

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat über die
Prüfung

Maßnahmen zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung (insbesondere Kapitel 1002 Titel 684 04)

Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung

26. November 2025

Geschäftszeichen: III 3 - 0001703 I

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Vorbemerkungen	8
2	Erkenntnisse aus bisherigen Prüfungen.....	9
3	Prüfungsverfahren	10
4	Die Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung.....	10
4.1	Das Aufkommen an Lebensmittelabfällen ist noch nicht ausreichend bekannt.....	11
4.2	Die Ziele für die Sektoren der Lebensmittelversorgungskette orientieren sich nicht am Reduzierungspotenzial	18
4.3	Die Wirkung der Kampagne „Zu gut für die Tonne“ bleibt unklar	23
4.4	Fehlende ressort- und länderübergreifende Steuerung der Nationalen Strategie durch das Bund-Länder-Gremium	28

Abkürzungsverzeichnis

5

50 %-Ziel *Ziel der Vereinten Nationen, die Nahrungsmittelverschwendung pro Kopf auf Einzelhandels- und Verbraucherebene bis zum Jahr 2030 zu halbieren*

B

Baseline-Studie *Studie des Thünen-Instituts zur Datenermittlung zu den Lebensmittelabfällen in Deutschland im Jahr 2015*

BLE *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*

BMLEH *Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat*

BMUKN *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*

N

Nationale Strategie *Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

S

SDG *Sustainable Development Goal*

StBA *Statistische Bundesamt*

T

TI *Thünen-Institut*

V

VV *Allgemeine Verwaltungsvorschriften*

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (BMLEH) hat im Februar 2019 die „Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung“ (Nationale Strategie) beschlossen. Ihr Ziel ist es, bis zum Jahr 2030 die Lebensmittelabfälle entlang der Lebensmittelversorgungskette in Deutschland zu reduzieren und Lebensmittelverluste zu verringern.

Der Bundesrechnungshof hat die Nationale Strategie geprüft. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMLEH stellt er abschließend Folgendes fest:

0.1

Das BMLEH muss für eine effektive Senkung der Abfälle wissen, wo die Lebensmittelabfälle anfallen. Zu diesem Zweck hat das BMLEH seit dem Jahr 2012 versucht, die Menge der Lebensmittelabfälle in den einzelnen Sektoren der Lebensmittelversorgungskette durch verschiedene Studien zu ermitteln. Mithilfe der Daten will das BMLEH den Erfolg seiner Maßnahmen zur Reduktion der Lebensmittelabfälle messen. Bisher ist es jedoch nicht gelungen, belastbare Lebensmittelabfalldaten für die Sektoren zu erheben. Bei 17 % der Abfälle ist nicht bekannt, wie viel Lebensmittelabfälle darin enthalten sind. Daher kann das BMLEH den möglichen Erfolg seiner Maßnahmen nicht umfassend bewerten. Das BMLEH muss die Methode zur Messung der Lebensmittelabfälle deutlich verbessern, um für alle Sektoren der Lebensmittelversorgungskette belastbare Lebensmittelabfalldaten zu erhalten.

Das BMLEH hat in seiner Stellungnahme die Prüfungsfeststellung anerkannt und strebt an, für die noch ausstehende Erhebung der Lebensmittelabfalldaten im Jahr 2024 belastbarere Daten für die Sektoren zu ermitteln.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMLEH künftig die erforderlichen belastbaren Daten erhebt, um die Wirksamkeit seiner Maßnahmen bewerten zu können. (Nummer 4.1)

0.2

Das BMLEH verfolgt das Ziel, die Menge der Lebensmittelabfälle in Deutschland bis zum Jahr 2030 zu halbieren. Dazu sollen die Lebensmittelabfälle in jedem Sektor gleichermaßen halbiert werden. Im Jahr 2019 hat das BMLEH die Menge an Lebensmittelabfällen in Deutschland durch das Thünen-Institut (TI) ermitteln lassen. Nach dessen Baseline-Studie betrug die Abfallmenge im Jahr 2015 bei rund 12 Millionen Tonnen, wovon rund 7 Millionen Tonnen vermeidbar waren. Das TI schätzte den Anteil der vermeidbaren Lebensmittel in den

einzelnen Sektoren als unterschiedlich hoch ein. Bei der Festlegung des pauschalen Einsparziels von 50 % für alle Sektoren spielten dieses Reduzierungspotenzial der einzelnen Sektoren und die dafür notwendigen Haushaltsmittel jedoch keine Rolle. Der Bundesrechnungshof hält pauschal gleiche Sektorziele zur Verringerung der Lebensmittelabfälle für nicht sachgerecht. Das BMLEH sollte eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als begleitende Erfolgskontrolle für seine Nationale Strategie erstellen und am Reduzierungspotenzial des jeweiligen Sektors orientierte Ziele festlegen.

Die novellierte Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union ist im Oktober 2025 in Kraft getreten. Sie sieht unter anderem unterschiedliche Reduktionsziele für vier von fünf Sektoren vor. Das BMLEH hat in seiner Stellungnahme erklärt, es werde seine nationalen Einsparziele an die neuen europäischen Ziele anpassen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMLEH seine Maßnahmen infolge der angepassten Ziele neu ausrichtet. Entsprechend muss es dazu rechtzeitig eine geeignete Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen. (Nummer 4.2)

0.3

Mit der Kampagne „Zu gut für die Tonne“ informiert das BMLEH seit dem Jahr 2012 Bürgerinnen und Bürger zum Thema „Lebensmittelwertschätzung“. In den Jahren 2012 bis 2022 standen für die Kampagne insgesamt 13,18 Mio. Euro zur Verfügung. Die aufgrund einer Bemerkung des Bundesrechnungshofes im Jahr 2016 definierten Ziele hatte das BMLEH zwischenzeitlich wieder fallen gelassen. Es setzte sich Ende des Jahres 2022 zahlreiche neue Ziele. Diese waren entweder nicht messbar ausgestaltet oder es waren aus Sicht des BMLEH „starre Zielvorgaben nicht möglich“ bzw. eine Vorher-Nachher-Messung wurde als zu aufwendig angesehen. Damit kann das BMLEH nicht bewerten, ob und wie erfolgreich die bisherige Kampagne war und ob diese zu den gewünschten Verhaltensänderungen bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern geführt hat.

Das BMLEH sollte für die Kampagne messbar ausgestaltete Ziele einschließlich solcher zur Messung der Verhaltensänderung definieren. Bis dahin sollte das BMLEH die Kampagne „Zu gut für die Tonne“ nicht weiterentwickeln und die Agenturkosten für Kommunikations- und Informationsmaßnahmen auf ein Minimum reduzieren.

Das BMLEH hat in seiner Stellungnahme erklärt, seit dem Jahr 2024 habe es wieder messbare Ziele für seine Kommunikationsmaßnahmen festgelegt. Es bliebe jedoch eine Herausforderung, von durchgeführten Maßnahmen auf eine Verhaltensänderung oder reduzierte Lebensmittelabfälle zu schließen. Dennoch wolle es über eine weitere Evaluation, den Erfolg der Kampagne ermitteln.

Das BMLEH bleibt den Nachweis über die Wirkung seiner Kampagne „Zu gut für die Tonne“ weiterhin schuldig. Denn auch die neu eingeführten Ziele erlauben keine Bewertung, ob die

Maßnahme auch zu Verhaltensänderungen führt. Ob die geplante Evaluation geeignet ist, um die durch die Kampagne angestoßene Verhaltensänderungen zu belegen, bleibt abzuwarten. Solange das BMLEH die Wirkung der Kampagne „Zu gut für die Tonne“ nicht nachweist, hält der Bundesrechnungshof an seiner Forderung fest, die Kosten der Agenturen auf ein Minimum zu reduzieren. (Nummer 4.3)

0.4

Das BMLEH hat im Rahmen der Nationalen Strategie ein Bund-Länder-Gremium eingerichtet, das zur Steuerung der Nationalen Strategie beitragen sollte. Allerdings nutzte das BMLEH das Bund-Länder-Gremium lediglich für einen unverbindlichen Informationsaustausch mit den Ländern. Eine strategische Steuerung durch das Bund-Länder-Gremium war wegen des fehlenden Überblicks der auf Länder- und Bundesebene bestehenden Fördermaßnahmen zur Reduzierung der Lebensmittelabfälle nicht möglich. Das BMLEH sollte das Mandat und die Aufgaben des Gremiums klären.

Das BMLEH ist der Empfehlung gefolgt und hat in seiner Stellungnahme erklärt, man habe in der Sitzung des Bund-Länder-Gremiums vom Mai 2025 eine Mandatsänderung samt Anpassung der Aufgaben des Gremiums vorgenommen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Gremium seine nunmehr angepasste Rolle künftig umsetzt. (Nummer 4.4)

1 Vorbemerkungen

Sie führen unter dem Titel „Zu gut für die Tonne“ seit dem Jahr 2012 eine bundesweite Informationskampagne gegen das Wegwerfen noch verwertbarer Lebensmittel durch. Bis zum Jahr 2022 gaben Sie 13,18 Mio. Euro dafür aus und förderten seit dem Jahr 2017 Maßnahmen in Höhe von 5,2 Mio. Euro. Im Rahmen der Kampagne starteten Sie zahlreiche Aktionen, die zu einer Verminderung der Lebensmittelabfälle beitragen sollten.

Im Koalitionsvertrag 2018 bekannten sich die Regierungsparteien zum Ziel der Vereinten Nationen, die Nahrungsmittelverschwendung pro Kopf auf Einzelhandels- und Verbraucherebene bis zum Jahr 2030 zu halbieren (50 %-Ziel).¹ Hierfür verabschiedeten Sie im Februar 2019 die Nationale Strategie und etablierten die Kampagne „Zu gut für die Tonne“ als Dachmarke der Nationalen Strategie.² Im Jahr 2019 ließen Sie die Menge an Lebensmittelabfällen in Deutschland durch das TI ermitteln. Laut der Baseline-Studie des TI betrug die Menge an Lebensmittelabfällen im Jahr 2015 rund 12 Millionen Tonnen, wovon rund 7 Millionen Tonnen vermeidbar wären.³ Das Statistische Bundesamt (StBA) berichtete für das Jahr 2022 zuletzt 10,8 Millionen Tonnen Lebensmittelabfälle in Deutschland an die EU-Kommission.

