

Messbare Trends statt Schätzungen

Drei-Jahre-Strategie gegen Lebensmittelverschwendung

Was es jetzt braucht: Kombination aus gesetzlichem Rahmen und zügige und ambitionierte Umsetzung der Branchenvereinbarungen

Zum dritten Mal jährt sich der Tag, an dem die „Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung“ veröffentlicht worden ist. Es wurde viel Geld in die Hand genommen, um im Rahmen von Dialogforen die verschiedenen Branchen an den Tisch zu holen, um Zielvereinbarungen zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen zu verabschieden. Für die kommende Legislaturperiode gilt es, die Fäden aufzunehmen, Strukturen und mehr Verbindlichkeit aufzubauen. Denn Ziel ist es, in der Lebensmittelwirtschaft eine sichtbare und messbare Reduktion der Lebensmittelabfälle zu erreichen. Zielvereinbarungen zu verabschieden, wird allein nicht ausreichen.

Ein Blick zurück

Die vor drei Jahren vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) auf den Weg gebrachte „Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung“ setzt auf freiwillige Branchenvereinbarungen. Seit 2019 wurden sektorale Dialogforen aufgebaut, die die Lebensmittelversorgungskette abbilden: Produktion, Weiterverarbeitung, Handel und die Außer-Haus-Verpflegung. Darüber hinaus wurde ein Dialogforum Private Haushalte etabliert. Ziel aller Dialogforen, außer jenes für private Haushalte, ist es, branchenspezifische Zielvereinbarungen zu erarbeiten. Für den Bereich der Außer-Haus-Verpflegung wurde im April 2021 eine [Zielvereinbarung](#) verabschiedet. In dieser erklären sich die Unterzeichnenden bereit, eine Verringerung der Lebensmittelabfälle bis 2025 um 30 Prozent und bis 2030 um 50 Prozent zu erreichen. Die Zielvereinbarung regelt Zuständigkeiten, Aufgaben und Maßnahmen sowohl für das BMEL als auch für die verschiedenen Verbände. Sie umfasst die Vielfältigkeit der Gastronomie und Hotels, von Betriebskantinen über Schulverpflegung bis hin zu Krankenhäusern, Seniorenheimen oder Schulen. Darüber hinaus enthält die Zielvereinbarung eine gesonderte [Beteiligungserklärung](#), die sich explizit an die Unternehmen richtet. Darin erklären sich die Betriebe bereit, Mindestanforderungen zu erfüllen. Die Anforderungen reichen von der Messung der Lebensmittelabfälle im Betrieb über die Umsetzung und Dokumentation von Maßnahmen bis hin zur Schulung der Mitarbeitenden. Für den Handel ist vorgesehen, dass 2022 eine Zielvereinbarung verabschiedet wird, für die Bereiche Produktion und Weiterverarbeitung 2023. Für diesen Prozess hat das Ministerium für die Jahre 2019 bis 2023 zwölf Millionen Euro zur Verfügung gestellt.

Damit die Zielvereinbarungen in den jeweiligen Branchen eine ausreichende Wirksamkeit entfalten können, müssen zwei Grundvoraussetzungen erfüllt sein: Eine Grundvoraussetzung betrifft Inhalt und Unterzeichnende der Zielvereinbarung. Dazu gehört, dass die Zielvereinbarungen Reduktionsziele und



