidungsebenen (der nationale oder regionalen Ebene) getroffene Maßnahmen zu ergänzen und zu optimieren oder sich mit den Themen zu befassen, die per se in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen. Mehrere Maßnahmen betreffen ja unmittelbar das Funktionieren des Binnenmarktes (z. B. Kennzeichnungsvorschriften, Genehmigungen für gesundheitsbezogene Angaben oder Verfahren zur Lebensmittelkontrolle), während andere in spezifischeren Rahmen angesiedelt sind, wie etwa in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GMO für Obst und Gemüse), in Kommissionsinitiativen in den Bereichen Bildung, Regionalpolitik (Strukturfonds) und nicht zuletzt im Bereich Audiovisuelles und Medien. Die Kommission spielt darüber hinaus eine wichtige Rolle bei der Verbindung interessanter lokaler oder nationaler Initiativen und der Einsetzung europaweit greifender Mechanismen zum Austausch vorbildlicher Verfahren.

Aufgrund des zunehmend globalen Charakters der meisten Industriebranchen, die in den Bereichen Lebensmittel und Ernährung tätig sind, und um einen Anstieg des zusätzlichen Verwaltungsaufwands wegen unterschiedlicher und möglicherweise stark divergierender nationaler Vorschriften zu verhindern und den Wettbewerb in einem neuen innovativen und forschungsgestützten Bereich zu fördern, werden auch auf EU-Ebene koordinierte Maßnahmen der betroffenen Wirtschaftsakteure erwogen anstelle zahlreicher Einzelmaßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten.

## **2. GRUNDSÄTZE FÜR MASSNAHMEN**

Will man dieses für die öffentliche Gesundheit wichtige Thema in Angriff nehmen, müssen die politischen Strategien bereichsübergreifend integriert werden; angefangen bei Lebensmitteln und Verbrauchern über Sport, Bildung bis hin zur Personenbeförderung. Die Prävalenz der Adipositas ist in den unteren sozioökonomischen Gruppen höher, was bedeutet, dass die soziale Dimension des Problems besondere Beachtung finden muss. Den in diesem Papier dargelegten Maßnahmen liegen vier Aspekte zugrunde.

Diese Maßnahmen müssen auf allen Entscheidungsebenen durchgeführt werden, von der lokalen Ebene bis zur Gemeinschaftsebene. Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene sind entweder durch die Implementierung aller einschlägigen gemeinschaftlichen Politiken und Aktivitäten vorzuschlagen oder müssen – wo es angemessen erscheint – nationale Maßnahmen ergänzen, wie in Artikel 152 EG-Vertrag vorgesehen.

**Erstens** sollten die in der Strategie beschriebenen Maßnahmen darauf abzielen, die Ursachen der Gesundheitsrisiken zu beseitigen. Sie sollten dazu beitragen, alle mit einer schlechten Ernährung und zu wenig körperlicher Bewegung zusammenhängenden Risiken (u. a. Übergewicht) zu mindern.

**Zweitens** sollen die beschriebenen Maßnahmen politikbereichsübergreifend sowie auf verschiedenen Ebenen unter Verwendung unterschiedlicher Instrumente (Vorschriften, Vernetzung, gemeinsame Ansätze des öffentlichen und des privaten Sektors usw.) durchgeführt werden und den privaten Sektor sowie die Zivilgesellschaft einbeziehen.

**Drittens** müssen zur effizienten Durchführung der Strategie eine ganze Reihe privater Akteure, wie etwa die Lebensmittelindustrie und die Zivilgesellschaft, sowie Akteure auf örtlicher Ebene, z. B. Schulen und Gemeindeeinrichtungen, tätig werden.

**Schließlich** – und dies ist vielleicht der wichtigste Punkt – ist die Überwachung in den kommenden Jahren von großer Bedeutung. Es gibt bereits in steigendem Maße Aktivitäten, deren Ziel es ist, für eine bessere Ernährung und mehr körperliche Bewegung zu sorgen. Häufig jedoch werden diese kaum oder überhaupt nicht überwacht, sodass nicht festgestellt werden kann, welche Strategien sich bewähren oder ob bestimmte Maßnahmen verbessert oder grundsätzlich geändert werden müssen.

### 3. PARTNERSCHAFTEN ALS VEHIKEL

Die Kommission ist der Auffassung, dass der Aufbau wirksamer Partnerschaften zum Eckstein der Reaktion Europas auf Ernährungsprobleme, Übergewicht und Adipositas sowie damit zusammenhängende Gesundheitsprobleme werden muss.

#### *Aufbau von Partnerschaften, die auf europäischer Ebene handeln*

Die Europäische Aktionsplattform für Ernährung, körperliche Bewegung und Gesundheit nahm ihre Arbeit im März 2005 auf, um „ein gemeinsames Forum für alle betroffenen Akteure auf europäischer Ebene“ zu bieten<sup>6</sup>.