Der Koalitionsvertrag von 2021 formulierte als Ziel der Bundesregierung, „gemeinsam mit allen Beteiligten die Lebensmittelverschwendung verbindlich branchenspezifisch zu reduzieren, haftungsrechtliche Fragen zu klären und steuerrechtliche Erleichterung für Spenden zu ermöglichen“.⁴ Auch der Koalitionsvertrag von 2025 formuliert als Ziel, Lebensmittelverschwendung auf allen Ebenen zu bekämpfen.⁵

¹ Seit dem Jahr 2015 ist die Agenda 2030 der Vereinten Nationen mit ihren 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) Grundlage der Nachhaltigkeitspolitik der Bundesregierung. Zu den in der Agenda 2030 der Vereinten Nationen vereinbarten Zielen gehört unter anderem auch das Ziel 12.3, die Lebensmittelabfälle zu halbieren. Siehe dazu auch Koalitionsvertrag 2017 bis 2021 zwischen der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU), Christlich-Sozialen Union (CSU) und Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Seite 118. Letztes Abrufdatum aller in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung verlinkten Internetseiten ist der 17. November 2025.

² BMLEH, Unterrichtung des Deutschen Bundestages durch die Bundesregierung, Drucksache 19/8000, Seite 3.

³ TI, Lebensmittelabfälle in Deutschland – Baseline 2015, Thünen Report 71 vom 1. September 2019, Seite 8.

⁴ Koalitionsvertrag 2021 bis 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), Seite 36.

⁵ Koalitionsvertrag von 2025 zwischen der CDU, CSU und SPD, Seite 40.

2 Erkenntnisse aus bisherigen Prüfungen

Wir prüften im Jahr 2014 die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Kampagne „Zu gut für die Tonne“.

Sie konnten damals nicht nachweisen, dass durch die Kampagne Lebensmittelabfälle verringert wurden. Wir empfahlen, die Kampagne nicht fortzuführen und eine umfassende Situationsanalyse vorzunehmen. Der Bundesrechnungshof beanstandete Vorbereitung und Durchführung der Informationskampagne „Zu gut für die Tonne“ in seinen Bemerkungen aus dem Jahr 2016.⁶ Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) nahm die Bemerkung im Februar 2017 zustimmend zur Kenntnis. Er forderte Sie auf, die Kampagne mit messbaren Erfolgskriterien neu auszurichten und hierüber zu berichten.

Sie führten die Kampagne „Zu gut für die Tonne“ weiter. Als Antwort auf unsere Kritik richteten Sie die Kampagne im Jahr 2019 neu aus. Sie setzten Schwerpunkte, definierten operative Ziele und sorgten dafür, dass die Kampagne auf Basis vorher aufgestellter Erfolgskriterien evaluiert wurde.

In Ihrem Bericht vom 22. Oktober 2019 an den Rechnungsprüfungsausschuss berichteten Sie unter anderem über das Erreichen der festgelegten Ziele, darunter z. B. eine um 5 % gesteigerte Berichterstattung in den Medien und um 10 % gesteigerte Besucherzahlen auf der Homepage der Kampagne.

Trotz des Erreichens der Ziele sahen wir noch keine erkennbaren Fortschritte bei der Abfallvermeidung. Wir bezweifelten, dass die operativen Ziele das strategische Ziel hinreichend abbilden. Weder die gesteigerte Berichterstattung in den Medien noch die gesteigerten Besucherzahlen auf der Homepage vermochten die Lebensmittelabfälle zu reduzieren. Dies nahmen wir zum Anlass, Ihre Maßnahmen zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen erneut zu prüfen.

Mit der vorliegenden Abschießenden Mitteilung über die Prüfung der Nationalen Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung schließen wir unsere Prüfung unter Berücksichtigung Ihrer Stellungnahme ab.

⁶ Vgl. Bemerkungen 2016, [Bundestagsdrucksache 18/10200](#) Nummer 25, 14. November 2016, Seiten 46 und 359 f.

3 Prüfungsverfahren

Grundlage der vorliegenden Prüfung waren sowohl die Nationale Strategie als auch die Kampagne „Zu gut für die Tonne“ als Teil der Nationalen Strategie.

Wir untersuchten

- die Konzeption und die Umsetzung der Nationalen Strategie,
- die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Umsetzung einzelner Maßnahmen der Nationalen Strategie und
- die Neuausrichtung der Kampagne „Zu gut für die Tonne“ als Teil der Nationalen Strategie ab dem Jahr 2019.

4 Die Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung

Mit der Nationalen Strategie aus dem Jahr 2019 wollten Sie Maßnahmen zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen festlegen und ein gesellschaftliches Umdenken erreichen. Die Nationale Strategie sollte gemeinsam von den Verbänden der Lebensmittelbranchen und der Zivilgesellschaft umgesetzt werden. Ihr übergeordnetes Ziel war es, die Nahrungsmittelverschwendung pro Kopf bis zum Jahr 2030 entlang der Lebensmittelversorgungskette zu halbieren.

Die Lebensmittelversorgungskette erstreckt sich über die fünf Sektoren Primärproduktion, Verarbeitung, Groß- und Einzelhandel, Außer-Haus-Verpflegung und private Haushalte. Sie bildeten ein Bund-Länder-Gremium zur Steuerung der Strategie ebenso wie eine Arbeitsgruppe zur Koordinierung der Berichterstattung über die Lebensmittelabfallmengen und initiierten ein nationales Dialogforum und fünf sektorspezifische Dialogforen.⁷ Für die fünf Sektoren sollten Zielmarken zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung definiert und geeignete Formate zur Umsetzungs- und Erfolgskontrolle vereinbart werden.

Für die Koordination und Moderation der Dialogforen zum Abschluss von Zielvereinbarungen, für Modellvorhaben sowie für Datenerhebungen haben Sie für den Zeitraum Ende 2017 bis Ende 2023 sieben Zuwendungsprojekte mit einem Gesamtvolumen von

⁷ BMLEH, Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung vom 20. Februar 2019.

rund 5,2 Mio. Euro vergeben.⁸ Ein Folgeprojekt im Sektor Außer-Haus-Verpflegung sollte noch bis Ende 2024 mit einem Volumen von rund 0,9 Mio. Euro laufen. Sie übertragen der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) für die Nationale Strategie die Projektträgerschaft und -durchführung.

4.1 Das Aufkommen an Lebensmittelabfällen ist noch nicht ausreichend bekannt

Grundlagen

Nach den Vorgaben der BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Erfolgskontrollen durchzuführen. Grundlegende Voraussetzung für eine systematische Erfolgskontrolle ist die dokumentierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase. Diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss u. a. Aussagen zur Ausgangslage und dem Handlungsbedarf enthalten.⁹

Die Planungsphase bildet die Grundlage für die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen. Bereits in der Planungsphase müssen Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen festgelegt werden. Erfolgskontrollen sind begleitende und nachträgliche Kontrollen, die Informationen über den Grad der Zielerreichung, den Beitrag der Maßnahmen zur Zielerreichung (Kausalität) und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen liefern.

Für die Durchführung von Erfolgskontrollen müssen deshalb folgende Grundvoraussetzungen erfüllt sein:

- Es müssen der Umfang, der Zeitpunkt und die Methodik der Erfolgskontrolle präzisiert werden. Dies ergibt sich aus § 7 Absatz 2 BHO i. V. m. den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV) Nummer 2.2 zu § 7 BHO.
- Es muss ein Einzelziel oder ein Zielsystem für den Erfolg bezogen auf die Maßnahme oder Aufgabe als Maßstab verabredet werden.
- Die verabredeten Ziele müssen operationalisiert werden, damit die Zielerreichung gemessen werden kann.
- Es müssen Informationen über die Zielerreichung und über den Ressourcenverbrauch vorliegen.

⁸ Die Zielvereinbarungen sollten zwischen den Branchenverbänden der Sektoren und dem BMLEH geschlossen werden. Das BMLEH wollte gemeinsam mit den Verbänden Ziele für die Sektoren sowie Wege zur Erreichung derselben definieren.

⁹ VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO.

Sachverhalt

Laut der Nationalen Strategie war die Datenlage über das Lebensmittelabfallaufkommen im Jahr 2019 nicht ausreichend, um die Menge der Lebensmittelabfälle in den Sektoren der Lebensmittelversorgungskette zu bestimmen. Ziel der Nationalen Strategie war es daher, diese Datenlage zu verbessern, damit der Erfolg der Reduzierungsmaßnahmen festgestellt werden konnte.¹⁰

Sie hatten erstmals im Jahr 2012 die Menge der Lebensmittelabfälle in den Sektoren der Lebensmittelversorgungskette durch die sogenannte Stuttgarter Studie bestimmen lassen.¹¹ Da diese Studie nicht die gesamte Lebensmittelversorgungskette abbildete, konnte sie allerdings nicht als Ausgangsbasis für die EU-Berichterstattung dienen.

Die Abfallmengen der Sektoren sind für Sie wichtig, da Sie für die Ausrichtung Ihrer Fördermaßnahmen und deren Erfolgskontrolle wissen müssen, wo der Abfall entsteht. Sie benötigen diese Informationen, um die Wirksamkeit Ihrer Maßnahmen zu bewerten.

Im Jahr 2019 beauftragten Sie das TI, auf Grundlage vorliegender Daten den Status quo für Lebensmittelabfälle für das Jahr 2015 (Baseline-Studie) zu ermitteln.¹² Die Baseline-Studie sollte Ausgangspunkt zur Beurteilung der Fortschritte und für ein kontinuierliches Monitoring von Lebensmittelabfällen sein.¹³

Die vom TI im Jahr 2019 veröffentlichte Baseline-Studie stützte sich auf eine Mischung von Daten aus amtlichen Statistiken, Datenbanken, Expertenauskünften und Fachliteratur. Das TI leitete das Abfallaufkommen z. B. aus den Daten zur Erzeugung von Lebensmitteln auf Basis der Produktionsstatistik ab. Laut der Baseline-Studie betrug die Gesamtmenge der Lebensmittelabfälle in Deutschland im Jahre 2015 rund 12 Millionen Tonnen. Der Großteil mit 6,1 Millionen Tonnen entstand in den privaten Haushalten (52 %). Weitere 12 % fielen in der Primärproduktion, 18 % in der Verarbeitung, 4 % im Handel und 14 % in der Außer-Haus-Verpflegung an.