Hintergrundpapier

konkrete Maßnahmen sowie Anforderungen an eine regelmäßige und nachvollziehbare Berichterstattung beinhalten müssen, zu der sich die Unterzeichnenden verpflichten. Dabei sollten die Unterzeichnenden nicht allein die Verbände sein, sondern vielmehr die Unternehmen, da auf dieser Ebene die Reduzierung der Lebensmittelabfälle erfolgt. Die andere Grundvoraussetzung betrifft die Umsetzung. Es reicht nicht, eine Zielvereinbarung als PDF in den virtuellen Raum zu stellen. Es gilt, Unternehmen zu gewinnen und zu überzeugen mitzumachen, und es braucht eine umfassende Unterstützung der Unternehmen. Übergeordnet ist eine koordinierende Stelle unerlässlich, die für das Datenmanagement verantwortlich ist, auf dessen Grundlage wiederum regelmäßig und pro Sektor Reduktionserfolge dargestellt werden können. Stand heute ist nicht ersichtlich, ob die noch ausstehenden Zielvereinbarungen die erste Grundvoraussetzung erfüllen. Stand heute ist auch nicht ersichtlich, wie die Zielvereinbarungen umgesetzt werden sollen und wie die Berichterstattung dazu erfolgen soll. Es ist nicht abzusehen, ob und wie die im Rahmen des Dialogforums erarbeitete [Empfehlung](#) für eine übergreifende unabhängige Kompetenzstelle aufgegriffen und umgesetzt wird. Es ist auch immer noch nicht klar, wie die Bundesregierung der Pflicht aus [der europäischen Abfallrahmenrichtlinie](#) nachkommen wird, jährlich über das Ausmaß von Lebensmittelabfällen an die Europäische Kommission zu berichten. Der erste Bericht ist dieses Jahr einzureichen, Berichtsjahr ist 2020.

Der Ruf nach mehr Verbindlichkeit wird lauter

Die Wirksamkeit der Dialogforen sowie der freiwilligen Vereinbarungen wurde vielfach in Zweifel gezogen. Es wurde in Frage gestellt, ob diese in Zukunft zu nachvollziehbaren Reduktionserfolgen in den Sektoren führen werden. Es stellt sich die Frage, ob sich ausreichend Unternehmen beteiligen werden, um tatsächlich ein verändertes Handeln in der gesamten Branche zu erreichen. Wenige Pilotbetriebe werden nicht genügen, die Reduktionsziele zu erreichen. Durch die branchenspezifischen Vereinbarungen werden auch die Lieferkettenbeziehungen nicht ausreichend adressiert. Denn gerade die Beziehungen zwischen Handel und Erzeugern, zwischen Lebensmittelindustrie und Handel oder Lebensmittelindustrie und Erzeugern gilt es zu betrachten, da die Verluste in der Kette verschoben werden und es dadurch zu erheblichen Verlusten kommt. Dies gilt z.B. für die Qualitätsanforderungen der Lebensmittelindustrie oder des Handels an [Obst und Gemüse](#).

Beschluss der Bundesländer

Den Bundesländern sind die Zielvereinbarungen allein nicht ausreichend. Dies wurde im letzten [Beschluss des Bundesrates](#) sehr deutlich, in dem festgestellt wird, dass die „auf Freiwilligkeit basierenden Konzepte [...] nicht ausreichend Wirkung zur Reduzierung der Lebensmittelabfälle entfalten.“ Vielmehr setzt sich der Bundesrat für eine gesetzlich verankerte Pflicht zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen ein und hält es für erforderlich, die Wirtschaftsbeteiligten auf allen Herstellungs- und Vertriebssebenen zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen zu verpflichten. Die neue Bundesregierung steht in der Pflicht, dem Beschluss des Bundesrates nachzukommen, die geforderte gesetzlich verankerte Pflicht zur Reduzierung zu überprüfen und konkrete Umsetzungsvorschläge zu erarbeiten.

