



## **GESUNDE ERNÄHRUNG UND BEWEGUNG – SCHLÜSSEL FÜR MEHR LEBENSQUALITÄT**

Eckpunkte des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und des Bundesministeriums für Gesundheit zur Prävention von Fehlernährung, Bewegungsmangel, Übergewicht und damit zusammenhängenden Krankheiten

Prävention ist eine Investition in die Zukunft. Denn in Deutschland – wie in allen Industrienationen – nehmen Krankheiten zu, die durch frühzeitige Prävention vermieden werden könnten. Sie beeinträchtigen die Lebensqualität, können die Lebenserwartung verkürzen und bewirken hohe Kosten für die Gesundheits- und Sozialsysteme. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, muss die Gesundheitsförderung ausgebaut und verbessert werden. Prävention muss strukturell und institutionell auf allen Ebenen gut verankert werden.

Das Eckpunktepapier soll Grundlage sein für einen Nationalen Aktionsplan zur Prävention von Fehlernährung, Bewegungsmangel, Übergewicht und damit zusammenhängenden Krankheiten. Denn dies ist eine der größten gesundheits- und ernährungspolitischen Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte. Übergewicht und Adipositas (Fettleibigkeit) sind maßgeblich beteiligt an der Entstehung von Zivilisationskrankheiten wie Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Diabetes mellitus Typ 2 sowie Rücken- und Gelenkbeschwerden. Eine bedarfsgerechte Versorgung mit Nährstoffen und ausreichend Bewegung bilden die Grundlage für Gesundheit und Leistungsfähigkeit in allen Altersgruppen.

Vielfältige Aktivitäten auf nationaler Ebene sowie von der EU und durch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Förderung gesunder Ernährung und ausreichender Bewegung konnten bisher bei der Zunahme von Übergewicht keine Trendwende herbeiführen. Nun gilt es, die erfolgreichen Projekte im staatlichen wie im nichtstaatlichen Bereich zu identifizieren, zu vernetzen, besser aufeinander abzustimmen und als Qualitätsstandards für künftige Aktivitäten zu implementieren sowie eine Verständigung über verstärkt zu bearbeitende Schwerpunkte herbeizuführen. In dem Aktionsplan werden konkrete Ziele, Handlungsfelder und Maßnahmen festgelegt, um die Menschen in Deutschland in ihrem Bemühen um einen gesunden Lebensstil mit ausgewogener Ernährung und ausreichend Bewegung zu unterstützen und so ihre Lebensfreude zu verbessern.

## **I. Ausgangslage**

In Deutschland sind mittlerweile ca. 37 Millionen Erwachsene und rund 2 Millionen Kinder und Jugendliche übergewichtig oder adipös. Heutzutage leidet ein Viertel der Erwachsenen an Herz-Kreislauf-Erkrankungen einschließlich Bluthochdruck. Es gibt rund 4 Millionen Diabetikerinnen und Diabetiker. Jede fünfte Frau und jeder siebte Mann hat chronische Rückenschmerzen. Hinzu kommt, dass mehr als jedes fünfte Kind bzw. jeder fünfte Jugendliche Symptome einer Essstörung aufweist. Ältere und hochbetagte Menschen wiederum sind eine besondere Risikogruppe für Mangel- und Unterernährung.

Übergewicht ist die Folge einer zu hohen Energiezufuhr und eines zu niedrigen Energieverbrauchs. Bereits heute sind rund 30 % der Erwachsenen körperlich zu wenig aktiv. Bei Kindern und Jugendlichen nimmt die körperliche Fitness ab. In unserer Gesellschaft findet zu wenig Bewegung im Alltag statt, und Sportangebote erreichen viele Zielgruppen kaum. Die gesundheitsförderliche Wirkung von körperlicher Aktivität ist gut belegt. Diese leistet einen unverzichtbaren Beitrag zur Vorbeugung von Zivilisationskrankheiten.