Sie gaben anschließend zwei weitere Untersuchungen an ein Marktforschungsinstitut in Auftrag. Beide Untersuchungen erfassten im Rahmen zweier repräsentativer Tagebuchstudien in den Jahren 2016/ 2017 und 2020 systematisch die Lebensmittelabfälle in deutschen Privathaushalten.

Zwei Rechtsakte der Europäischen Union aus dem Jahr 2019 verpflichten die Mitgliedstaaten, die Lebensmittelabfallmenge seit dem Jahr 2020 jährlich zu messen und der EU-Kommission spätestens nach eineinhalb Jahren zu berichten.¹⁴ Die Kommission gab

¹⁰ BMLEH, Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung vom 20. Februar 2019.

¹¹ BMLEH, Stuttgarter Studie von Februar 2012.

¹² TI, Lebensmittelabfälle in Deutschland – Baseline 2015, Thünen Report 71 vom 1. September 2019.

¹³ BMLEH, Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung vom 20. Februar 2019.

¹⁴ EU-Kommission, Delegierten Beschluss 2019/1597 vom 3. Mai 2019 und Durchführungsbeschluss 2019/2000 vom 28. November 2019.

die Messmethode zur Messung der Abfallmengen nicht vor. Ob die Mitgliedstaaten ihre Lebensmittelabfälle auf Grundlage der Abfallstatistik erheben oder im Rahmen spezieller Studien bei den Verursachern der Abfälle, können sie selbst entscheiden.

Sie und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUKN) entschieden gemeinsam, zur Erfüllung der EU-Berichtspflicht eine vom StBA entwickelte Methodik auf Basis der amtlichen Abfallstatistik zu verwenden. Sie entschieden sich für diese Methodik, da die Daten aus der Abfallstatistik regelmäßig verfügbar und zeitreihenfähig seien. Eine produktionsseitige Datenerhebung sei nicht wirtschaftlich.

Das BMUKN und das Umweltbundesamt beauftragten das StBA mit der Berichterstattung an die EU-Kommission.¹⁵ Sie begleiteten diesen Prozess. Die von Ihnen und dem BMUKN gewählte Methodik setzt auf der Entsorgungsseite an und basiert auf den jährlich erhobenen Abfallstatistiken.¹⁶

Um die daraus gewonnene Zuordnung der Lebensmittelabfälle zu verschiedenen Wirtschaftszweigen weiter zu untermauern, befragte das StBA die Betreiber von Abfallentsorgungsanlagen und Unternehmen aus der Entsorgungswirtschaft.¹⁷

Alle Ihre Maßnahmen setzen dort an, wo die Lebensmittelabfälle entstehen bzw. vermieden werden können: bei den Privathaushalten, beim Groß- und Einzelhandel, in der Außer-Haus-Verpflegung, bei den landwirtschaftlichen Betrieben und bei den produzierenden bzw. verarbeitenden Unternehmen.¹⁸ Die Verteilung auf die verschiedenen Sektoren stellte sich in der Vergangenheit wie folgt dar:

¹⁵ Umweltbundesamt, Abschlussbericht „Ermittlung der Lebensmittelabfälle in Deutschland im Jahr 2020, Erfüllung der Berichtspflicht gegenüber der EU-Kommission im Jahr 2022 und Ableitung von Handlungsempfehlungen“ von StBA, Wiesbaden vom Oktober 2024, Seite 17.

¹⁶ BMLEH, Lebensmittelabfälle in Deutschland: Aktuelle Zahlen zur Höhe der Lebensmittelabfälle nach Sektoren.

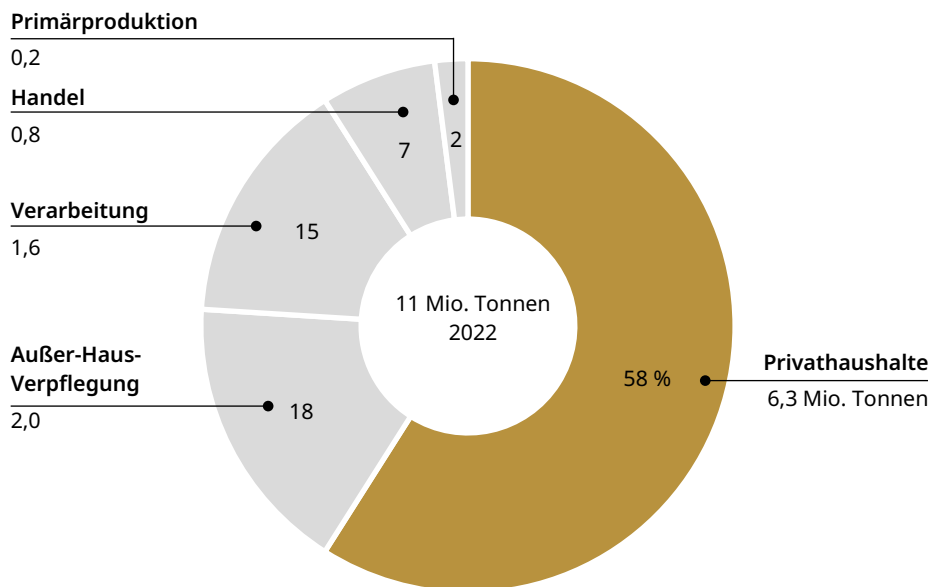
¹⁷ Als Wirtschaftszweig bezeichnet man eine Gruppe von Unternehmen oder Einrichtungen, die im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit ähnliche Produkte herstellen oder ähnliche Dienstleistungen erbringen.

¹⁸ Die Maßnahmen des BMLEH sind insbesondere die fünf sektorspezifischen Dialogforen, die Kompetenzstelle Außer-Haus-Verpflegung, die Aktivitäten des TI im Rahmen der Zielvereinbarung mit dem Sektor Groß- und Einzelhandel, die Verbesserung des Spendenprozesses bei den Tafeln und die Aktivitäten der BLE im Rahmen der Kampagne „Zu gut für die Tonne“.

Abbildung 1

Den größten Anteil bei den Lebensmittelabfällen haben Privathaushalte

Im Jahr 2022 sind bundesweit maximal 11 Millionen Tonnen Lebensmittelabfälle angefallen. Knapp 60 % machen die privaten Haushalte aus.



Erläuterung: In den erfassten Lebensmittelabfällen sind auch nicht essbare Bestandteile, wie beispielsweise Knochen, Nuss- und Obstschalen enthalten.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMLEH, Lebensmittelabfälle in Deutschland, Bezugsjahr 2022.

Nach Ansicht des TI ist die Erfassung der Lebensmittelabfälle bei den Entsorgern nicht geeignet, um die Strategie und die Maßnahmen zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen zu monitoren. Ihnen und dem BMUKN ist es laut TI nicht gelungen, aus den Abfalldaten der Entsorger statistisch belastbar abzuleiten, wie sich die Lebensmittelabfälle auf die Sektoren der Lebensmittelversorgungskette verteilen.

Die vom TI geäußerten Bedenken bezüglich der Zuordnung der Lebensmittelabfälle auf die Sektoren wurden auch vom StBA geteilt. Die Datenbasis zur Zusammensetzung der getrennt von Hausmüll angelieferten oder eingesammelten hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle sei sehr lückenhaft.¹⁹

¹⁹ Umweltbundesamt, Abschlussbericht „Ermittlung der Lebensmittelabfälle in Deutschland im Jahr 2020, Erfüllung der Berichtspflicht gegenüber der EU-Kommission im Jahr 2022 und Ableitung von Handlungsempfehlungen“ von StBA, Wiesbaden vom Oktober 2024, Seite 24.

Um aus Abfalldaten die Menge der Lebensmittelabfälle herauszurechnen, ließ daraufhin das StBA ein Konsortium den Anteil der Lebensmittelabfälle pro Abfallart bestimmen (Abfallkoeffizient).²⁰ Dazu wertete das Konsortium unter anderem Abfallsortieranalysen für gemischte Siedlungsabfälle aus. Für die übrigen Abfallarten (Abfallschlüssel) führte es eine freiwillige Online-Befragung bei Betreibern von Abfallentsorgungsanlagen und Unternehmen aus der deutschen Entsorgungswirtschaft durch.²¹ Von 748 angeschriebenen Betreibern und Unternehmen lieferten lediglich 49 (Rücklaufquote von 6,6 %) verwertbare Angaben zu Lebensmittelabfällen.²² Die Abfallkoeffizienten für die übrigen Abfallschlüssel zur Berechnung der Lebensmittelabfälle für die Sektoren wurden damit auf Basis nicht repräsentativer Stichproben erstellt.²³ Diese Abfallkoeffizienten wurden im Berichtsjahr 2020 auf rund 4,5 Millionen Tonnen Abfall angewendet, der potenziell Lebensmittelabfälle enthalten kann. Dies entsprach ca. 17 % der Gesamtsumme an Abfall, der potenziell Lebensmittelabfall enthalten könne. Das StBA sah hier nach die eigenen Lebensmittelabfalldaten auf Grund eines Anteils verwertbarer Antworten von weniger als 7 % als nicht repräsentativ und nicht belastbar an. Für 13 Abfallschlüssel hätten aus den Ergebnissen der Online-Befragung keine verwertbaren Angaben gewonnen werden können. Dennoch handele es sich bei den erhobenen Daten um die bestverfügbaren Informationen zum Zeitpunkt des Forschungsvorhabens, da die deutsche Entsorgungswirtschaft erstmalig hinsichtlich des Lebensmittelaufkommens befragt worden sei.²⁴

Das Umweltbundesamt hielt daher für die zukünftige Berichterstattung sowohl weitere Erhebungen als auch Analysen zur Ermittlung der übrigen Abfallkoeffizienten für notwendig. Hier bestehe dringender Forschungsbedarf.²⁵ Die bisherigen Studien bzw. Daten zu Lebensmittelabfällen in Deutschland – im Wesentlichen die der Universität Stuttgart (2012), des TI (2019) und des Statistischen Bundesamtes (2022) – können nach Ihrer Einschätzung aufgrund abweichender methodischer Ansätze nicht sachgerecht miteinander verglichen werden.