Initiative der Europäischen Kommission für rechtsverbindliche Reduktionsziele

Auf europäischer Ebene startete die Europäische Kommission eine Initiative mit dem Ziel, für die EU rechtsverbindliche Ziele zur Verringerung der Lebensmittelverschwendung einzuführen. Eine erste Konsultation zu dieser [Initiative](#) fand 2021 statt. Die Initiative ist eingebettet in den Europäischen



Hintergrundpapier

Green Deal und die „Farm-to-Fork-Strategie“, die zum Ziel hat, den ökologischen Fußabdruck des Ernährungssystems in der EU zu verringern und den Übergang zu einer gesunden und nachhaltigen Ernährung zu erleichtern. Die Initiative stützt sich auch auf die [EU-Abfallrahmenrichtlinie](#). Darin ist verankert, dass die Kommission, die von den Mitgliedsstaaten übermittelten Daten über Lebensmittelabfälle überprüft. Nach ersten Einschätzungen der Europäischen Kommission sind die Maßnahmen der Mitgliedsstaaten zur Bekämpfung der Lebensmittelverschwendung uneinheitlich und nicht ausreichend, um das globale Nachhaltigkeitsziel (SDG 12.3) zu erreichen. Die Zielsetzung ist eindeutig: Die weltweite Pro-Kopf-Verschwendung von Lebensmitteln auf der Ebene des Einzelhandels und der Verbraucher:innen soll halbiert und die Lebensmittelverluste entlang der Produktions- und Lieferketten, einschließlich der Nachernteverluste, sollen bis 2030 verringert werden. Die unterschiedlichen Anstrengungen der Mitgliedsstaaten bei der Verringerung der Lebensmittelabfälle würden laut Europäischer Kommission zeigen, dass ein koordinierter und einheitlicher Ansatz auf EU-Ebene erforderlich ist, um das Tempo voranzutreiben, wie es für die Erreichung dieses Zieles erforderlich ist. Darüber hinaus sei die Verringerung der Lebensmittelabfälle notwendig, um die Klimaneutralität in der EU bis 2050 zu erreichen, einschließlich des Zwischenziels einer Nettoerduzierung der Treibhausgasemissionen um mindestens 55 Prozent bis 2030. Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht verbindliche Zielvorgaben vor, jedoch soll jeder Mitgliedsstaat unter Berücksichtigung seiner spezifischen nationalen Situation die wirksamsten Maßnahmen wählen. In einer ersten Konsultation fand die Initiative eine breite Unterstützung, insbesondere die Option, die gesamte Lebensmittelversorgungskette, vom Erzeuger bis zu den Endverbraucher:innen, abzudecken. Eine öffentliche Konsultation hierzu wird 2022 stattfinden. Der Vorschlag für die Richtlinie ist für 2023 geplant.

Berichterstattung, die eine Evaluation von Maßnahmen ermöglicht

Die Berichterstattung an die EU hat zum Ziel, die Reduktion von Lebensmittelabfällen im Vergleich zur Baseline von 2015 zu dokumentieren. Die [Baseline](#) beschreibt aber eine Bandbreite möglicher Mengen zwischen 10,27 und 13,43 Millionen Tonnen an Lebensmittelabfällen. Diese in weiten Teilen geschätzten Daten sind für ein Monitoring von Maßnahmen und den Nachweis von Entwicklungen nicht ausreichend. Soll die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Reduktion von Lebensmittelabfällen nachgewiesen werden, muss die Art der Datenerhebung festgelegt werden, die zu einer genaueren Datenlage führt. Sie muss also Abfalldaten aus den verschiedenen Bereichen der Wertschöpfungskette in einem Detailgrad erfassen, der es ermöglicht, für unterschiedliche Branchen Erfolge und Misserfolge nachzuweisen. Die jetzt vorgesehene Erhebung auf der Grundlage der Abfallstatistiken wird das ohne Pflichten zur Berichterstattung für z.B. die Entsorgungswirtschaft in der geforderten Zeit nicht leisten können. Die Berichterstattung sollte neben den Abfallstatistiken verschiedene weitere Quellen zur Abbildung aktueller Entwicklungen des Lebensmittelabfallaufkommens berücksichtigen. Dazu gehört z.B. auch die Berichterstattung, zu der sich die Unternehmen im Rahmen der Zielvereinbarungen verpflichten. Diese gilt es zu nutzen, um die Entwicklung auf einzelnen Wertschöpfungsstufen zu dokumentieren. Aufbauend auf dieser Berichterstattung können dann politische Entscheidungen zielgerichteter gefällt und Kampagnen besser umgesetzt werden.