Einseitige Ernährung und zu wenig Bewegung führen häufig zu individuellem Leid: Beeinträchtigung des Wohlbefindens und des Körpergefühls, soziale Ausgrenzung, verminderte Leistungs- und Konzentrationsfähigkeit und weniger Lebensqualität. Krankheiten, die dadurch entstehen können, verursachen darüber hinaus einen erheblichen Kostenanstieg im Gesundheitswesen und belasten die Sozialsysteme und die Volkswirtschaft durch vermehrte Arbeitsunfähigkeit und Frühverrentung. Allein Herz-Kreislauf-Erkrankungen verursachen in Deutschland Behandlungskosten von 35 Mrd. Euro jährlich, Krankheiten des Muskel- und Skelettsystems von 25 Mrd. Euro. Die Kosten, die durch ernährungsmitbedingte Krankheiten entstehen, werden mit 30 % aller Gesundheitskosten kalkuliert und betragen damit jährlich mehr als 70 Mrd. Euro. Hinzu kommen die nicht quantifizierbaren Kosten durch Bewegungsmangel. Damit wird auch die wirtschaftliche Dimension des Problems deutlich.

Prävention und Therapie von Essstörungen wie Magersucht und Bulimie sind aufgrund ihrer weiten Verbreitung in Deutschland und der häufig schwierigen Krankheitsverläufe gleichermaßen eine große gesundheitspolitische Herausforderung. Anders als bei der Entstehung von Übergewicht ist falsches Essverhalten ein Symptom einer psychosomatischen Erkrankung. Maßnahmen zur Ernährungsaufklärung werden den Ursachen von Essstörungen nicht gerecht und können eine psychotherapeutische Betreuung nicht ersetzen. Wichtig ist aber, die Problematik fragwürdiger Schlankheitsideale intensiv öffentlich zu diskutieren und den von Essstörung Betroffenen wirksame Hilfe zukommen zu lassen.

Das Risiko, an einer Krankheit, die durch das Bewegungs- und Ernährungsverhalten mit beeinflusst wird, zu erkranken, differiert erheblich hinsichtlich:

- **Geschlecht:** In Deutschland bestehen deutliche Unterschiede beim Übergewicht zwischen Männern und Frauen. Rund 53 % der Frauen und 67 % der Männer sind betroffen (Bundes-Gesundheitssurvey 1998).
- **Alter:** 15 % der Kinder und Jugendlichen zwischen drei und siebzehn Jahren sind von Übergewicht betroffen, darin enthalten sind etwa 6 % Adipöse. Untersuchungen in geriatrischen Kliniken belegen, dass dort behandlungsbedürftige Patientinnen und Patienten häufig an Mangel- und Unterernährung leiden.
- **Region:** Übergewicht und Adipositas sind in den Ländern unterschiedlich weit verbreitet. Die niedrigsten Anteile finden sich vor allem in Stadtstaaten.
- **Sozialer Hintergrund:** Bildungsferne und einkommensschwache Bevölkerungsschichten sind überdurchschnittlich von Fehlernährung und Übergewicht betroffen und weisen am häufigsten Merkmale einer Essstörung auf.

Die Prävention von Fehlernährung und Bewegungsmangel ist nicht nur national eine wichtige Aufgabe, sondern auch auf EU- und internationaler Ebene. Die EU-Kommission hat 2005 mit ihrem Grünbuch *Förderung gesunder Ernährung und körperlicher Bewegung: eine europäische Dimension zur Verhinderung von Übergewicht, Adipositas und chronischen Krankheiten* einen breit angelegten Konsultationsprozess begonnen. Ebenfalls 2005 hat sie die *Europäische Plattform für Ernährung, Bewegung und Gesundheit* ins Leben gerufen, in der sich Wirtschaft, Verbände und Organisationen zu überprüfbar Schritten zur Prävention von Übergewicht verpflichtet haben. Die Kommission beabsichtigt, im Laufe des Jahres 2007 in einem Weißbuch Vorschläge für Aktivitäten der EU zu gesunderhaltender Ernährung, körperlicher Bewegung und Gesundheit vorzulegen.

