

R
H



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Verringerung der Lebensmittelverschwendung – Umsetzung des Unterziels 12.3 der Agenda 2030

Reihe BUND 2021/19

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im Mai 2021

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS
Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek
Seite 11: www.un.org

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	4
Prüfungsziel _____	5
Kurzfassung _____	5
Zentrale Empfehlungen _____	8
Zahlen und Fakten zur Prüfung _____	9
Prüfungsablauf– und gegenstand _____	11
Datenlage _____	15
Internationale Ebene _____	15
Nationale Ebene _____	17
Rechtliche Rahmenbedingungen _____	20
Grundlagen _____	20
Kooperationsvereinbarungen _____	24
Zuständigkeiten _____	27
Umsetzung _____	31
Bestandsaufnahme _____	31
Strategie _____	32
Maßnahmen _____	36
Evaluierungen _____	39
Berichtswesen _____	41
Kooperationen _____	42
Überblick _____	42
Stakeholder–Dialoge _____	44
Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ _____	44
Initiative „United Against Waste“ _____	47
Öffentlichkeitsarbeit _____	50
Aktivitätenplanung _____	50
Maßnahmen _____	51
Schlussempfehlungen _____	56

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Maßnahmen im Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ _____	36
Tabelle 2:	Maßnahmen im Abfallvermeidungsprogramm _____	37
Tabelle 3:	Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ _____	44
Tabelle 4:	Projekt „Vermeidung von Lebensmittelabfällen in Gastronomie, Großküchen und Catering“ – Kosten _____	48
Tabelle 5:	Auszahlungen für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit – Reduzierung der Lebensmittelverschwendung _____	51

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Ziel 12 der Agenda 2030 – nachhaltige/r Konsum und Produktion _____	11
Abbildung 2:	Sektoren der Lebensmittelkette _____	14
Abbildung 3:	Vermeidbare jährliche Lebensmittelabfälle in Österreich, in Tonnen (t) _____	17
Abbildung 4:	Hierarchie für den Umgang mit Lebensmittelabfällen _____	20
Abbildung 5:	Zuständige Bundesministerien _____	27
Abbildung 6:	Aufbauorganisation in Deutschland _____	29
Abbildung 7:	Hierarchie zur Nutzung der Lebensmittel und der Lebensmittelabfälle _____	32

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMK	Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
BMLRT	Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus
BMNT	Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus
BMSGPK	Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
bzw.	beziehungsweise
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IDI	INTOSAI Development Initiative (INTOSAI–Entwicklungsinitiative)
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden)
m ²	Quadratmeter
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SDG	Sustainable Development Goals (Ziele für eine nachhaltige Entwicklung)
t	Tonne(n)
TZ	Textzahl(en)
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
z.B.	zum Beispiel

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
- Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus

Verringerung der Lebensmittelverschwendung – Umsetzung des Unterziels 12.3 der Agenda 2030

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Jänner bis Mai 2020 die Umsetzung des Unterziels 12.3 der Agenda 2030 – die Verringerung der Lebensmittelverschwendung. Ziel der Gebärungsüberprüfung war insbesondere eine Beurteilung der rechtlichen Rahmenbedingungen, der Zuständigkeiten, Strategien und Maßnahmen, der Kooperationen sowie des Berichtswesens hinsichtlich der Umsetzung der verringerten Lebensmittelverschwendung. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2016 bis 2019.

Kurzfassung

Unter dem Titel „Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ (in der Folge: **Agenda 2030**) verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen Ende September 2015 eine umfangreiche globale Entwicklungsagenda für die nächsten 15 Jahre. Kernstück der Agenda 2030 sind die mit 1. Jänner 2016 in Kraft getretenen 17 Ziele für die nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals), die durch insgesamt 169 Unterziele näher ausgeführt werden. (TZ 1)

Ziel 12 lautet: „Für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen“. Es beinhaltet das Unterziel 12.3: „Bis 2030 die weltweite Lebensmittelverschwendung pro Kopf auf Einzelhandels- und Verbraucherebene halbieren und die entlang der Produktions- und Lieferkette entstehenden Lebensmittelverluste einschließlich Nachernteverlusten verringern“ (in der Folge: **verringerte Lebensmittelverschwendung**). Federführend bei der Umsetzung in Österreich war zur Zeit der Gebärungsüberprü-

fung das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (**BMK**). (TZ 1)