Der erste Bericht und die Lebensmittelabfalldaten an die EU-Kommission für das Berichtsjahr 2020 waren zum 30. Juni 2022 fällig. Das Umweltbundesamt legte den ersten Bericht tatsächlich im Oktober 2024 vor. Die Daten zu Lebensmittelabfällen für die Jahre 2020, 2021 und 2022 wurden von Deutschland im Juni 2022, Juni 2024 und

²⁰ Die differenzierten Abfallarten werden im Abfallrecht Abfallschlüssel genannt. Sie sind maßgebend für die Abfallbezeichnungen in der Europäischen Union. Diese wurden mit dem Ziel entwickelt, die Anfallstelle, die Sammlung, den Transport und die Entsorgung von Abfällen nachvollziehbar und differenziert dokumentieren zu können. Die Schlüssel stufen die Abfälle überwiegend nach ihren Herkunftsbranchen ein. Ziel dieser Abfall-Klassifikation ist auch die europaweit einheitliche Abfallbezeichnung. Siehe auch Einstufung von Abfällen, abgerufen am 15. April 2024, Umweltbundesamt 2016.

²¹ Die Abfallarten sind in Anhang II des Delegierten Beschlusses (EU) 2019/1597 definiert. Die übrigen Abfallarten sind z. B. Abfälle aus der Milchverarbeitung oder Abfälle aus der Herstellung von Back- und Süßwaren.

²² Umweltbundesamt, Abschlussbericht „Ermittlung der Lebensmittelabfälle in Deutschland im Jahr 2020, Erfüllung der Berichtspflicht gegenüber der EU-Kommission im Jahr 2022 und Ableitung von Handlungsempfehlungen“ von StBA, Wiesbaden vom Oktober 2024, Seite 90 und Seite 136.

²³ Umweltbundesamt, Abschlussbericht wie oben, Seite 136 und Seite 160.

²⁴ Umweltbundesamt, Abschlussbericht wie oben, Seite 137.

²⁵ Umweltbundesamt, Abschlussbericht wie oben, Seite 24.

August 2024 an die EU-Kommission berichtet. Die Daten für das Jahr 2021 wurden demnach ein Jahr zu spät geliefert.

Das StBA berichtete an die EU-Kommission für das Jahr 2020 Lebensmittelabfälle im Umfang von 10,92 Millionen Tonnen, für das Jahr 2021 10,94 Millionen Tonnen und für das Jahr 2022 10,78 Millionen Tonnen. Die Lebensmittelabfälle reduzierten sich danach um 0,14 Millionen Tonnen im Vergleich der Jahre 2020 zu 2022.²⁶ Um die Lebensmittelabfälle bis zum Jahr 2030 zu halbieren²⁷, müssten diese von 2020 bis 2030 im Durchschnitt um jährlich 0,5 Millionen Tonnen reduziert werden.

Vorläufige Würdigung

Die vom StBA an die Europäische Union gemeldeten Daten sind trotz des betriebenen Aufwands aus mehreren Gründen unvollständig oder ungenau. Methodisch wurden lediglich diejenigen Abfälle berichtet, die vom Abfallentsorgungssystem erfasst werden. Zudem wurden die verwendeten Abfallkoeffizienten zur Berechnung der Lebensmittelabfälle für die Sektoren überwiegend auf Basis nicht repräsentativer Stichproben erstellt. Sie liefern deshalb nur eine grobe Schätzung. Die Menge an Lebensmittelabfällen in den Sektoren der Lebensmittelversorgungskette ist nicht klar. Die Frage, wo die Lebensmittelabfälle anfallen und wie sich die Lebensmittelabfälle in diesen Sektoren, beispielsweise „Verarbeitung“, über die Jahre entwickeln, können Sie immer noch nicht beantworten.

Die Lebensmittelabfälle sind nach den Erhebungen des StBA in Deutschland seit dem Jahr 2020 kaum gesunken. Auch eine weitere Reduktion der Lebensmittelabfälle um erneut 0,14 Millionen Tonnen innerhalb von jeweils zwei Jahren würde bei weitem nicht ausreichen, um das 50 %-Ziel bis 2030 zu erreichen. Trotz der umfangreichen Maßnahmen seit dem Jahr 2012 und der daraus resultierenden Ausgaben von 17,4 Mio. Euro bleibt der entscheidende Erfolg bei der Reduzierung der Lebensmittelabfälle bisher aus. Es besteht so die Gefahr, dass die Ziele verfehlt werden.

Sie müssen Ihre Förderung daher effizienter ausrichten. Für eine spürbare Senkung der Abfälle müssen Sie konkreter als bisher wissen, wo die Lebensmittelabfälle entstehen. Bei 17 % des Gesamtabfalls bleibt zudem weiterhin unklar, welcher Anteil an Lebensmittelabfällen darin enthalten ist. Die Verteilung der Lebensmittelabfallmengen auf die Sektoren entlang der Lebensmittelversorgungskette muss möglichst belastbar ermittelt werden. Es ist Ihnen jedoch nicht gelungen, gemeinsam mit dem BMUKN für die Sektoren belastbare Lebensmittelabfalldaten zu erheben.

²⁶ Eurostat, [Daten zu Lebensmittelabfällen](#) auf der Internetseite von Eurostat und [Informationen und Schätzung zu Lebensmittelabfällen](#) auf der Internetseite von Eurostat.

²⁷ Eine zeitreihenfähige Verknüpfung der Baseline aus dem Jahr 2015 mit den Daten aus der EU-Berichterstattung sei laut TI nicht möglich. Wegen der fehlenden Baseline für das Jahr 2015 wird hier mit dem Wert aus dem Jahr 2020 gerechnet.

Das Ziel der Nationalen Strategie, die Datenlage über das Lebensmittelaufkommen zu verbessern, haben Sie nur zum Teil erreicht. Dabei haben Sie einen erheblichen, auch finanziellen Aufwand betrieben. Deshalb können Sie den Erfolg Ihrer Maßnahmen in den Sektoren allenfalls mit großer Unschärfe messen.

Empfehlung

Sie sollten die von Ihnen und dem BMUKN gemeinsam gewählte Methode zur Messung der Lebensmittelabfälle verbessern, um belastbare Werte für die Lebensmittelabfallmengen der Sektoren entlang der Lebensmittelversorgungskette zu erhalten. Dazu müssen Sie sich mit dem BMUKN abstimmen. Ziel muss es bleiben, unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit möglichst belastbare Daten zu erhalten. Danach können gezieltere Maßnahmen zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung ergriffen werden.

Stellungnahme

Sie haben erklärt, Sie strebten eine Verbesserung der Erhebungsmethodik für die EU-Berichterstattung an und stünden hierzu mit dem für die Datenerhebung und -ermittlung zuständigen BMUKN im Austausch. Um belastbarere Werte für die Lebensmittelabfallmengen der Sektoren zu erhalten, sei bei der Erhebung im Jahr 2024 eine Erhöhung der Qualität der Abfallkoeffizienten angestrebt worden. Dazu seien zusätzliche Studien einbezogen und Maßnahmen durchgeführt worden, um von den Abfallentsorgungsunternehmen einen höheren Rücklauf der Fragebögen zu erhalten.

Eine andere bzw. produktionsseitige Art der Datenerhebung wäre nicht wirtschaftlich gewesen und hätte zusätzlichen bürokratischen Aufwand für die Unternehmen der Lebensmittelversorgungskette bedeutet.

Sie haben der Feststellung widersprochen, dass trotz der umfangreichen Maßnahmen seit dem Jahr 2012 der entscheidende Erfolg bei der Reduzierung der Lebensmittelabfälle bisher ausbliebe. Zum einen lägen für die Jahre 2012 bis 2019 keine Daten vor, die diese Feststellung belegten. Zum anderen dürfte ein direkter Kausalzusammenhang zwischen den durchgeführten Maßnahmen und einem Reduzierungserfolg nur bedingt nachweisbar sein. Durch behördliche Maßnahmen könnte regelmäßig nur eine Wirkungskette in Gang gesetzt werden, deren Verlauf jedoch von unterschiedlichen Faktoren abhängig sei.

Abschließende Würdigung

Um wirksame Maßnahmen für eine Senkung der Lebensmittelabfälle durchführen und steuern zu können, müssen Sie wissen, wo die Abfälle anfallen. Sie sollten beginnend

mit den Lebensmittelabfalldaten für das Jahr 2024 die notwendigen belastbaren Daten erheben, um den Erfolg Ihrer Maßnahmen bewerten zu können.

Ihr Hinweis auf die mangelhafte Datenlage und einen nur bedingt nachweisbaren Kausalzusammenhang zwischen Maßnahme und Wirkung offenbart einen grundsätzlichen konzeptionellen Mangel der durchgeführten Maßnahmen. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen muss die Verwaltung in der Lage sein, deren Erfolg zu überprüfen (vgl. Nummer 4.2).

Allein die Tatsache, dass die Lebensmittelabfälle seit dem Jahr 2020 kaum gesunken sind, lässt nicht erkennen, dass die durchgeführten Maßnahmen bislang einen entscheidenden Erfolg gehabt hätten. Ebenso bleibt offen, wie mit den bisherigen Maßnahmen das 50 %-Ziel bis 2030 erreicht werden soll.

4.2 Die Ziele für die Sektoren der Lebensmittelversorgungskette orientieren sich nicht am Reduzierungspotenzial

Grundlagen

Eine wirksame Steuerung von Maßnahmen ist dann möglich, wenn überprüfbare Ziele festgelegt sind, Handlungsbedarf frühzeitig erkennbar wird sowie der Wille und die Möglichkeiten für „Kurskorrekturen“ bestehen. Durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen soll der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bei Entscheidungen über finanzwirksame Maßnahmen sichergestellt werden. Die Bundesverwaltung muss die Wirtschaftlichkeit bei der Planung neuer Maßnahmen (einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen), während ihrer Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) sowie nach deren Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) sicherstellen. Bei finanzwirksamen Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, sind begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen.²⁸ Dazu sind die kurz-, mittel- und langfristigen Ziele darzulegen, die mit der finanzwirksamen Maßnahme erreicht werden sollen, und in einen Gesamtzusammenhang zu stellen.