Empfehlungen zur weiteren Umsetzung der nationalen Strategie

Es zeichnet sich also ab, dass mehr Verbindlichkeit bezüglich der Reduzierung von Lebensmittelabfällen eingefordert werden wird. Heißt dies, die Arbeit der Dialogforen war umsonst?

Aus unserer Sicht wäre eine Kombination aus gemeinsam gestalteten Vereinbarungen und verbindlichen Zielen am wirksamsten. Ein gesetzlicher Rahmen wäre insofern zu begrüßen, als dass sich alle Unternehmen an diesem orientieren könnten und müssten. Die Vorteile für einen verstetigten und koordinierten Prozess zur Umsetzung der Zielvereinbarungen lägen darin, dass ein Netzwerk aufgebaut werden könnte, in den Unternehmen nicht nur Unterstützung erhielten, sondern auch Innovationen und Beispiele guter Praxis ausgetauscht werden könnten. Zudem könnte ein verbindlicher Rahmen nur sehr unzureichend die Schnittstellenproblematik entlang der Lebensmittelversorgungskette adressieren. Diese zu lösen ist aber wesentlich, um die Lebensmittelabfälle entlang der Lieferkette zu reduzieren. Aus unserer Sicht läge diese zentrale Aufgabe bei einer übergeordneten Kompetenzstelle. Es gilt, die zwölf Millionen Euro, die für die Dialogforen bereitgestellt worden sind, zu nutzen und die Erfahrungen, die im Rahmen der Dialogforen gemacht worden sind, in die weitere Entwicklung mit einfließen zu lassen. Aus unserer Sicht kann dieser Prozess Wirksamkeit entfalten, wenn folgende Grundvoraussetzungen erfüllt sind:

Grundvoraussetzungen für wirksame Zielvereinbarungen

- a) Die Zielvereinbarung enthält ambitionierte Reduktionsziele, die sich an den internationalen (SDG) sowie den europäischen Vorgaben orientieren.
- b) Die Zielvereinbarung definiert Rollen und Zuständigkeiten von Ministerien, Verbänden und Unternehmen. Die Maßnahmen für die Verbände zielen vor allem auf ihre Funktion als Multiplikatoren. Sie unterstützen die Zielvereinbarung durch Kampagnen und Öffentlichkeitsarbeit und rufen ihre Mitglieder auf, sich aktiv an der Umsetzung der Zielvereinbarung zu beteiligen. Die Zuständigkeit der Ministerien zielt u.a. darauf ab, die Umsetzung der Zielvereinbarung zu unterstützen, z.B. durch die Einrichtung einer übergreifenden und unabhängigen Koordinierungsstelle oder die Umsetzung von öffentlichkeitswirksamen Kampagnen.
- c) Die Zielvereinbarung enthält konkrete und messbare Anforderungen an die Unternehmen. Die Anforderungen an die Unternehmen zielen direkt auf die Reduzierung von Lebensmittelabfällen auf der Unternehmensebene ab.
- d) Die Zielvereinbarung enthält Hinweise und Vorgaben zum Datenmanagement und zur regelmäßigen Berichterstattung.

Grundvoraussetzung für eine wirksame Umsetzung

Eine gute Zielvereinbarung ist nur der erste Schritt. Notwendig ist darauf aufbauend die Gewährleistung einer wirksamen Umsetzung und damit die Verstetigung der Prozesse. Unternehmen müssen gewonnen, Daten erhoben und ausgewertet und Berichte zu den Reduktionserfolgen erstellt werden. Aus unserer Sicht sollten diese Aufgaben bei einer übergeordneten unabhängigen Kompetenzstelle liegen, die mit folgenden Aufgaben betraut wäre:

- Akquise von Unternehmen und weiteren Akteuren zur Teilnahme an der Zielvereinbarung;
- Entgegennahme, Analyse und Aufbereitung der Daten, die von den Unternehmen übermittelt werden;
- Unterstützung der Unternehmen bei der Umsetzung der Zielvereinbarung;
- Gewährleistung, dass die Datenerhebung nach objektiven Maßstäben erfolgt und der Schutz der Daten sichergestellt ist;
- Erstellung von Benchmarks für unterschiedliche Settings und Unternehmensgrößen;



Hintergrundpapier

- Bereitstellung von Kommunikationsmaterialien und Handlungsleitfäden;
- Dokumentation der erreichten Ziele für verschiedene Zielgruppen.

Breitenwirksame öffentliche Unterstützung

Darüber hinaus ist eine breitenwirksame Unterstützung in Form von öffentlichen Kampagnen für verschiedene Zielgruppen notwendig, damit die Umstellung in den Branchen auf eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung stößt.

25 Prozent weniger Lebensmittelabfälle bis 2025: Zeit zu handeln

Für die Verstetigung des Prozesses und die Einrichtung einer Kompetenzstelle werden weitere finanzielle Mittel benötigt, ebenso wie für öffentlichkeitswirksame Kampagnen. Doch ohne die Bereitschaft vonseiten der öffentlichen Hand, in einen verstetigten Prozess zu investieren, wird es nicht gelingen, eine hohe Akzeptanz hin zu einer abfallarmen Wirtschaftsweise zu erreichen. Wir brauchen ein Umdenken, gemeinsam und mit verbindlichen Rahmenbedingungen, wie es von der Europäischen Kommission nun angestoßen wird. Die Bundesregierung muss sich hier aktiv einbringen und für verbindliche Reduktionsziele einsetzen. In gleicher Weise muss sie dem Beschluss des Bundesrates Rechnung tragen und konkrete Umsetzungsvorschläge für eine gesetzlich verankerte Pflicht zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen für die Wirtschaftsbeteiligten auf allen Herstellungs- und Vertriebssebenen erarbeiten.

Es bleibt wenig Zeit. Laut Abfallrahmenrichtlinie gilt es, bis 2025 die Lebensmittelabfälle um 30 Prozent und bis 2030 um 50 Prozent zu reduzieren. Dies ist in drei bzw. acht Jahren. Daraus ergibt sich ein akuter Handlungsbedarf für die Bundesregierung. Doch es sollte auch nicht vergessen werden, dass bereits viel Zeit vergangen ist. 2011 wurde mit dem Dokumentarfilm „Taste the Waste“ das Thema in der Öffentlichkeit bekannt. Angestoßen durch die gesellschaftlichen Diskussionen startete das BMEL 2012 die Kampagne „Zu gut für die Tonne“, die zunächst ausschließlich an die Verbraucher:innen gerichtet war. Ziel war es damals, die Lebensmittelverschwendung bis zum Jahr 2020 zu halbieren, was bekanntermaßen nicht erreicht worden ist. Im selben Jahr wurde die Bundesregierung in einem interfraktionellen [Antrag von CDU/CSU, SPD, FDP und den Grünen](#) aufgefordert, nicht allein die Verbraucher:innen, sondern auch die Wirtschaftsakteure entlang der Lieferkette in die Pflicht zu nehmen. Seitdem sind zehn Jahre vergangen und bis heute mangelt es an einer ausreichend validen Datengrundlage, um zu ermitteln, wie viele Lebensmittel nicht für ihren eigentlichen Zweck, die Ernährung der Menschen, genutzt werden, sondern verloren gehen. Es gilt, jetzt zu handeln.

Tanja Dräger de Teran
WWF Deutschland
Email: tanja.draeger@wwf.dee

Silke Friedrich
Fachhochschule Münster
iSuN - Institut für Nachhaltige Ernährung
Email: silke.friedrich@fh-muenster.de