Vor dem Hintergrund des weltweit zunehmenden Übergewichts und den damit einhergehenden Zivilisationskrankheiten hat die WHO 2004 eine *Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health* verabschiedet und ihre Mitgliedstaaten aufgefordert, nationale Strategien zur Prävention von durch den Lebensstil mitverursachten, nichtübertragbaren Krankheiten durch gesundheitsfördernde Ernährung und mehr Bewegung zu entwickeln. Im November 2006 hat die WHO-Ministerkonferenz in Istanbul eine Charta zur Bekämpfung der Adipositas für die europäische WHO-Region beschlossen.

Die Bundesregierung hat mit der im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft durchgeführten Konferenz *Gesundheitliche Prävention. Ernährung und Bewegung – Schlüssel für mehr Lebensqualität* vom 25. bis 27. Februar 2007 in Badenweiler, die gemeinsam vom Bundesministerium für Gesundheit und vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz organisiert wurde, mit hochrangigen Vertretern und Vertrete

rinnen aus allen EU-Mitgliedstaaten, der Kommission, der WHO und der Zivilgesellschaft die Dringlichkeit des Problems ausgiebig erörtert und Lösungsansätze für einen gesunden Lebensstil durch Ernährung und Bewegung in einem Memorandum vorgelegt. Es hat sich gezeigt, dass weiterer Handlungsbedarf besteht.

## II. Ziele des Aktionsplans

**Zentrales Ziel ist es,**

bis 2020:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- das Ernährungs- und Bewegungsverhalten nachhaltig zu verbessern,</li> <li>- die Zunahme von Übergewicht bei Kindern zu stoppen und</li> <li>- die Verbreitung von Übergewicht zu verringern.</li> </ul>
-----------	--

Dies kann nur gelingen, wenn der Ernährungszustand nachhaltig verbessert und mehr Bewegung dauerhaft in den Alltag integriert wird. Das vorliegende Eckpunktepapier zeigt Wege auf, um der Zunahme von Übergewicht und Adipositas sowie damit zusammenhängender Krankheiten in allen Bevölkerungsschichten in Deutschland entgegenzuwirken. Dadurch werden die persönliche Lebensqualität verbessert, die Grundlagen für hohe Leistungsfähigkeit gestärkt und die Kosten im Sozialsystem erheblich gesenkt.

Folgende **Teilziele** müssen dazu erreicht werden:

- **Gesund Leben als gesellschaftlichen Wert verankern!**

In Deutschland soll ein Umfeld geschaffen werden, in dem ausgewogene Ernährung und ausreichend Bewegung in allen Lebensbereichen fest verankert sind. Hierzu ist ein enges Zusammenwirken von Politik, Gesundheitswesen, Wirtschaft, Medien und möglichst vielen weiteren Akteuren aus dem gesellschaftlichen Raum erforderlich.

- **Die Vermittlung von Wissen über Ernährung und Bewegung möglichst früh beginnen und lebenslang fortsetzen!**

Ernährungs- und Bewegungsverhalten werden bereits in jungen Jahren geprägt. Daher sollte Prävention möglichst früh ansetzen. Denn dadurch wird verhindert, dass Übergewicht und chronische Krankheiten überhaupt erst entstehen. Da viele Menschen diese erst im Erwachsenenalter entwickeln, sollten Präventionsmaßnahmen lebenslang fortgesetzt und alle Zielgruppen angesprochen werden. Ausgewogene Ernährung und ausreichende Bewegung müssen in jedem Lebensalter – altersangemessen – gefördert werden.

- **Strukturen schaffen, um einen gesunden Lebensstil zu ermöglichen!**

Im Wohn- und Arbeitsumfeld sowie in der Freizeit muss es genügend Bewegungsanreize geben. Angebot und Qualität der Lebensmittel müssen sich an den Bedürfnissen der Verbraucherinnen und Verbraucher orientieren und auch bei einem verringerten Energiebedarf und vermehrter Außer-Haus-Verpflegung eine gesunde Ernährung gewährleisten.