Das Forum hat zum Ziel, freiwillige Maßnahmen zur Bekämpfung der Adipositas ergänzend und unterstützend zu anderen Ansätzen einzuleiten. Zu den Mitgliedern zählen Organisationen, die die Industrie, Forschungsorganisationen und die Zivilgesellschaft in den Bereichen öffentliche Gesundheit und Verbraucher vertreten. Die Mitglieder haben sich verpflichtet, in ihrem jeweiligen Arbeitsbereich Schritte einzuleiten, die zur Verringerung der Adipositas führen können. Im März 2007 veröffentlichte die Plattform ihren jüngsten Bericht über die bislang erzielten Ergebnisse<sup>7</sup>.

Die Kommission will die Tätigkeit der Plattform als Schlüssel zur Umsetzung dieser Strategie fortsetzen und ausbauen. Innerhalb von zwei Jahren haben die Mitglieder mehr als 200 Initiativen zu Ernährung und körperlicher Bewegung in der EU eingeleitet. Darüber hinaus kam man dem vereinbarten Ziel näher, ein klares und zuverlässiges System zur

---

<sup>6</sup> Platform Charter, März 2005

[http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/nutrition/platform/docs/platform\\_charter.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/platform/docs/platform_charter.pdf)

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/nutrition/platform/docs/eu\\_platform\\_2mon-framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/platform/docs/eu_platform_2mon-framework_en.pdf)

Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen einzurichten und ein allgemein akzeptiertes Konzept für den Aufbau der lokalen Grundlagen für die Maßnahmen einzuführen (Teilnahme nationaler, regionaler sowie gemeinschaftlicher Behörden).

### ***Ausbau lokaler Aktionsnetze***

Konkrete Ergebnisse werden nur im Rahmen echter Partnerschaften und unter Mitwirkung lokaler Stakeholder erzielt. In diesem Zusammenhang und zur Entwicklung eines gemeinsamen Vorgehens sowie einer einheitlichen Zielsetzung müssen ein Rahmen für Maßnahmen sowie geeignete Foren aufgebaut werden, die die Akteure auf allen Ebenen verbinden können. Die EU-Plattform ist ein Modell, an dem sich andere auf lokaler Ebene orientieren könnten.

Die Kommission ist grundsätzlich der Auffassung, dass solche Foren ein breites Spektrum an Stakeholdern einbeziehen und von Regierungsseite aus koordiniert werden sollten, damit gewährleistet ist, dass sich die Maßnahmen in das öffentliche Gesundheitswesen einfügen. Die Kommission hat ihre weiteren Überlegungen zu diesem Thema in einem Hintergrundpapier über die allgemeinere Nutzung des Partnerschaftskonzepts dargelegt<sup>8</sup>.

Die Mitgliedstaaten sollten die Einbeziehung der Medien fördern, damit gemeinsame Botschaften und Kampagnen entwickelt werden können.

Die Plattform hat bereits erfolgreich bewirkt, dass Stakeholder in einer Reihe von Sektoren Maßnahmen ergriffen haben; aus diesem Grund und um die Verbindung zu den staatlichen Stellen und einen wirksamen Austausch von Verfahren zu verbessern, wird die Kommission eine hochrangig besetzte Gruppe einsetzen, die sich mit Gesundheitsproblemen im Zusammenhang mit Ernährung und körperlicher Bewegung befasst. Ziel der Gruppe wäre es sicherzustellen, dass der Austausch strategischer Überlegungen und Praktiken unter den Mitgliedstaaten stattfindet, wobei alle Politikbereiche einzubeziehen wären. Eine Verknüpfung mit der EU-Plattform soll für eine rasche Kommunikation zwischen den einzelnen Bereichen sorgen sowie einen schnellen Austausch und das Eingehen gemeinsamer Partnerschaften des staatlichen und des privaten Sektors fördern. Das bereits vorhandene Netzwerk für Ernährung und körperliche Bewegung würde dabei die Arbeit der Gruppe unterstützen und erleichtern.

## **4. KOHÄRENZ DER POLITISCHEN MASSNAHMEN AUF GEMEINSCHAFTSEBENE**

Das vorliegende Weißbuch konzentriert sich auf Maßnahmen, die auf EU-Ebene zur Verbesserung der Probleme im Zusammenhang mit Ernährung und Gesundheit ergriffen werden können, d. h. die entweder in der Zuständigkeit der Gemeinschaft liegen, wie beispielsweise die Ausarbeitung von Vorschriften oder die Finanzierung entsprechender Programme, oder die aus gemeinschaftlicher Sicht einen zusätzlichen Nutzen bringen, wie etwa die Förderung eines Dialogs mit Vertretern der internationalen Lebensmittelindustrie oder durch die Entwicklung vergleichender Indikatoren zur Überwachung in allen Mitgliedstaaten.