Konkrete Ziele sind die zentrale Voraussetzung für die späteren Erfolgskontrollen. Das SMART-Konzept²⁹ bietet eine gute Hilfestellung bei der Formulierung von Zielen, da es die Anforderungen an diese systematisiert.

²⁸ VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

²⁹ Die fünf Buchstaben stehen für folgende Eigenschaften: Spezifisch, Messbar, Akzeptiert, Realistisch, Terminiert. Das „A“ kann auch für Ambitioniert oder Angemessen stehen. Angemessen bedeutet anspruchsvoll im Verhältnis zum Umfang der Maßnahme und von den Zieladressaten akzeptiert. Realistisch bedeutet erreichbar und vom Zieladressaten beeinflussbar.

Der Koalitionsvertrag von 2021 formuliert das Ziel der Bundesregierung, „gemeinsam mit allen Beteiligten die Lebensmittelverschwendung verbindlich branchenspezifisch zu reduzieren“. Auch der Koalitionsvertrag von 2025 formuliert als Ziel, Lebensmittelverschwendung auf allen Ebenen zu bekämpfen.

Sachverhalt

Sie verfolgen das Ziel, die Gesamtmenge an Lebensmittelabfällen in seiner Weiterentwicklung der Nationalen Strategie bis zum Jahr 2030 in Deutschland zu halbieren. Dazu haben Sie die Halbierung der Lebensmittelabfälle in jedem Sektor entlang der Lebensmittelversorgungskette zum Ziel erklärt.³⁰ Die Sektoren unterscheiden sich stark in ihrer Struktur und bei den Wirkmechanismen, die zu einer Reduktion von Lebensmittelabfällen führen können. So kann eine überschaubare Anzahl an Akteuren im Sektor Groß- und Einzelhandel leichter adressiert werden als es bei den privaten Haushalten oder bei der Vielzahl an Restaurants und Kantinen im Sektor Außer-Haus-Verpflegung der Fall ist.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie eine begleitende Erfolgskontrolle für die Nationale Strategie als Ganzes führten Sie nicht durch. Die möglichen Kosten und der Nutzen von unterschiedlichen Einzelmaßnahmen zur Erreichung von Sektorzielen sind daher bislang nicht bekannt. Sie lassen die Nationale Strategie seit November 2021 zwar begleitend evaluieren.³¹ Die Analyse von Kosten und Nutzen unterschiedlicher Maßnahmen der Nationalen Strategie war jedoch nicht Teil des Auftrags.

Sie verfolgen aus Gründen der Gerechtigkeit das 50 %-Ziel für alle Sektoren gleichermaßen. Sie richteten ihre Ziele also nicht am Reduzierungspotenzial der Sektoren aus. Dabei ist das Reduzierungspotenzial der einzelnen Sektoren unterschiedlich. Das TI schätzte die theoretisch vermeidbaren Lebensmittelabfälle auf Grundlage seiner Baseline-Studie für die verschiedenen Sektoren wie folgt ein:³²

³⁰ BMLEH, Weiterentwicklung der Nationalen Strategie.

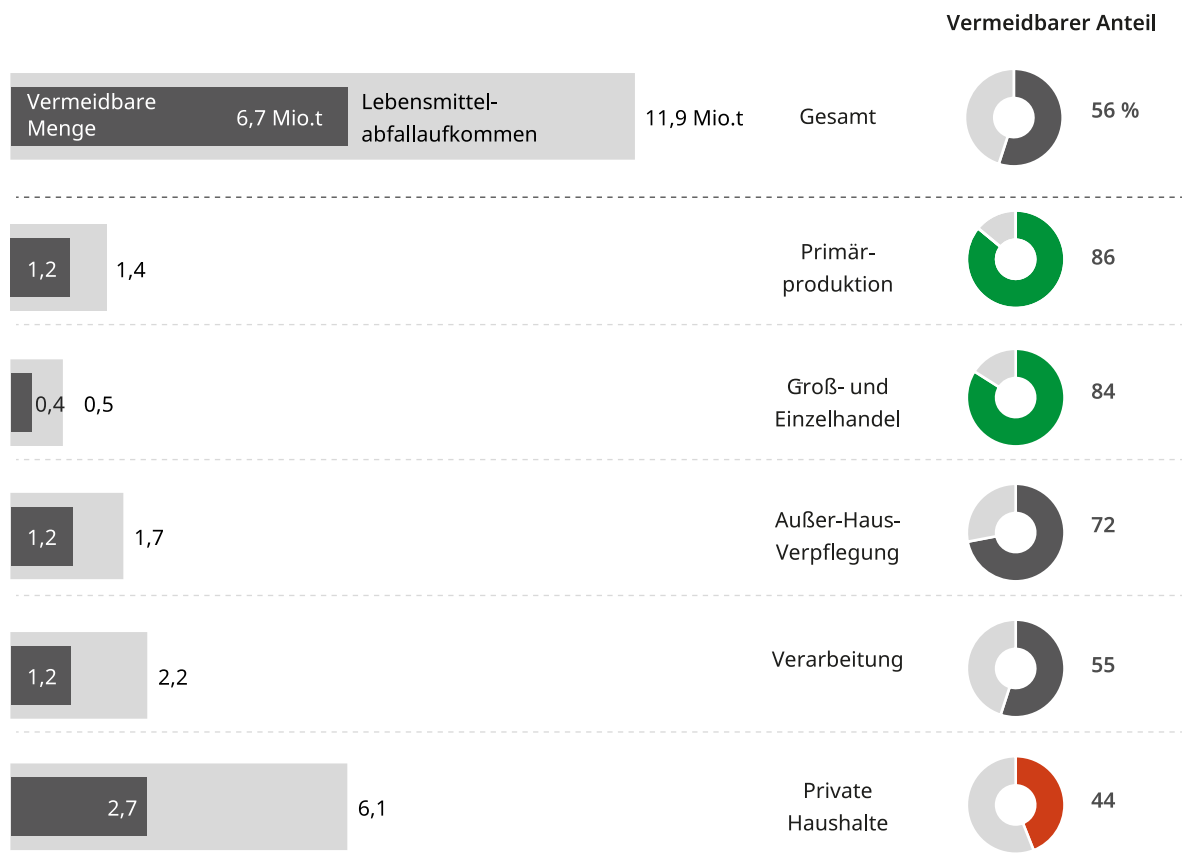
³¹ Das Auftragsvolumen hierfür betrug 294 000 Euro.

³² Der Begriff „vermeidbare Lebensmittelabfälle“ umfasst jene Lebensmittel, die zum Zeitpunkt ihrer Entsorgung noch uneingeschränkt genießbar sind oder die bei rechtzeitigem Verzehr genießbar gewesen wären. Der Begriff „nicht vermeidbare Lebensmittelabfälle“ umfasst jene Lebensmittelabfälle, die üblicherweise im Zuge der Speisenzubereitung entfernt werden. Dies beinhaltet im Wesentlichen nicht essbare Bestandteile (z. B. Knochen oder Schalen), aber auch Essbares (z. B. Kartoffelschalen). TI, Lebensmittelabfälle in Deutschland – Baseline 2015, Thünen Report 71 vom 1. September 2019, Seite 19.

Abbildung 2

Privathaushalte können Lebensmittelabfälle am wenigsten vermeiden, haben aber den größten Anteil an der Abfallmenge

Laut TI liegt der Anteil der theoretisch vermeidbaren Lebensmittelabfälle in den Privathaushalten unter 50 %. Am höchsten schätzt es den vermeidbaren Anteil mit je rund 85 % in der Primärproduktion und beim Groß- und Einzelhandel ein.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: TI, Lebensmittelabfälle in Deutschland – Baseline 2015; Thünen Report 71 vom 1. September 2019, Seite 13 (XIII).

Abbildung 2 zeigt, dass im Sektor Privathaushalte die meisten Lebensmittelabfälle anfielen und hier in absoluten Zahlen die theoretisch vermeidbare Menge am größten ist. Prozentual schätzt das TI in diesem Sektor den Anteil der vermeidbaren Lebensmittel aber mit 44 % am geringsten ein. In den Sektoren Primärproduktion, Verarbeitung und Außer-Haus-Verpflegung waren die berechneten Abfallmengen unterschiedlich hoch, die absolute Menge an theoretisch vermeidbaren Abfällen hingegen in allen drei Sektoren identisch. Sie wiesen das TI im Januar 2024 an, das Reduzierungspotenzial der Sektoren unter Berücksichtigung der seit dem Jahr 2019 erlangten Erkenntnisse erneut einzuschätzen. Das TI gab an, hierzu keine neuen Erkenntnisse zu haben. Seine

aktuelle, von Ihnen bewilligte, Personalausstattung erlaube keine aktualisierte Einschätzung.

Sie förderten in den Sektoren „Primärproduktion“ und „Verarbeitung“ in den Jahren 2023 und 2024 keine weiteren sektorspezifischen Maßnahmen zur Reduktion von Lebensmittelabfällen. Sie setzten sich für die Reduktion der Lebensmittelabfälle keine Zwischenziele, etwa für die Jahre 2024 und 2027, und führten keine begleitende Erfolgskontrolle durch.³³

Vorläufige Würdigung

Sie haben es versäumt, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Nationale Strategie zu erstellen, und auch keine begleitende Erfolgskontrolle durchgeführt. Sie kennen daher die Wirkung Ihrer Maßnahmen nicht und wissen nicht, ob Sie das 50 %-Ziel erreichen können. Sie können auch nicht entscheiden, welche finanziellen Mittel bei den jeweiligen zukünftigen Maßnahmen bis 2030 zur Erreichung des 50 %-Ziels notwendig sind.

Setzt man Sektorziele zur Reduktion der Lebensmittelabfälle pauschal auf 50 %, bleiben die in den einzelnen Sektoren tatsächlich möglichen Reduzierungspotenziale und auch die Kosten der Reduzierung unberücksichtigt. Das ist nicht sachgerecht und auch nicht wirtschaftlich. Im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätten Sie Kosten und Nutzen unterschiedlicher Maßnahmen in Anbetracht der theoretischen Reduzierungspotenziale in den Sektoren und dem übergeordneten 50 %-Ziel gegenüberstellen müssen. Hinreichende Informationen und Fachexpertise wären dazu im BMLEH vorhanden gewesen.