Weltweit und bis zum Jahr 2019 innerhalb der Europäischen Union gab es keine Methodik und keine Mindestqualitätsanforderungen für eine einheitliche Messung der Lebensmittelverschwendung. Die ersten vergleichbaren Daten innerhalb der Europäischen Union werden voraussichtlich ab dem Jahr 2022 zur Verfügung stehen. (TZ 2)

Die Datenlage über das Aufkommen von vermeidbaren Lebensmittelabfällen in Österreich ließ aufgrund der unterschiedlichen Zeitpunkte der Erhebungen in den einzelnen Sektoren der Lebensmittelkette nur einen näherungsweisen Überblick der jährlichen Lebensmittelverschwendung zu. Die Ergebnisse der insgesamt sechs Erhebungen im Zeitraum 2012 bis 2019 zeigten in Summe einen Wert von rd. 791.000 t vermeidbarer Lebensmittelabfälle pro Jahr. Eine Beurteilung der Halbierung der Lebensmittelverschwendung im Jahr 2030 wird daher mangels valider Ausgangsdaten nicht möglich sein. (TZ 3)

Der Bereich der Lebensmittelverschwendung war zum Großteil durch unionsrechtliche Vorgaben bestimmt. Dementsprechend blieb dem nationalen Gesetzgeber nur ein relativ geringer Spielraum auf diesem Gebiet. Wegen dieses Spielraums fand sich im nationalen Recht auf gesetzlicher Ebene kein Bekenntnis zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung. Im Regierungsprogramm 2020–2024 war eine Evaluierung bestehender Gesetze und Fördersysteme hinsichtlich der Reduzierung der Lebensmittelverschwendung geplant. (TZ 4)

Das BMK schloss mit den großen Lebensmittelunternehmen eine „Vereinbarung 2017–2030 zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen bei Lebensmittelunternehmen“ ab. Im Jahr 2018 hatten zehn Lebensmitteleinzel- und –großhandelsunternehmen – darunter die fünf Unternehmen mit dem größten Marktanteil in Österreich – die Vereinbarung unterzeichnet. Das auf Freiwilligkeit basierende Kooperationsmodell zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung und zur Weitergabe von Lebensmitteln an soziale Einrichtungen funktionierte nach Aussagen des BMK und der sozialen Einrichtungen in Österreich gut. Für den Fall eines gesetzlichen Verbots der Entsorgung von genusstauglichen Lebensmitteln aus dem Lebensmitteleinzelhandel äußerten soziale Einrichtungen wiederholt Bedenken im Hinblick auf die Gewährleistung finanzieller und personeller Ressourcen sowie ausreichender Kühlungs-, Lager- und Verteilungskapazitäten. (TZ 5)

Ab 29. Jänner 2020 nahmen in drei Bundesministerien (BMK, Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus sowie Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz) sieben verschiedene Organisationseinheiten Aufgaben zur Umsetzung der verringerten Lebensmittelverschwendung

wahr. Zudem wirkten neben den zuständigen Bundesministerien weitere nationale Stellen an der Umsetzung des Unterziels mit. Dazu zählten insbesondere die Bundesländer, Lebensmittelunternehmen, soziale Einrichtungen, Universitäten, Sozialpartner sowie Abfallverbände. Eine Koordinierungsstelle – wie die in Deutschland zwischen Politik und Wirtschaft angesiedelte interministerielle Arbeitsgruppe „Indikator SDG 12.3“ – fehlte in Österreich. Die Schaffung einer nationalen Koordinierungsstelle war jedoch im Regierungsprogramm 2020–2024 geplant. (TZ 6)

Als Strategien für die Umsetzung des Unterziels verringerte Lebensmittelverschwendung nannte das BMK das Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ sowie das Abfallvermeidungsprogramm. Beide Programme wiesen überwiegend operativen Charakter auf. Eine Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung bzw. für die Umsetzung des Unterziels verringerte Lebensmittelverschwendung war nicht vorhanden. (TZ 8)

Das Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ und das Abfallvermeidungsprogramm fokussierten überwiegend auf den Bereich der Lebensmittelabfälle in den Sektoren der Lebensmittelkette Handel, Außer-Haus-Verpflegung und privater Konsum. Die Sektoren Landwirtschaft und Produktion waren nur marginal vertreten. (TZ 8)

Das BMK formulierte einzelne Maßnahmen des Aktionsprogramms „Lebensmittel sind kostbar!“ sowie des Abfallvermeidungsprogramms zur Umsetzung des Unterziels verringerte Lebensmittelverschwendung sehr allgemein. Dies erschwerte die Herleitung konkreter Handlungsvorgaben sowie die Evaluierung der Umsetzung. Zudem fehlte bei den beiden Programmen ein detaillierter Umsetzungsplan mit Verantwortlichkeiten, Zeitplan und Budget in Bezug auf die einzelnen Maßnahmen. (TZ 9)