---

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/nutrition/platform/docs/contacts2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/platform/docs/contacts2007_en.pdf)

## *Besser informierte Verbraucher*

Das Wissen, die Präferenzen und die Verhaltensweisen des Einzelnen, z. B. im Zusammenhang mit Lebensstil und Essgewohnheiten, werden durch seine Umgebung geprägt. Dies betrifft einerseits den Zugang zu eindeutigen, konsistenten und evidenzbasierten Informationen, wenn es darum geht, für welche Lebensmittel man sich entscheidet, und andererseits das breitere Informationsumfeld, das wiederum von kulturellen Faktoren, wie Werbung und Medien, geprägt wird.

Die Kommission arbeitet am Ausbau dieser beiden Bereiche. Die Nährwertkennzeichnung ist eine Möglichkeit, die Verbraucher mit Informationen zu versorgen; sie kann die Entscheidung für gesündere Lebensmittel und Getränke unterstützen. Derzeit überprüft die Kommission die Vorschriften über die Nährwertkennzeichnung, um dann dem Parlament und dem Rat vorzuschlagen, dass diese als Mittel zur Information der Verbraucher in stärkerem Maße eingesetzt werden sollte. Im Anschluss an eine Konsultation zur Kennzeichnung im Frühjahr 2006<sup>9</sup> überprüft die Kommission jetzt die Möglichkeiten der Nährwertkennzeichnung. Unter anderem wird überlegt, ob eine zwingende Kennzeichnung eingeführt werden sollte, wie viele Nährstoffe auf dem Etikett aufgeführt werden sollten und wie die Kennzeichnung auf der Vorderseite der Verpackung geregelt werden sollte (d. h. vereinfachte Kennzeichnung oder Hinweise).

Ein weiterer Aspekt betrifft die Regelung der Angaben, die die Hersteller über ihre Produkte machen. Die Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel trat im Januar 2007 in Kraft. Ein Hauptziel besteht darin zu gewährleisten, dass nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel auf zuverlässigen wissenschaftlichen Belegen basieren, so dass die Verbraucher nicht durch ungenaue oder verwirrende Angaben irreführt werden.

Werbung und Marketing sind mächtige Sektoren, die versuchen, das Verbraucherverhalten zu beeinflussen. Durch Werbung und Marketing von Lebensmitteln wird nachweislich die Ernährungsweise, vor allem die von Kindern, beeinflusst. Zwischen Oktober 2005 und März 2006 unterhielt die Kommission einen Rundtisch zum Thema „Werbung“, an dem Selbstregulierungsansätze und die Möglichkeiten untersucht wurden, wie Recht und Selbstregulierung ineinander greifen und einander ergänzen können. Als Ergebnis wurde in dem Bericht über den Rundtisch<sup>10</sup> ein Modell für am besten geeignete Vorgehensweisen (oder Governance-Standards) für die Selbstregulierung dargelegt. Diese Standards sollten für das spezifische Gebiet der an Kinder gerichteten Werbung für Lebensmittel gelten. So sollten freiwillige Anstrengungen die verschiedenen bereits vorhandenen Ansätze der Mitgliedstaaten ergänzen, wie etwa den PAOS-Code in Spanien und die vor kurzem lancierte Initiative des Amtes für Kommunikation im Vereinigten Königreich. In diesem Zusammenhang ist auf die Forderung des Europäischen Parlaments nach der Einführung eines Verhaltenskodex für Werbung für stark fett- oder zuckerhaltige Lebensmittel für Kinder bei der Debatte über eine Änderung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste<sup>11</sup> hinzuweisen. Die neue Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste sieht vor, dass Anbieter von Mediendiensten von den Mitgliedstaaten und der Kommission dazu angeregt werden sollten, Verhaltensregeln für an

---

<sup>9</sup> Kennzeichnung: Wettbewerbsfähigkeit, Verbraucherinformation und bessere Rechtsetzung für die EU. Diskussionspapier der GD SANCO. Februar 2006.

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/overview/report\\_advertising\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/overview/report_advertising_en.htm)

<sup>11</sup> Frühere Bezeichnung: Richtlinie über „Fernsehen ohne Grenzen“.

Kinder gerichtete kommerzielle Kommunikationen über Lebensmittel und Getränke aufzustellen. Die Kommission zieht zum gegenwärtigen Zeitpunkt vor, die vorhandenen freiwilligen Maßnahmen auf EU-Ebene beizubehalten, da damit rasch und wirksam gehandelt werden kann, wenn es darum geht, die steigenden Übergewichts- und Adipositasraten zu bekämpfen. Die Kommission wird diesen Ansatz und die verschiedenen von der Industrie ergriffenen Maßnahmen im Jahr 2010 prüfen und dann entscheiden, ob andere Ansätze zusätzlich erforderlich sind.

In Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Stakeholdern wird die Kommission spezielle Informations- und Aufklärungskampagnen ausarbeiten und unterstützen, um für die mit schlechter Ernährung, Übergewicht und Adipositas zusammenhängenden Gesundheitsprobleme zu sensibilisieren. Diese Kampagnen werden sich insbesondere an gefährdete Gruppen, wie etwa Kinder, richten.