Sie haben auch nicht in Erfahrung gebracht, wieviel Sie mit Ihren verschiedenen Maßnahmen rechnerisch pro Tonne vermiedener Lebensmittelabfälle ausgaben. Aus einer solchen Kennzahl hätten Sie Empfehlungen für die Ausrichtung der Förderung ableiten können.

Entsprechend richteten Sie auch nicht die Höhe der bereitgestellten Haushaltsmittel an den theoretisch vermeidbaren Lebensmittelabfällen in den Sektoren aus. So besteht im Sektor Primärproduktion ein geschätztes Reduzierungspotenzial von knapp 1,2 Millionen Tonnen an Lebensmittelabfällen, entsprechend etwa 18 % der theoretisch insgesamt vermeidbaren Abfälle. Trotz des als hoch anzusehenden „vermeidbaren Anteils“ finanzierten Sie jedoch seit dem Jahr 2023 bis Ende 2024 im Sektor Primärproduktion keine spezifischen Maßnahmen, um zu einer Ausschöpfung des vermeidbaren Anteils

³³ Lediglich für den Sektor Groß- und Einzelhandel und für den Sektor Außer-Haus-Verpflegung gibt es durch die Zielvereinbarungen entsprechende Zwischenziele, die Lebensmittelabfälle bis zum Jahr 2025 um 30 % zu reduzieren. Wobei die Ausgangsdaten aus dem Jahr 2015 statistisch nicht hinreichend gesichert sind. BMLEH, [Zielvereinbarung zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen in der Außer-Haus-Verpflegung](#) zwischen dem BMLEH und Verbänden der Gastronomie und der Hotellerie vom 22. April 2021, [Pakt gegen Lebensmittelabfälle](#) vom 27. Juni 2023.

im Sektor Primärproduktion zu kommen. Für den Sektor private Haushalte ist fraglich, ob das 50 %-Ziel erreichbar ist, wenn das TI die vermeidbare Menge hier auf lediglich 44 % schätzte (Schätzung aus dem Jahr 2019).

Empfehlung

Sie sollten für eine verbesserte Umsetzung Ihrer Nationalen Strategie das Reduzierungspotenzial und die Reduzierungskosten der Sektoren berücksichtigen und danach am Ergebnis der Untersuchung orientierte Ziele für die einzelnen Sektoren festlegen. Die Sektorziele insgesamt sollten dann zum übergeordneten Reduktionsziel der Nationalen Strategie von 50 % der Lebensmittelabfälle führen.

Sofern Sie die im Jahr 2019 ermittelten theoretischen Reduzierungspotenziale der Sektoren als nicht mehr hinreichend belastbar ansehen, sollten Sie die Potenziale erneut bewerten.

Kosten und Nutzen von unterschiedlichen Maßnahmen zur Erreichung der Sektorziele sollten Sie analysieren und diejenigen Maßnahmen priorisieren, die besonders wirksam zur Reduktion der Lebensmittelabfälle beitragen.

Stellungnahme

Sie haben mitgeteilt, Sie hielten eine Berechnung des Einsparpotenzials von Lebensmittelabfällen in den Sektoren für nicht umsetzbar, da dies nicht wirtschaftlich sei. Das bisherige 50 %-Ziel für alle Sektoren habe sich weitestgehend an dem Ziel für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen SDG 12.3 orientiert.

Sie verweisen auf die Europäische Kommission, die vor Einbringung der Gesetzesinitiative für die Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie 2023 auf eine entsprechende Berechnung der Reduktionspotenziale verzichtet habe. Die Höhe der Reduktionsziele sei von der Europäischen Kommission unter Abwägung der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen gewählt worden. Dies verdeutliche, dass eine Festlegung von Reduktionszielen auch ohne Kenntnis der genauen Höhe der Reduktionspotenziale möglich sei.

Sie haben weiter mitgeteilt, dass die nationalen Ziele künftig an die europäischen Ziele der revidierten Abfallrahmenrichtlinie angepasst würden. Diese ist im Oktober 2025 in Kraft getreten und sieht unter anderem unterschiedliche Reduktionsziele für vier von fünf Sektoren vor.

Zudem haben Sie auf eine in den Jahren 2019 bis 2024 durchgeführte prozessbegleitende Evaluation der Nationalen Strategie zur Reduzierung von Lebensmittelverschwendung hingewiesen. Diese habe der vergleichenden Bewertung einzelner

Maßnahmen, Projekte und Instrumente gedient. Besonders geeignete bzw. nicht ziel-führende Maßnahmen seien dabei herausgefiltert und Handlungsempfehlungen und Schlussfolgerungen abgeleitet worden.

Abschließende Würdigung

Gerade vor dem Hintergrund des hohen Ermittlungsaufwands sektoraler Reduktionspotenziale ist nicht nachvollziehbar, weshalb Sie in Kenntnis der Schätzungen des TI ihre bisherigen Reduktionsziele nicht ausdifferenziert haben.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass Sie die nationalen Ziele nunmehr an die europäischen Ziele anpassen wollen. Die Abfallrahmenrichtlinie legt erstmals unterschiedliche und verbindliche Reduktionsziele für vier von fünf Sektoren fest. Wir erwarten, dass Sie nach Anpassung der nationalen Ziele auch Ihre Maßnahmen anpassen und wirtschaftlich ausrichten. Dazu sollten Sie rechtzeitig eine geeignete Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen.

Mit Blick auf Ihre prozessbegleitende Evaluation der nationalen Strategie weisen wir nochmals darauf hin, dass diese keine Kosten-Nutzen-Analyse umfasste. Die von uns geforderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte eine entsprechende Analyse enthalten.

4.3 Die Wirkung der Kampagne „Zu gut für die Tonne“ bleibt unklar

Sachverhalt

Mit der Kampagne „Zu gut für die Tonne“ informierten Sie seit dem Jahr 2012 Bürgerinnen und Bürger zum Thema Lebensmittelwertschätzung. In den Jahren 2012 bis 2022 standen für die Informationskampagne „Zu gut für die Tonne“ im Kapitel 1002 Titel 68404 insgesamt 13,18 Mio. Euro zur Verfügung.

Nach unserer Empfehlung im Jahr 2016 definierten Sie im Jahr 2017 folgende Ziele, die bis zum Jahr 2019 mit der Kampagne erreicht werden sollten³⁴:

- Der Bekanntheitsgrad der Kampagne sollte um 5 % gesteigert werden.
- Die Besucherzahlen auf der Internetseite sollten um 5 bis 10 % gesteigert werden.
- Die Berichterstattung in den Medien über die Kampagne „Zu gut für die Tonne“ hinsichtlich ihrer Reichweite sollte um 5 % gesteigert werden.

³⁴ Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2016, Band I Teilband 2 von 3, 14. November 2016, Seite 190.

- Die Anzahl von Personen, die in der Außer-Haus-Verpflegung³⁵ ihre übriggebliebenen Tellerreste immer oder manchmal nach Hause mitnehmen, sollte um 5 bis 10 % gesteigert werden.

Im Rahmen der Nationalen Strategie entschieden Sie im Jahr 2019, die Kampagne „Zu gut für die Tonne“ zur Dachmarke für die Kommunikation der Nationalen Strategie weiterzuentwickeln. Sie sollte die gesamte Lebensmittelversorgungskette und damit alle Sektoren abdecken³⁶ und insbesondere der Verbraucherinformation dienen.

Ihre im Jahr 2017 eingeführten quantitativen Steigerungsziele gaben Sie zwischenzeitlich auf. Stattdessen formulierten Sie hinsichtlich der Reichweite und Sichtbarkeit der Kampagne allgemeine Steigerungsziele, ohne diese zu quantifizieren.

Sie erstellten Ende des Jahres 2022 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Kommunikationsmaßnahme „Zu gut für die Tonne“. Den bisherigen Erfolg der Kommunikationsmaßnahme und den Beitrag zur Reduzierung der Lebensmittelabfälle im privaten Sektor ermittelten Sie darin nicht detailliert. Ergänzend zum bisherigen allgemeinen Ziel, mit Informations- und Bildungsangeboten die Bevölkerung für einen verantwortungsvollen Umgang mit Lebensmitteln zu sensibilisieren, führt die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung weitere Ziele auf, die mit den Maßnahmen von „Zu gut für die Tonne“ im Jahr 2023 erreicht werden sollten. So sollten mit der Kampagne beispielsweise die Vernetzung der Akteure gesteigert sowie Jugendliche und junge Erwachsene verstärkt über soziale Medien erreicht werden. Insgesamt sollten die Kommunikationsmaßnahmen die Sichtbarkeit von „Zu gut für die Tonne“ in den Medien erhöhen und ein neuer Kommunikationsansatz inklusive neuer Grundgestaltung konzipiert werden. Für diese Ziele fehlte es in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung an einer messbaren Ausgestaltung anhand von Indikatoren und auch an der Bestimmung von Ausgangs- und Zielwerten. Beim überwiegenden Teil der Aktivitäten gaben Sie in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung an, dass für diese starre Zielvorgaben nicht möglich seien oder eine Vorher-Nachher Messung zu aufwendig wäre. Sie stellten darüber hinaus den erwarteten Beitrag der Maßnahme zum Erreichen der Sektorziele nicht dar.

Für die Weiterentwicklung von „Zu gut für die Tonne“ erstellten Sie im Jahr 2023 gemeinsam mit der BLE und unter Einbeziehung von externen Expertinnen und Experten ein Erkenntnispapier zu Kommunikationsmaßnahmen und deren Wirksamkeit. Dabei erkannten Sie, dass Ihnen Erkenntnisse zu den genauen Ursachen und Motiven der alltäglichen Lebensmittelverschwendung in privaten Haushalten fehlten. Mit einer Fokusgruppenbefragung Ende des Jahres 2023 sollte unter anderem ein „vertieftes Verständnis zu konkreten Ursachen für die Verschwendung von Lebensmitteln in privaten Haushalten sowie zu etwaigen Zielkonflikten bei der Vermeidung von Lebensmittelabfällen“ gewonnen werden. Ein Markt- und Meinungsforschungsunternehmen wurde

³⁵ Die Außer-Haus-Verpflegung umfasst die Verpflegung in Einrichtungen der Gastronomie sowie die Angebote der Gemeinschaftsverpflegung in Kantinen und Mensen.