Zur Überprüfung der Zielerreichung legte das BMK keine – messbaren – quantitativen Zielgrößen fest. (TZ 10)

Rund um die Umsetzung der Agenda 2030 war ein umfangreiches Berichtswesen vorgesehen. Für das Unterziel verringerte Lebensmittelverschwendung gab es jedoch weder internationale noch nationale Fortschrittsberichte zur Zielerreichung. Dies lag insbesondere daran, dass noch keine geeigneten Indikatoren sowie keine validen Daten zur Messung des Umsetzungsstands des Unterziels verringerte Lebensmittelverschwendung existierten. (TZ 11)

Das BMK unterschied bei seinen Kooperationen zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen nicht danach, wer der Kooperationspartner der Maßnahmen war – also etwa eine soziale Einrichtung oder ein Lebensmittelunternehmen – und welches konkrete Ziel die Maßnahme verfolgte. Zudem stimmte es gleichartige Maßnahmen

– etwa das Projekt Tafelbox einer sozialen Einrichtung und die Initiativen Genuss-Boxen der Länder Vorarlberg und Tirol – nicht miteinander ab und nützte somit potenzielle Synergieeffekte nicht aus. Die Kundinnen und Kunden konnten sowohl mit den Tafelboxen als auch mit den Genuss-Boxen bereits verkochte Lebensmittel und zubereitete Speisen nach dem Besuch eines Speiselokals mit nach Hause nehmen. (TZ 12)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- In regelmäßigen Abständen wären in Einklang mit den EU-Vorgaben Daten zu den vermeidbaren Lebensmittelabfällen entlang der gesamten Lebensmittelkette zu erheben. (TZ 3)
- Im Falle der Erarbeitung einer gesetzlichen Verpflichtung der Lebensmittelunternehmen, Lebensmittel an soziale Einrichtungen zu spenden, wären auch die notwendigen infrastrukturellen, logistischen und finanziellen Rahmenbedingungen mitzubedenken. (TZ 5)
- Die Einrichtung einer nationalen Koordinierungsstelle für die Umsetzung des Unterziels verringerte Lebensmittelverschwendung sollte evaluiert werden. (TZ 6)
- In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus sowie dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz wäre eine Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung zu erarbeiten; dabei wären – in Einklang mit den Vorgaben des Regierungsprogramms 2020–2024 – alle Sektoren der Lebensmittelkette einzubeziehen. (TZ 8)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Verringerung der Lebensmittelverschwendung – Umsetzung des Unterziels 12.3 der Agenda 2030

Grundlegendokumente:

Resolution A/70/1 der Generalversammlung der Vereinten Nationen „Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“, 25. September 2015

Rechtsgrundlagen:

- EU–Ebene:**
- Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 (EU–Abfallrahmenrichtlinie)
 - Richtlinie (EU) 2018/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle
 - Verordnung (EG) 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Jänner 2002 (EG–Basisverordnung)
 - Verordnung (EU) 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 (Lebensmittel–Informationsverordnung)
 - Richtlinie (EU) 2019/633 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar– und Lebensmittelversorgungskette
- nationale Ebene:** – Abfallwirtschaftsgesetz 2002 – AWG 2002, BGBl. I 102/2002 i.d.g.F.

Ziel 12 – nachhaltige/r Konsum und Produktion

Unterziel 12.3 „Bis 2030 die weltweite Lebensmittelverschwendung pro Kopf auf Einzelhandels– und Verbraucherebene halbieren und die entlang der Produktions– und Lieferkette entstehenden Lebensmittelverluste einschließlich Nachernteverlusten verringern“

	in Tonnen	Erhebung im Jahr
vermeidbare Lebensmittelabfälle in den Sektoren der Lebensmittelkette		
Landwirtschaft	167.000	2016
Produktion	121.800	2017
Handel	120.000	–
<i>davon</i>		
<i>Großhandel</i>	10.300	2019
<i>Einzelhandel</i>	109.700	2014
<i>davon</i>		
<i>Brot und Gebäck</i>	35.600	2014
Außer–Haus–Verpflegung	175.000	2015
<i>davon</i>		
<i>Gemeinschaftsverpflegung</i>	61.000	2015
<i>Beherbergung</i>	50.000	2015
<i>Gastronomie</i>	45.000	2015
<i>Sonstiges</i>	19.000	2015
Haushalte (privater Konsum)	206.990	2012
<i>davon</i>		
<i>Restmüll</i>	157.650	2012
<i>Biotonne</i>	49.340	2012
Summe	790.790	–