### ***Gesunde Lebensmittel zur Verfügung stellen***

Soll der Verbraucher sich für gesunde Lebensmittel entscheiden, müssen diese zur Verfügung stehen. Die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) spielt eine wichtige Rolle bei der Lebensmittelerzeugung und -versorgung in Europa. Sie sorgt dafür, dass die Lebensmittel, die die Europäer verzehren, verfügbar sind und kann auch dazu beitragen, die Ernährungsweise in Europa zu prägen sowie Adipositas und Übergewicht zu bekämpfen. Im Rahmen der GAP ist die Kommission bestrebt, die Ziele im Bereich der öffentlichen Gesundheit zu fördern; das jüngste Beispiel dafür ist die Reform der gemeinsamen Marktorganisation (GMO) für Obst und Gemüse, mit der der Verzehr in bestimmten Settings, wie etwa Schulen, gefördert werden soll.

Beispielsweise wird die Kommission im Rahmen der Reform der GMO für Obst und Gemüse den Verzehr von Obst und Gemüse bei Kindern mit ihren Vorschlägen fördern, überschüssige Erzeugnisse in Bildungseinrichtungen und Ferienzentren für Kinder verteilen zu lassen. Die Kommission schlägt außerdem vor, die Kofinanzierung durch die Gemeinschaft für an junge Verbraucher gerichtete Werbeprojekte auf 60 % zu erhöhen (Kinder unter 18 Jahren). Die Erzeugerorganisationen sollen in laufenden, von der EU finanzierten Werbekampagnen schwerpunktmäßig auf junge Verbraucher eingehen. Im gleichen Zusammenhang ist auch zu überlegen, wie dafür gesorgt werden kann, dass Obst und Gemüse erschwinglich oder erschwinglicher wird, damit deren Verzehr, vor allem bei jungen Menschen, gefördert wird. Ein von der Europäischen Union kofinanziertes Projekt „Obst in der Schule“ wäre ein großer Schritt in die richtige Richtung. Es müsste an Kinder zwischen vier und zwölf Jahren gerichtet sein und im Rahmen der Reform der GMO für Obst und Gemüse durchgeführt werden.

Das Interesse an der Zusammensetzung von verarbeiteten Lebensmitteln und daran, wie eine andere Zusammensetzung zu gesünderer Ernährung beitragen kann, steigt. Die Lebensmittelindustrie hat bereits wichtige Schritte eingeleitet, jedoch nicht einheitlich für alle Produkte und Mitgliedstaaten. Einige Mitgliedstaaten fördern eine neue Zusammensetzung von Lebensmitteln, beispielsweise was deren Gehalt an Fett, gesättigten Säuren und Transfettsäuren, Salz und Zucker angeht. Nach einer im Jahr 2006 in der EU durchgeführten Erhebung der CIAA<sup>12</sup> erklärte eine von drei Firmen, sie habe in den Jahren 2005 und 2006 mindestens 50 % ihrer Produkte neu zusammengesetzt. Davon betroffen sind eine Vielzahl von Lebensmitteln, unter anderem Frühstückszerealien, Getränke, Kekse,

---

<sup>12</sup> Vereinigung der Ernährungsindustrien der EU.

Süßigkeiten, Milchprodukte, Soßen, Suppen, Gewürze, Öle, Snacks und zuckerhaltige Lebensmittel.

Die Kommission schlägt vor, im Jahr 2008 eine Studie einzuleiten, mit der die Möglichkeiten einer neuen Zusammensetzung von Lebensmitteln untersucht werden sollen, damit der Gehalt an diesen Nährstoffen wegen der Rolle, die sie bei der Entwicklung chronischer Krankheiten spielen, verringert wird. Dabei wird auch eine Bewertung der bislang erlassenen Rechtsvorschriften und eingeleiteten freiwilligen Maßnahmen durchgeführt, auf deren Grundlage weitere Fortschritte beurteilt werden können.

Die Kommission will in einem Partnerschaftszusammenhang Kampagnen zur Verringerung des Salzgehalts unterstützen, da sie sich eindeutig als wirksam erwiesen haben, sowie die Kampagnen zur Verbesserung des Nährstoffgehalts von verarbeiteten Lebensmitteln in der EU ganz allgemein.

### ***Förderung der körperlichen Bewegung***

Körperliche Bewegung umfasst eine ganze Reihe von Aktivitäten, angefangen von organisiertem Sport bis hin zum „aktiven Schul- und Arbeitsweg“<sup>13</sup> oder Tätigkeiten im Freien. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten und die EU proaktive Schritte unternehmen müssen, um den Rückgang an körperlicher Bewegung in den letzten Jahrzehnten, der durch zahlreiche Faktoren begründet ist, wieder umzukehren.

Das Bestreben des Einzelnen, sich im täglichen Leben wieder mehr körperlich zu bewegen, sollte durch die Entwicklung eines physischen und sozialen Umfelds unterstützt werden, das zu solchen Aktivitäten verleitet.