Bei der Entwicklung des Nationalen Aktionsplans müssen folgende Grundsätze berücksichtigt werden:

- Die Maßnahmen müssen an Präventionszielen ausgerichtet und qualitätsgesichert sein. Sie müssen evaluiert werden.
- Die Botschaften müssen verständlich sein, zielgruppenspezifische Interessen berücksichtigen und konkrete Handlungsempfehlungen enthalten.
- Die etablierten Empfehlungen zur Verbesserung des Ernährungs- und Bewegungsverhaltens müssen berücksichtigt und ggf. weiter entwickelt werden.
- Die Aktivitäten der verschiedenen Träger und Organisationen wie Sozialversicherung, Länder, Kommunen und Zivilgesellschaft müssen vernetzt und koordiniert werden.

Dabei kann auf bereits bestehende, von der Bundesregierung initiierte Aktionen aufgebaut werden. Behörden und Organisationen im Geschäftsbereich der Bundesministerien werden einbezogen.

### **III. Zentrale Handlungsfelder**

Gesunderhaltende Ernährung und ausreichend körperliche Aktivität ist in erster Linie Eigenverantwortung der Menschen. Unterstützung erfahren sie durch Information und Aufklärung. Voraussetzung sind aber auch entsprechende Angebote und Möglichkeiten im Alltag, um eine gesunde Wahl treffen zu können.

Aufgabe der Politik ist es, Rahmenbedingungen für gesellschaftliches Handeln zu setzen. Dies kann von gesetzlichen Regelungen über modellhafte Maßnahmen bis hin zu lokalen Projekten zu Ernährung und Bewegung reichen. Auch die Zivilgesellschaft hat eine Verantwortung. So sollten Gesundheitsförderung und Prävention stärker als bisher Maßstab des Handelns bei der wirtschaftlichen Tätigkeit und des gesellschaftlichen Engagements von Unternehmen sein. Die Sozialversicherungsträger wiederum sollten ihre Versicherten im Rahmen ihrer bestehenden gesetzlichen Zuständigkeiten angemessen an Maßnahmen der Prävention heranführen. Sportvereine können über die Intensivierung des Breitensports zu mehr körperlicher Aktivität im Alltag motivieren.

Der Nationale Aktionsplan soll die folgenden fünf **Handlungsfelder** abdecken:

### **1. Vorbildfunktion der öffentlichen Hand**

Gesundheit kann ein entscheidender Faktor für die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und damit für den Standort Deutschland sein. Die Förderung gesunder Lebensstile durch Ernährung und Bewegung ist eine Aufgabe vieler Politikfelder. Nur durch das Zusammenspiel der Maßnahmen aller betroffenen Bundesministerien sowie von Ländern und Kommunen können nachhaltige Veränderungen bewirkt werden.

Diese Grundsätze müssen sich auch in den konkreten Maßnahmen wieder finden. Projekte, die interdisziplinär und gut vernetzt arbeiten und damit ihre Langfristigkeit und Nachhaltigkeit sichern, sind Erfolg versprechend. Durch die Vernetzung vorhandener Angebote und Akteure können Ressourcen gespart und die Qualität deutlich gesteigert werden. Deshalb soll dies Vorrang haben.

### **2. Bildung und Information über Ernährung, Bewegung und Gesundheit**

Ernährungs- und Bewegungsverhalten werden bereits in jungen Jahren geprägt. Daher sollte Prävention möglichst früh ansetzen. Dieser Weg muss lebenslang begleitet und als gesellschaftlicher Prozess verstanden werden. Eltern haben eine besondere Verantwortung, in diesem Sinne Vorbild zu sein und auf ihre Kinder einzuwirken.

Die Familie ist ein wichtiger Ort, an dem Verhaltensmuster vorgelebt und verinnerlicht werden. Dieser Prozess muss in Kindertageseinrichtungen und Schulen, Ausbildung, Universitäten, Bundeswehr, Zivil- und Friedensdienst über den Arbeitsplatz und Freizeitbereich bis hin zu Begegnungsstätten für ältere Menschen weitergeführt werden. In Zusammenarbeit mit anderen Politikfeldern, Ländern, Kommunen, der Wirtschaft, Verbänden und Organisationen sollen Initiativen gebündelt und neue erprobt werden. Hilfreich sind dabei alle, die Menschen in ihrem Bemühen um ein gesundes Bewegungs- und Ernährungsverhalten unterstützen.