³⁶ BMLEH, Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelabfälle vom 20. Februar 2019.

hierfür beauftragt. Die Ergebnisse wollten Sie für die Nachjustierung der neu entwickelten Maßnahmen nutzen.

Sie führten nach unserer Prüfungsankündigung für das Jahr 2024 wieder Ziele für die Aktivitäten der „Zu gut für die Tonne“-Kampagne ein. Im Jahr 2024 sollte z. B. bei den Besucherzahlen der Kampagnenwebsite der Vorjahreswert von 17 000 Besuchen pro Monat gehalten werden.³⁷ Weitere messbar ausgestaltete Ziele sollten die Medienreichweite und die monatlichen Zuwächse bei den Installationen der künftigen App sein.

Die Maßnahmen der Verbraucherinformation sollten noch stärker und wirksamer eine nachweisbare und anhaltende Verhaltensänderung bewirken.

Sie riefen über Ihre Rahmenverträge in den Jahren 2018 bis 2023 insgesamt 3,6 Mio. Euro und damit jährlich im Durchschnitt 603 000 Euro an Leistungen für die Informations- und Kommunikationsmaßnahmen von „Zu gut für die Tonne“ ab. Seit dem Jahr 2018 blieben die jährlichen Kosten der Kampagne „Zu gut für die Tonne“ konstant. Sie sahen ein „stetiges kommunikatives Grundrauschen“ sowie aufmerksamkeitsstarke Maßnahmen (z. B. Aktionswoche, Bundespreis) als notwendig an, um die Ziele der Nationalen Strategie zu erreichen.

Sie konnten unsere Frage, ob seit Beginn der Informationskampagne die Lebensmittelabfälle reduziert worden sind, nicht beantworten. Im Herbst 2023 konstatierten Sie, dass es bislang nicht möglich sei, eine Zeitreihe darzustellen und eine Entwicklung der Lebensmittelabfälle in Deutschland zu veranschaulichen. Im Frühjahr 2025 stellten Sie dar, dass mit den seit Juni 2024 vorliegenden Lebensmittelabfalldaten für die Jahre 2020 bis 2022 nunmehr eine Zeitreihe vorliege.

Vorläufige Würdigung

Ihre Absicht, nach gut zehn Jahren „Zu gut für die Tonne“ die Notwendigkeit, die bisherigen „Erfolge“ und Maßnahmen dieser Kommunikationskampagne kritisch zu hinterfragen, ist folgerichtig. Allerdings haben Sie den Erfolg der bisherigen Maßnahmen nicht hinreichend untersucht. Sie können daher auch im Jahr 2024 den Beitrag der Kampagne „Zu gut für die Tonne“ zum Erreichen der Ziele bei der Reduktion von Lebensmittelabfällen nicht nachweisen.

Dabei hatten Sie mit der Etablierung messbar ausgestalteter Ziele im Jahr 2019 einen wichtigen Fortschritt für die Erfolgskontrolle und damit die Steuerung der Kampagne angelegt. Die Aufgabe dieser Ziele für die Jahre 2022 und 2023 machte die Messung des Erfolgs schon bald wieder unmöglich. Wieso Sie die nach dem Bemerkungsverfahren im Jahr 2019 eingeführten operativen Ziele der Kampagne „Zu gut für die Tonne“

³⁷ Die Besucherzahlen auf der Internetseite von „Zu gut für die Tonne“ waren zuvor gefallen, von rund 20 000 pro Monat im Jahr 2022 auf rund 17 000 im Jahr 2023. Die Besucherzahlen stiegen im Jahr 2024 wieder auf 19 800.

aussetzen, ohne gleichzeitig adäquate andere Ziele festzulegen, bleibt unverständlich. Sinnvoller wäre es nach unserer Einschätzung gewesen, die einmal etablierten Ziele bis zur Einführung aktualisierter Ziele weiterzuverwenden.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für „Zu gut für die Tonne“ aus Dezember 2022 untersucht den bisherigen Erfolg nicht, sondern listet vielmehr eine größere Anzahl neuer Aktivitäten auf. Diese Aktivitäten zielen auch auf eine Verhaltensänderung in Bezug auf den Umgang mit Lebensmitteln ab. Sie sind aber nicht mit messbaren Zielen versehen und daher nicht operationalisiert. Wenn als weitere Ziele die Vernetzung der Akteure gesteigert sowie Jugendliche und junge Erwachsene verstärkt über soziale Medien erreicht werden sollen und insgesamt die Kommunikationsmaßnahmen die Sichtbarkeit von „Zu gut für die Tonne“ in den Medien erhöht sollen, und diese Ziele nur pauschal gesetzt werden, kann eine künftige Erfolgskontrolle nicht zu belastbaren Ergebnissen führen. Die Ziele müssten anhand von Indikatoren messbar ausgestaltet und mit Ausgangs- und Zielwerten versehen werden. Hinzu kommt, dass die „Wahrnehmungsebene“ allein nur bedingt geeignet ist, den Kosten der Informationskampagne einen konkreten Nutzen gegenüberzustellen.

Wenn Sie Zielvorgaben bei Kommunikationsmaßnahmen für unmöglich und Vorher-Nachher-Messungen für zu aufwändig halten, missachten Sie die Forderungen der BHO nach einer bestmöglichen Erfolgskontrolle.

Sie sollten geeignete Ansätze zur Erfolgsmessung auf die Kommunikationsmaßnahme „Zu gut für die Tonne“ übertragen, um deren Wirkung bewerten zu können.

Welche konkreten Ergebnisse die Fokusgruppenbefragung zur Weiterentwicklung der Kampagne brachte und welchen Beitrag die Befragung zum Erreichen des 50 %-Ziels leistete, ist nicht bekannt.

Das während der Prüfung wieder eingeführte operative Ziel, rund 17 000 Besucherinnen und Besucher pro Monat auf die zentrale Kampagnenwebseite zu locken, erscheint angesichts des Mitteleinsatzes und des übergeordneten 50 %-Ziels zu niedrig und damit wenig ambitioniert. Hinzu kommt, dass nach einem Besuch auf der Webseite bei Weitem nicht alle Besucher für das Thema sensibilisiert werden und dann tatsächlich weniger Lebensmittel wegwerfen.

Sie müssen daher noch stärker als bislang neben der Wahrnehmungsebene (Input) die tatsächliche Wirkung auf die Abfallmengen (Outputseite) adressieren. Dabei verkennen wir nicht, dass es anspruchsvoll ist, bei Maßnahmen der Verbraucherinformation eine nachweisbare und anhaltende Verhaltensänderung zu belegen. Eine Betrachtung nur der Sichtbarkeit der Kampagne ist nach mehr als zehn Jahren Laufzeit jedoch zu wenig.

Sie können vorhandene Informationsmaterialien von „Zu gut für die Tonne“ weiter nutzen, um das gewünschte „kommunikative Grundrauschen“ zum Thema

„Lebensmittelabfälle“ zu gewährleisten. Es bleibt unklar, weshalb Sie für das Teilen alter Social-Media-Inhalte und Videos eine Agentur benötigen. Die Buchung einer Agentur sollten Sie daher auf ein Minimum beschränken, etwa für die Begleitung konkreter Aktivitäten wie die Aktionswoche „Zu gut für die Tonne“. Dabei müssen Sie operative Ziele definieren und dauerhaft verfolgen.

Sie können bis heute nicht sagen, ob Sie über 0,5 Mio. Euro jährlich für Informations- und Kommunikationsmaßnahmen einer seit zehn Jahren laufenden Kampagne wirtschaftlich ausgegeben haben. Dass Sie auch einen möglichen Erfolg nicht nachweisen können, liegt in Ihrer Verantwortung. Möglicherweise lässt sich nun mit den vorliegenden Lebensmittelabfalldaten für die Jahre 2020 bis 2022 abschätzen, inwieweit die Kampagne „Zu gut für die Tonne“ wirksam ist.

Empfehlung

Sie müssen für ihre Kampagne „Zu gut für die Tonne“ messbare Ziele definieren, deren Erreichen zu einer ebenfalls zu messenden Reduzierung der Lebensmittelabfälle beiträgt. Ob die Ziele erreicht werden, müssen Sie in einer Erfolgskontrolle überprüfen. Je nach Ergebnis sollten Sie die Kampagne fortführen, neu ausrichten oder einstellen.

Bis dahin sollten Sie die Kampagne „Zu gut für die Tonne“ vorerst nicht weiterentwickeln und die Agenturkosten für Kommunikations- und Informationsmaßnahmen derselben auf ein Minimum reduzieren.

Stellungnahme

Sie haben mitgeteilt, dass Zielvorgaben für alle Kommunikationsmaßnahmen getroffen und der Output einzelner Maßnahmen bestimmt werden könnten. Sie haben konkret erreichte Werte zu verschiedenen Output-Zielen in den letzten Jahren aufgeführt, darunter die Reichweite der Medienarbeit, Website-Zugriffe und die Anzahl bestellter Broschüren.

Weiter haben Sie auf die Grenzen der Messbarkeit von Website-Zugriffen verwiesen und erläutert, weshalb die Einbindung von Kommunikationsagenturen notwendig sei.

Zudem haben Sie auf zwei grundlegende Herausforderungen der Kampagne hingewiesen: Zum einen die begrenzten Mittel gegenüber der Größe der Aufgabe (Erreichen von potenziell 82 Millionen Menschen). Zum anderen die methodischen Schwierigkeiten, von erzieltm Output auf eine Verhaltensänderung (Outcome) bzw. reduzierte Lebensmittelabfälle (Impact) schließen zu können.

Sie haben mitgeteilt, dass Sie dennoch die Notwendigkeit sehen, Outcome und Impact der Kampagne zu ermitteln, soweit es mit vertretbarem Aufwand und Kosten möglich

sei. Hierzu hätten Sie eine Evaluation geplant. Die Ergebnisse der Evaluation würden genutzt, um Rückschlüsse auf die Ausrichtung der Kampagne zu ziehen und Aktivitäten zu modifizieren.