Die Europäische Kommission unterstützt auch nachhaltige städtische Nahverkehrsmaßnahmen durch die Kohäsionspolitik, CIVITAS und das Programm „Intelligente Energie – Europa“, das im Jahr 2007 in eine neue Phase eintritt. Als Schlüsselemente gelten dabei Geh- und Radwegprojekte, und die örtlichen Behörden werden dazu ermuntert, Anträge zu stellen. Die Kommission ist darauf bedacht sicherzustellen, dass bestehende Beihilfen für die öffentliche Infrastruktur vollständig für Zwecke der gesunden Lebensweise genutzt werden, wie etwa der „aktive Schul- und Arbeitsweg“; im Laufe des Jahres 2007 wird sie die örtlichen Behörden mit einem „Stadtleitfaden“ für diese Finanzierungsmöglichkeiten in allen Bereichen sensibilisieren.

Im Jahr 2007 wird die Europäische Kommission ein Grünbuch über den städtischen Nahverkehr veröffentlichen, dem im Jahr 2008 ein Aktionsplan folgen soll. Außerdem beabsichtigt die Kommission, Leitlinien zu nachhaltigen städtischen Nahverkehrsplänen herauszugeben.

Darüber hinaus wird die Kommission ein Weißbuch zum Sport veröffentlichen, mit dem Vorschläge zur Förderung der Teilnahme an sportlichen Aktivitäten in der EU gemacht und die Sportbewegung auf körperliche Bewegung im Allgemeinen ausgedehnt werden soll.

### ***Vorrangige Gruppen und Settings***

---

<sup>13</sup> D. h. sich zu Fuß, mit dem Rad oder in einer anderen aktiven Weise zur Arbeit bewegen.



Man hat festgestellt, dass bei den Kindern in der EU das Auftreten von Adipositas drastisch ansteigt und Kinder aus den unteren sozioökonomischen Schichten in unverhältnismäßig starkem Maße betroffen sind. Zu den Zielen der EU-Kohäsionspolitik 2007-2013 zählt die Förderung des Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung sowie zum Schutz der Gesundheit der Arbeitskräfte<sup>14</sup>. Im Rahmen von Programmen für städtische Bereiche können Maßnahmen zur Neubelebung öffentlicher Räume die Infrastruktur in sozioökonomisch benachteiligten Bereichen umfassen und somit attraktive Orte für körperliche Bewegung schaffen. Gleichzeitig sollten Programmprioritäten für gesunde Arbeitskräfte dazu beitragen, die Lücke zu schließen bei Gesundheitsinfrastruktur und gesundheitlichen Risiken. Maßnahmen zur Förderung der körperlichen Bewegung können in solchen Programmprioritäten eine entscheidende Rolle spielen.

Die Kindheit ist ein wichtiger Lebensabschnitt, in dem eine Vorliebe für gesunde Verhaltensweisen beigebracht und die für die Aufrechterhaltung einer gesunden Lebensweise erforderlichen Alltagsfähigkeiten erlernt werden können<sup>15</sup>. Die Schulen spielen dabei eine wichtige Rolle. Dies ist auch ein Bereich, in dem sich bereits gezeigt hat, dass ein Eingreifen wirksam ist: Untersuchungen haben ergeben, dass an 0-12 Jahre alte Kinder gerichtete örtlich angelegte Aktionen auf breiter Basis das Verhalten langfristig ändern können. Die Arbeit sollte sich auf Erziehung zur gesunden Ernährung und zur körperlichen Bewegung konzentrieren. Die Erziehung zu gesunder Lebensweise und körperlicher Bewegung zählt zu den vorrangigen Themen des neuen Programms über lebenslanges Lernen (2007-2013) und insbesondere von dessen Unterprogramm für Schulbildung Comenius. So wird es Möglichkeiten geben, Projekte im Zusammenhang mit Ernährung und körperlicher Bewegung mit Schwerpunkt auf Sport und Förderung der Zusammenarbeit zwischen Schulen, Lehrerbildungsstätten, örtlichen und nationalen Behörden sowie Sportvereinen durchzuführen.

Im Jahr 2007 wird die Kommission eine Studie finanzieren, die die Beziehung zwischen Adipositas und sozioökonomischem Status mit dem Ziel untersucht, die wirksamsten Eingriffe zur Problemlösung in Gruppen mit niedrigem sozioökonomischen Status zu ermitteln.

### ***Ausbau der Evidenzbasis zur Unterstützung des Vorgehens***

Die Kommission will sich auf die soliden Grundlagen stützen, die durch vorausgehende Forschungsrahmen im Bereich Ernährung, Adipositas und der wichtigsten, durch ungesunde Lebensweise hervorgerufenen Krankheiten (z. B. Krebs, Diabetes und Atemwegserkrankungen) gebildet werden. Sie hat festgestellt, dass noch mehr Erkenntnisse

---

<sup>14</sup> Strategische Leitlinien der Gemeinschaft zum wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt 2007-2013, Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft.