Die betriebliche Gesundheitsförderung bietet große Potenziale beispielsweise durch eine ausgewogene Kost in Kantinen oder Bewegungsmöglichkeiten. Davon haben die Unternehmen einen unmittelbaren Nutzen, da die Beschäftigten leistungsfähiger sind und weniger Fehltage anfallen.

Für eine gesunderhaltende Ernährung ist die Produktinformation eine wichtige Informationsquelle. Dabei muss die Kennzeichnung von Lebensmitteln dem Informationsbedürfnis in klarer und verständlicher Form Rechnung tragen und vor Täuschung und Irreführung schützen. Dies ist die Leitlinie der Bundesregierung bei den anstehenden Beratungen auf EU-Ebene zur Reform der Lebensmittel- und Nährwertkennzeichnung. Neben der Produktkennzeichnung haben aber auch andere Informationswege eine wichtige Bedeutung (z. B. Aufklärungskampagnen, Zeitschriften, Herstellerangaben im Internet). Dabei hat die Wirtschaft in der Werbung eine besondere Verantwortung gegenüber Kindern und Jugendlichen.

Sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen sind durch Ernährungs- und Bewegungsaufklärung bislang nicht ausreichend erreicht worden. Deren Situation hinsichtlich der Bildung, des Sprachniveaus und der finanziellen Ausstattung wird nicht ausreichend berücksichtigt. Deshalb müssen zielgruppengerechte Aufklärungs- und Informationsmaßnahmen bei Risikogruppen verbessert werden. Gesundheitsförderliche Maßnahmen müssen in die jeweilige Alltagsstruktur, also in die Lebenswelten, eingebunden werden. Bei sozial benachteiligten Gruppen ist hinsichtlich der Verständlichkeit und Verfügbarkeit von Informationen sowie der Umsetzbarkeit in besonderem Maße darauf zu achten, wie dies erreicht werden kann.

### **3. Bewegung im Alltag**

Im Alltag der Menschen, im Wohnumfeld, am Arbeitsplatz, in Kindergärten und Schulen oder in Seniorenheimen, müssen ausreichend attraktive Bewegungsmöglichkeiten vorhanden sein. Dadurch können Menschen regelmäßig körperlich aktiv sein. Das Wohnumfeld muss so gestaltet sein, dass es genügend Bewegungsanreize schafft. Dazu zählen abwechslungsreiche Spielplätze, sichere und reizvolle Fuß- und Fahrradwege, wohnortnahe Einkaufsmöglichkeiten und attraktive Parks. Auch müssen Sport- und andere Bewegungsangebote leicht erreichbar sein. Ein vielfältiges Angebot beim Schul-, Betriebs- und Breitensport durch Sportvereine und -organisationen fördert dies. Gleichzeitig muss der Wert der körperlichen Aktivität in der Öffentlichkeit größere Anerkennung finden. Hierzu müssen altersangemessene Angebote erweitert werden.

Gemeinsam mit anderen Ressorts, wie beispielsweise dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, dem Bundesministerium für Bildung und Forschung, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den Ländern und Kommunen sowie Sportverbänden sollen Konzepte weiterentwickelt werden, wie die gesamte Bevölkerung mehr Sport und Bewegung in den Alltag integrieren kann. Dabei sind entsprechende Anreize für Kinder und Jugendliche genauso wichtig wie für ältere Menschen. Die Angebote müssen sich an den Bedürfnissen der Zielgruppen orientieren.

#### **4. Qualitätsverbesserung bei der Verpflegung außer Haus**

Der Anteil der Menschen, die zumindest eine Mahlzeit pro Tag außer Haus einnehmen, steigt kontinuierlich. Bereits 26 % der Bevölkerung essen einmal täglich auswärts; das sind 8 % mehr als vor zehn Jahren. So kann in Kindertageseinrichtungen, Schulen und Arbeitsstätten, in Krankenhäusern, in Senioreneinrichtungen, aber auch beim gastronomischen Service z.B. in Restaurants, Raststätten, Zügen und Flugzeugen noch vieles optimiert werden.