Sie haben klargestellt, dass die Abfallrahmenrichtlinie die EU-Mitgliedstaaten zu Informationskampagnen verpflichte und Sie dem nachkommen müssten und würden.

Abschließende Würdigung

Die von Ihnen vorgetragenen Herausforderungen bei Durchführung und Erfolgskontrolle einer Informationskampagne erklären nicht, weshalb Sie den bisherigen Erfolg der Kampagne „Zu gut für die Tonne“ nicht ermittelt haben. So hätten Sie von Beginn an in einer sachgerechten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung den Umgang mit den Herausforderungen einer solchen Kampagne klären müssen. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb Sie zwischenzeitlich auf messbare Ziele verzichtet haben.

Es fehlt weiterhin der Nachweis über die Wirkung Ihrer Kampagne. Auch die neu wieder eingeführten Ziele auf Output-Ebene vermögen nicht, angestrebte Verhaltensänderungen nachzuweisen. Ob die geplante Evaluation geeignet ist, durch die Kampagne angestoßene Verhaltensänderungen zu belegen, bleibt abzuwarten. Wir weisen darauf hin, dass eine etwaige weitere Evaluation wirtschaftlich sein muss und die dafür aufzuwendenden Mittel in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten der zu evaluierenden Maßnahme stehen müssen.

Bis zum Nachweis einer Wirkung der Kampagne, halten wir an unserer Empfehlung fest, die Agenturkosten für Kommunikations- und Informationsmaßnahmen auf ein Minimum zu reduzieren.

4.4 Fehlende ressort- und länderübergreifende Steuerung der Nationalen Strategie durch das Bund-Länder-Gremium

Grundlagen

Die Entwicklung einer Strategie soll vor allem dazu dienen, Vorhaben zielorientiert zu steuern. Grundlage für die Arbeit und die Rolle des Bund-Länder-Gremiums sind die Nationale Strategie und das Mandat des Bund-Länder-Gremiums.³⁸

³⁸ Das Mandat wurde im Rahmen der konstituierenden Sitzung des Bund-Länder-Gremiums im Oktober 2019 mit den Ländern abgestimmt.

Ein Steuerungsgremium hat unter anderem die Aufgabe, strategische Ziele zu priorisieren und Maßnahmen nach diesen Zielen auszurichten und zu koordinieren.

Sachverhalt

Für die ressort- und länderübergreifende Steuerung der Nationalen Strategie und die Evaluierung des Umsetzungsprozesses gründeten Sie ein Bund-Länder-Gremium. Als federführendes Ministerium für die Umsetzung der Nationalen Strategie sind Sie für die Einladung zu Sitzungen und die Tagesordnung des Gremiums verantwortlich.

Neben dem Sammeln und Austauschen von Wissen und Methoden zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen sollte das Bund-Länder-Gremium unter anderem

- bundesweit einheitliche Leitfäden und Handlungsempfehlungen initiieren,
- Beschlussvorschläge für Fachministerkonferenzen vorbereiten und initiieren,
- weitere Maßnahmen zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung entwickeln und
- Schwerpunkte auf Grundlage der Evaluierung des Umsetzungsprozesses identifizieren.³⁹

Das Bund-Länder-Gremium setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Bundes- und aller Länderressorts zusammen, die vorrangig für die Themen Lebensmittelverschwendung und Abfallvermeidung zuständig sind. Sie setzten das Gremium für den Umsetzungsprozess der Nationalen Strategie im Oktober 2019 bis zum Jahr 2030 ein. Das Bund-Länder-Gremium tagte bis Februar 2024 neunmal.

Es sollte einen kohärenten politischen Rahmen schaffen und Zielkonflikte identifizieren. Die Tagesordnungen des Bund-Länder-Gremiums sahen vor, dass sich dieses mit dem aktuellen Stand der Umsetzung der Nationalen Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung befasst.

Im Rahmen der Bund-Länder-Gremiumssitzungen erstatteten Sie zum aktuellen Stand der Umsetzung der Nationalen Strategie Bericht. Die Länder berichteten zu den Maßnahmen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich. Somit diene das Bund-Länder-Gremium dem Austausch der Fachreferate über aktuell laufende Maßnahmen zum Thema Reduzierung der Lebensmittelabfälle. Bundesweit einheitliche Leitfäden und Handlungsempfehlungen und Beschlussvorschläge für Fachministerkonferenzen hat das Bund-Länder-Gremium nicht initiiert. Ebenso wenig hat es bislang weitere Maßnahmen zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung entwickelt oder Schwerpunkte auf Grundlage der Evaluierung des Umsetzungsprozesses identifiziert. Sie haben erklärt,

³⁹ BMLEH, Mandat Bund-Länder-Gremium zur Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung vom 1. Februar 2019 und BMLEH, Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung vom 20. Februar 2019.

bei der Auswertung der Prozessevaluation auch das Mandat des Bund-Ländergremiums überarbeiten zu wollen.

Ein Überblick über bestehende Förderprogramme zur Reduktion von Lebensmittelabfällen von Bund und Ländern lag dem Bund-Länder-Gremium nicht vor. Auch dass damals keine Zielvereinbarungen mit den Verbänden in den Sektoren „Verarbeitung“ und „Primärproduktion“ zustande kamen, erwähnten Sie in der Bund-Länder-Gremiumssitzung im November 2022 nicht.

Vorläufige Würdigung

Sie nutzten das Bund-Länder-Gremium bislang lediglich zum unverbindlichen Informationsaustausch mit den Ländern. Dies steht im Widerspruch zu den in der Nationalen Strategie vorgesehenen Steuerungsaufgaben des Gremiums. Eine ressort- und länderübergreifende Steuerung der Nationalen Strategie muss über den Austausch zu laufenden Einzelmaßnahmen auf Bundes- und Länderebene hinausgehen.

Der Bundesrechnungshof verkennt dabei nicht die Entscheidungsautonomie der Akteure in Bund und Ländern. Hier müssen Sie dennoch die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen, damit das Gremium verwertbare Arbeitsergebnisse erzielen kann.

Eine strategische Steuerung durch das Bund-Länder-Gremium ist schon wegen des fehlenden Überblicks der auf Länder- und Bundesebene bestehenden Fördermaßnahmen zur Reduzierung der Lebensmittelabfälle nicht möglich. Das Gremium kann sich ohne diesen Überblick auch nicht sinnvoll mit den Ländern auf Schwerpunkte bei der Förderung neuer Maßnahmen einigen. So können Sie Doppelförderungen ohne Überblick über bestehende Fördermaßnahmen nicht ausschließen. Soll das Gremium seine ursprünglichen Aufgaben erfüllen können, müssen Sie für diesen Überblick sorgen.

Sie sparten das Thema „fehlende Zielvereinbarungen“ und die damit verbundenen Herausforderungen bei der Umsetzung der Nationalen Strategie in den Sektoren „Primärproduktion“ und „Verarbeitung“ in den Beratungen im Bund-Länder-Gremium weitestgehend aus.

Auch die fehlende Initiierung von Beschlussvorschlägen für Fachministerkonferenzen oder bundesweiten Handlungsempfehlungen zeigt, dass das Bund-Länder-Gremium seine ursprünglich vorgesehenen Aufgaben bislang nicht wahrnimmt. Ebenso wenig konnten Sie bislang weitere Maßnahmen zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung entwickeln oder Schwerpunkte aufgrund der Evaluierung des Umsetzungsprozesses zur Nationalen Strategie identifizieren.

Empfehlung

Sie müssen entscheiden, welche Aufgaben das Bund-Länder-Gremium wahrnehmen soll.

Wenn das Bund-Länder-Gremium seine ursprünglich vorgesehenen Aufgaben wahrnehmen soll, benötigt es dafür die erforderlichen Informationen. Das Bund-Länder-Gremium muss von Ihnen in die Lage versetzt werden, die vorgesehene ressort- und länderübergreifende Steuerung der Nationalen Strategie auch wahrzunehmen. Nur dann kann es z. B. erforderliche Beschlüsse für die Fachministerkonferenzen vorbereiten und initiieren. Es könnte dann auch neue Schwerpunkte bei der Umsetzung der Nationalen Strategie setzen sowie bundeseinheitliche Handlungsempfehlungen in die Wege leiten.

Falls Sie die Rolle und die Aufgaben des Gremiums mittlerweile anders bewerten, sollten Sie diese Änderung klarstellen und die Kompetenzen des Gremiums entsprechend anpassen.

Wenn Sie beides nicht wollen, sollten Sie die Abschaffung des Bund-Länder-Gremiums beschließen. Bei unveränderter Fortführung ist der Nutzen im Verhältnis zum Aufwand fraglich.

Stellungnahme

Sie haben sich der Bewertung des Bundesrechnungshofs zum Bund-Länder-Gremium weitestgehend angeschlossen. Sie haben ausgeführt, dass das Gremium seit seiner Einrichtung vor allem dem Informationsaustausch gedient habe. Dies sei auf die fehlende Entscheidungsautonomie der Mitglieder zurückzuführen. Sie hätten daher in der Sitzung vom 6. Mai 2025 gemeinsam mit den Mitgliedern eine Mandatsänderung vorgenommen. Die Aufgaben des Gremiums seien entsprechend angepasst worden.

Sie haben der Feststellung widersprochen, eine strategische Steuerung sei mangels fehlenden Überblicks über bestehende Fördermaßnahmen nicht möglich. Sie haben betont, dass Sie sich zur Vermeidung von Doppelförderungen nicht auf den Informationsaustausch im Bund-Länder Gremium beschränkten. Zusätzlich führe die BLE für Sie Datenbankabfragen vor Förderungsbeginn durch.

Abschließende Würdigung

Eine ergänzende Informationsfunktion des Bund-Länder-Gremiums zu den Datenabfragen der BLE zur Vermeidung von Doppelförderungen rechtfertigt dessen Existenz nicht.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass Sie die Rolle und die Aufgaben des Gremiums mittlerweile anders bewerten und die Aufgaben gemeinsam mit den Mitgliedern des Gremiums angepasst haben. Wir erwarten, dass das Gremium seine nunmehr angepasste Rolle künftig umsetzt.

Ehmann

Winter

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.