<sup>15</sup> EPODE und „Tiger Kids“ sind zwei innovative Beispiele für Gemeinschaftsprojekte zur Förderung gesunder Verhaltensweisen bei Kindern. Beispielsweise werden im Rahmen von EPODE Eltern, Lehrer, Angehörige des Gesundheitswesens und die örtliche Geschäftswelt in Städten in ganz Frankreich zusammengeführt. Es finden Veranstaltungen statt wie etwa spezielle „Lebensmittelwochen“, bei denen Kinder mit gesunder Ernährung vertraut gemacht werden, und es wird ein von den Eltern überwachter „Bus zu Fuß“ zur Schule organisiert.

Das Projekt „Tiger Kids“ richtet sich in vier Regionen Deutschlands an Vorschul- und Schulkinder und zielt darauf ab, einen Qualitätsstandard zur Verhinderung der Adipositas festzulegen. Die Eltern werden bei der Förderung gesunder Ernährung und körperlicher Bewegung der Kinder innerhalb und außerhalb der Schule einbezogen.

über die Faktoren der Lebensmittelwahl erforderlich sind, und wird innerhalb des siebten Rahmenprogramms die großen Züge festlegen für die Erforschung des Verbraucherverhaltens; der Auswirkungen von Lebensmitteln und Ernährung auf die Gesundheit; der Anreize zur Verhinderung von Adipositas in Zielgruppen wie Säuglinge, Kinder und Jugendliche sowie wirksamer Eingriffe in die Ernährungsweise. In dem Programm wird es auch um Gesundheitsfaktoren, Krankheitsprävention und Gesundheitsförderung im Rahmen des Themas „Optimierung der Gesundheitsversorgung der Unionsbürger“ gehen.

Seit 2006 berät die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) die Kommission bei der Durchführung der Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben. Zu dem neuen Auftrag zählt die Beratung hinsichtlich der Nährwertprofile von Lebensmitteln, zu denen gesundheitsbezogene Angaben gemacht werden, und die Evaluierung der wissenschaftlichen Untermauerung solcher Angaben. Ein weiteres Beispiel für den Beitrag der EFSA im Bereich der Ernährung ist die Aktualisierung der Referenzwerte für die Aufnahme von Kalorien und Nährstoffen in der europäischen Bevölkerung.

### *Entwicklung von Überwachungssystemen*

Die nationalen Daten über Adipositas- und Übergewichtsindikatoren werden in wenig harmonisierter Art und Weise erhoben, was einen Vergleich innerhalb der gesamten EU erschwert. Außerdem liegen in wichtigen Bereichen, wie etwa dem Lebensmittelverzehr, kaum Daten vor.

Die Kommission hat erkannt, dass die Überwachung auf drei Schlüsselebenen verstärkt werden muss. Erstens auf der Makroebene, damit – im Zusammenhang mit den Gesundheitsindikatoren der Europäischen Gemeinschaft (ECHI) – einheitliche vergleichbare Daten über Indikatoren für den Gesamtfortschritt im Bereich der Ernährung und der körperlichen Bewegung, wie etwa der Prävalenz der Adipositas, zur Verfügung stehen. Zweitens müssen systematisch die Maßnahmen ermittelt werden, die in den Mitgliedstaaten bereits ergriffen wurden, sodass sie überwacht und ihre Auswirkungen bewertet werden können. Und drittens müssen individuelle Projekte und Programme überwacht werden, da sie Bausteine für eine wirksame Reaktion der Gesellschaft sind.

Zur Unterstützung der Überwachung auf Makroebene hat die Europäische Kommission eine Europäische Gesundheitsumfrage (EHIS) ausgearbeitet, die im Jahr 2007 beginnen und ein harmonisiertes Vorgehen bei der regelmäßigen Erhebung statistischer Daten über eigene Angaben zu Größe und Gewicht, körperlicher Bewegung und der Häufigkeit des Verzehrs von Obst und Gemüse durch das Europäische statistische System (ESS) einführen wird. Spätestens 2010 will die Kommission eine Europäische Gesundheitsuntersuchungserhebung (EHES) einsetzen, um in einer nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Population objektive Informationen über eine Reihe von mit der Ernährung zusammenhängenden Faktoren zu erhalten, darunter der BMI, Cholesterin und Bluthochdruck. Eurostat arbeitet derzeit erste Lebensmittelverzehrindikatoren aus, um die Ernährungsmuster und –trends zu überwachen. Der Schwerpunkt dieser Aktivitäten innerhalb des ESS liegt auf der Entwicklung von Qualitätsdaten und –indikatoren zum Gesundheitsstatus (einschließlich Adipositas) sowie zu den verschiedenen Lebensweisen (einschließlich Ernährung und körperlicher Bewegung).

Vorrangig geht es darum, die in den Mitgliedstaaten eingeleiteten politischen Strategien und Maßnahmen zu ermitteln sowie die Überwachung und Evaluierung ihrer Auswirkungen zu intensivieren. Die Kommission wird weiterhin die Überwachungsfunktion durch ihre Projekte

im Rahmen des Aktionsprogramms im Bereich der öffentlichen Gesundheit unterstützen, welche Vernetzungen und den Austausch von Informationen im Bereich der guten Praxis bei Ernährung und körperlicher Bewegung sowie die Prävention der Adipositas fördern.