Die Bereitstellung einer ausgewogenen, qualitativ hochwertigen, bedarfsgerechten und gesunden Verpflegung sollte in den genannten Einrichtungen eine größere Bedeutung erhalten. Die Erarbeitung und Bereitstellung wissenschaftlich gesicherter und praxistauglicher Qualitätsstandards für die Gemeinschaftsverpflegung können dazu beitragen. Gesunde Alternativen sollten selbstverständlicher Bestandteil des Angebots sein.

#### **5. Impulse für die Forschung**

Die Häufigkeit von Fehlernährung, Bewegungsarmut, Übergewicht und damit zusammenhängenden Krankheiten in der Bevölkerung ist durch regelmäßige Gesundheitssurveys gut dokumentiert. Bundesweite Verzehrerhebungen und ein Ernährungsmonitoring werden weitere wichtige Informationen liefern. Es gibt jedoch noch nicht genügend Erkenntnisse über die Ursachen sowie über die Bestimmungsfaktoren des Ernährungs- und Bewegungsverhaltens. Auch die Wirksamkeit entsprechender Präventionsansätze ist wissenschaftlich unzureichend geprüft.

Der Einfluss von Ernährung und Bewegung auf die „großen Volkskrankheiten“ wie Adipositas, Diabetes mellitus Typ 2, Herz-Kreislauf-Erkrankungen sowie Gelenk- und Rückenbeschwerden bedarf noch weiterer wissenschaftlicher Aufhellung. Die Synergien von bereits bestehenden Forschungsschwerpunkten sollen durch eine stärkere Vernetzung besser genutzt werden. In weiteren Forschungsarbeiten soll untersucht werden, inwieweit Erkrankungen durch verhältnis- und verhaltenspräventive Maßnahmen, die mit Bewegungsmangel und Fehlernährung in Verbindung stehen, verhindert werden können.

Forschung, die der Politikberatung dient, hat die Fülle der Erkenntnisse zu ordnen, zu gewichten, Prioritäten zu setzen und Lösungsansätze zu erarbeiten und zu bewerten. Unabdingbar ist dabei, dass möglichst verlässliche wissenschaftliche Aussagen über die Wirkungsverhältnisse von Ernährung und Bewegung zur Verfügung stehen. Es ist zu erforschen, ob und wenn ja wie mit neuartigen Lebensmitteln der Anteil übergewichtiger Menschen gesenkt werden kann.

Die Forschung muss künftig neben naturwissenschaftlichen Erkenntnissen stärker sozialwissenschaftliche Aspekte berücksichtigen. Erforderlich sind anwendungsorientierte Studien, die konkret aufzeigen, welche Faktoren es Menschen erleichtern, ihr Verhalten nachhaltig zu ändern.

#### **IV. Weiteres Vorgehen**

Auf der Grundlage der Eckpunkte werden das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und das Bundesministerium für Gesundheit unter Einbeziehung der betroffenen Ressorts einen Nationalen Aktionsplan *Gesunde Ernährung und Bewegung – Schlüssel für mehr Lebensqualität* vorlegen. Darin werden konkrete Schritte und Maßnahmen beschrieben, damit eine Trendwende herbeigeführt und die Zunahme von Übergewicht und damit zusammenhängenden Krankheiten in allen Bevölkerungsgruppen gestoppt werden kann. Der Nationale Aktionsplan wird mit den Ländern und Kommunen abgestimmt, um auch deren vielfältige Aktivitäten einzubeziehen und die gesamten Maßnahmen besser aufeinander abzustimmen. Hierzu werden entsprechende Arbeitsstrukturen, wie eine interministerielle Arbeitsgruppe und eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe, eingerichtet.

Ebenso werden weitere wichtige gesellschaftliche Akteure wie die Sozialversicherungen, Sportvereinigungen, die Wirtschaft, die Wissenschaft, Verbraucherverbände u. ä. einbezogen, um deren Wissen, Erfahrungen und eigene Aktivitäten zu nutzen und sie als Akteure für stärker abgestimmte Maßnahmen zu gewinnen.