## 5. DIE EBENE DER MITGLIEDSTAATEN

Die Kommission hat ein umfassendes Spektrum an Maßnahmen innerhalb ihrer Zuständigkeit dargelegt, die in den verschiedenen Politikbereichen weiterzuführen sind. Wie bereits erwähnt, müssen jedoch mehrere Maßnahmen der Mitgliedstaaten den Schwerpunkt darstellen und sind unerlässlich, wenn es um Fragen der Ernährung, des Übergewichts und der Adipositas geht. Die umfassende Palette an Maßnahmen, die die Kommission innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs in den verschiedenen Politikbereichen durchführen wird, unterstützen oder ergänzen die Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Die Verschiedenartigkeit der Ernährung in den einzelnen Mitgliedstaaten und die unterschiedlichen politischen Ansätze sind wichtig. Es müssen weitere Maßnahmen auf regionaler und lokaler Ebene eingeleitet werden, da diese näher an den Unionsbürgern angesiedelt sind. Auf diesen Ebenen können validierte allgemeine Konzepte auf bestimmte örtliche Zusammenhänge zugeschnitten werden. Solche Maßnahmen müssen auch überwacht, bewertet und erörtert werden. Die Kommission wird diese nationalen und regionalen Maßnahmen zusammenstellen und sie in Zusammenarbeit mit der hochrangig besetzten Gruppe bewerten und die Ergebnisse auf ihrer Website veröffentlichen<sup>16</sup>. Die Kommission plant, die Verbreitung vorbildlicher Verfahren über die bereits genannte hochrangig besetzte Gruppe zu fördern und jede Unterstützung zu leisten, die auf Gemeinschaftsebene als angemessen gelten könnte.

Die Mitgliedstaaten müssen auch aktiv am Aufbau von Partnerschaften für örtliche Maßnahmen mitwirken, die freiwillige Initiativen – wie etwa die Gestaltung verantwortungsvoller Werbung – unterstützen können.

## 6. WAS PRIVATE AKTEURE TUN KÖNNEN

Private Akteure sind wichtig, wenn es darum geht, den Verbrauchern eine gesunde Wahlmöglichkeit anzubieten und sie in die Lage zu versetzen, sich für eine gesunde Lebensweise zu entscheiden: Ihre Maßnahmen in diesem Bereich können die Politik und Rechtsetzungsinitiativen auf europäischer und nationaler Ebene ergänzen. Wo private Akteure, wie etwa große Industrieunternehmen, über Grenzen hinweg in verschiedenen Mitgliedstaaten tätig sind, besteht ein weiteres großes Feld für Maßnahmen in der Entwicklung eines gemeinsamen, einheitlichen Ansatzes für die Verbraucher in der gesamten EU.

***Die gesunde Wahlmöglichkeit zu erschwinglichen Preisen zur Verfügung stellen:*** Die Lebensmittelindustrie (vom Erzeuger bis zum Einzelhandel) könnte nachweisbare Verbesserungen in Bereichen wie der neuen Zusammensetzung von Lebensmitteln vornehmen, was Salz, Fette, besondere gesättigte und Transfettsäuren sowie Zucker angeht, sowie nach Möglichkeiten suchen, die Verbraucherakzeptanz für neu zusammengesetzte Produkte zu fördern. Außerdem hat sich gezeigt, dass die gute Praxis von

---

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/publichealth\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/publichealth_en.htm)

Einzelhändlern in den Mitgliedstaaten, gesunde Erzeugnisse, wie Obst und Gemüse regelmäßig billig anzubieten, sich positiv auf die Ernährungsweise ausgewirkt hat.

**Die Verbraucher auf dem Laufenden halten:** Einzelhändler und Lebensmittelunternehmen könnten ihren Beitrag zu den laufenden freiwilligen nationalen Initiativen leisten.

Die Kommission arbeitet daran, bessere Regeln für Werbung und Marketing zu fördern, die zumindest die Benchmarks der Europäischen Allianz für Normen in der Werbewirtschaft in allen Mitgliedstaaten erfüllen. In diesem Zusammenhang sehen neue Bestimmungen in der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste vor, dass die Mitgliedstaaten die Ko- und Selbstregulierung, die von den Stakeholdern akzeptiert wird, auf nationaler Ebene fördern.

Die Kommission würde weitere Initiativen führender Unternehmen zur Erreichung dieser Ziele begrüßen.

Eine erfolgreiche Selbstregulierung beruht auf dem Vorhandensein von Systemen zur Überwachung der Entwicklung und der Einhaltung vereinbarter Kodizes. Derzeit sind die Kapazitäten in der EU sehr unterschiedlich. Daher müssen in den Mitgliedstaaten Systeme zur Selbstregulierung gestärkt und an dem Modell der Kommission für vorbildliche Verfahren ausgerichtet werden. Die Plattform dient dabei als Forum für die Überwachung des Ansatzes auf nationaler und untergeordneten Ebenen, von den Lebensmittelerzeugern bis zu den Einzelhändlern und dem Sektor der kommerziellen Kommunikation.

**Förderung der körperlichen Bewegung:** 1. Sportvereine könnten mit Gruppen aus dem Bereich der öffentlichen Gesundheit Werbe- und Marketingkampagnen in ganz Europa entwickeln, mit denen körperliche Bewegung vor allem in Zielpopulationen gefördert wird, wie etwa bei Jugendlichen oder in Gruppen mit niedrigem sozioökonomischen Status. In dem geplanten Weißbuch zum Sport wird dargelegt werden, welche Rolle solche Netze spielen können. 2. Lokale und regionale Akteure sollten aktiv mit lokalen staatlichen Stellen zusammenarbeiten und bei der Planung von Gebäuden, städtischen Räumen (wie etwa Spielplätzen) und Beförderungssystemen gesundheitsbezogene Ziele berücksichtigen.

**Vorrangige Gruppen und Settings:** Die Schulen sind in großem Maße dafür verantwortlich, sicherzustellen, dass die Kinder nicht nur verstehen, wie wichtig gute Ernährung und körperliche Bewegung sind, sondern auch von beidem profitieren können. Sie können dabei durch zweckmäßige Partnerschaften mit privaten Akteuren, darunter die Geschäftswelt, unterstützt werden. Schulen sollten geschützte Umgebungen sein, und solche Partnerschaften sollten in transparenter und nichtkommerzieller Weise angelegt sein.

Die Unternehmen können auch die Entwicklung einer gesunden Lebensweise am Arbeitsplatz unterstützen. Sie sollten zusammen mit Arbeitnehmerorganisationen Vorschläge/Leitlinien darüber ausarbeiten, wie Unternehmen unterschiedlicher Größe einfache, kosteneffiziente Maßnahmen zur Förderung gesunder Lebensweisen der Arbeitnehmer einführen können.

Europäische und nationale Berufsvereinigungen aus dem Klinikbereich sollten Vorschläge vorlegen, wie die Schulung von Angehörigen des Gesundheitsbereichs hinsichtlich der mit Ernährung und körperlicher Bewegung zusammenhängenden Risikofaktoren für Krankheiten (z. B. Übergewicht und Adipositas, Blutdruck, körperliche Bewegung) intensiviert werden könnte, mit besonderem Schwerpunkt auf einem präventiven Ansatz und der Rolle von Lebensstilfaktoren.

*Ausarbeitung eines Überblicks über gute und vorbildliche Praxis:* Organisationen der Zivilgesellschaft, vor allem diejenigen, die in den Bereichen öffentliche Gesundheit, Jugend und Sport tätig sind, könnten sichtbar machen, welche Auswirkungen Politik und Maßnahmen auf allen Ebenen haben.

## **7. INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT**

Die Kommission wird mit der WHO bei der Einrichtung eines Überwachungssystems für Ernährung und körperliche Bewegung für EU-27 als einer der Follow-up-Maßnahmen zur Europäischen Charta zur Bekämpfung der Adipositas zusammenarbeiten, die am 16. November 2006 in Istanbul angenommen wurde. Die WHO plant für 2007 die Annahme eines zweiten Aktionsplans Lebensmittel und Ernährung für Europa. Die Europäische Kommission begrüßt diesen aktualisierten Rahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit, in dem künftige Maßnahmen angesiedelt werden können, und verpflichtet sich, in starkem Maße an diesem Prozess teilzunehmen.

Was die bilaterale Kooperation anbelangt, wird die Kommission weiterhin mit Ländern zusammenarbeiten, die ihre eigene Strategie zur gegenseitigen Nutzung von Erfahrungen besitzen, wie sie es seit Mai 2006 mit den USA macht.

## **8. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND ÜBERWACHUNG**

Die Prävalenz der Adipositas wird einer der Schlüsselindikatoren zur Messung der in der EU mit dieser Strategie erzielten Fortschritte sein. Durch die Zustimmung zur WHO-Charta haben die Mitgliedstaaten erklärt: „Sichtbare Fortschritte, insbesondere bei Kindern und Jugendlichen, müssten in den meisten Ländern innerhalb der nächsten 4–5 Jahre, eine Trendumkehr bis spätestens 2015 erreichbar sein.“

Die Kommission wird im Jahr 2010 die Fortschritte überprüfen, um den Stand der Adipositas zu ermitteln, um festzustellen, in welchem Maße ihre eigenen politischen Maßnahmen mit den Zielsetzungen dieses Papiers in Einklang gebracht wurden und in welchem Maße die Akteure in der gesamten EU zur Erreichung der Ziele beitragen. Wo ein Sektor Vorschläge oder Leitlinien für Maßnahmen gemacht hat, werden konkrete Fortschritte bei der Überprüfung im Jahr 2010 erkennbar werden. In dem besonderen Fall der Selbstregulierung der Industrie wird die Überprüfung zeigen, wie gut diese durchgeführt wurde und welche Auswirkungen sie hat.