Verringerung der Lebensmittelverschwendung – Umsetzung des Unterziels 12.3 der Agenda 2030	
	in Tonnen
Weitergabe von Lebensmitteln an soziale Einrichtungen durch den Einzelhandel	
2013	6.600
2017	12.250
	in EUR
Kosten Initiative „United Against Waste“	
2015 bis 2019	172.230
Auszahlungen für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit	
2016 bis 2019	765.000

Quellen: BMK; öffentliche und private Institutionen

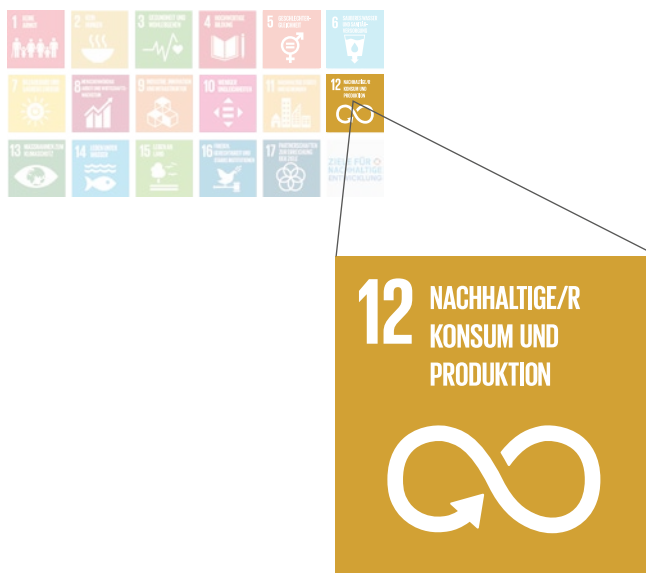
Prüfungsablauf– und gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Jänner bis Mai 2020 die Umsetzung des Unterziels 12.3 der Agenda 2030 – die Verringerung der Lebensmittelverschwendung.

Unter dem Titel „Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ (in der Folge: **Agenda 2030**) verabschiedeten die Staats– und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen Ende September 2015 eine umfangreiche globale Entwicklungsagenda für die nächsten 15 Jahre. Kernstück der Agenda 2030 sind die mit 1. Jänner 2016 in Kraft getretenen 17 Ziele für die nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals (**SDG**)), die durch insgesamt 169 Unterziele näher ausgeführt werden.

Das Ziel 12 – nachhaltige/r Konsum und Produktion – beinhaltet das Unterziel 12.3: „Bis 2030 die weltweite Lebensmittelverschwendung pro Kopf auf Einzelhandels– und Verbraucherebene halbieren und die entlang der Produktions– und Lieferkette entstehenden Lebensmittelverluste einschließlich Nachernteverlusten verringern“ (in der Folge: **verringerte Lebensmittelverschwendung**):

Abbildung 1: Ziel 12 der Agenda 2030 – nachhaltige/r Konsum und Produktion



Quelle: BMK; Darstellung: RH

(2) Ziel der Gebarungsüberprüfung war insbesondere die Beurteilung

- der rechtlichen Rahmenbedingungen,
- der Zuständigkeiten, Strategien und Maßnahmen,
- der Kooperationen sowie
- des Berichtswesens

hinsichtlich der Umsetzung der verringerten Lebensmittelverschwendung.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2016 bis 2019. Die Gebarungsüberprüfung fand insbesondere beim – für die Umsetzung des Unterziels verantwortlichen – Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (**BMK**) statt. Zudem setzte der RH Prüfhandlungen im Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (**BMLRT**) sowie im Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (**BMSGPK**). Weiters führte er Informationsgespräche mit der Bundesanstalt Statistik Österreich (in der Folge: **Statistik Austria**) sowie mit ausgewählten sozialen Einrichtungen.

Die Angelegenheiten der Umsetzung der verringerten Lebensmittelverschwendung (ausgenommen diesbezügliche Öffentlichkeitsarbeit) ressortierten bis zur Bundesministeriengesetz–Novelle 2017¹ zum Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, bis zur Bundesministeriengesetz–Novelle 2020² zum Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (**BMNT**) sowie seit Jänner 2020 zum BMK. Die Empfehlungen des RH richten sich daher an das BMK. Zur leichteren Lesbarkeit fasst der RH – unabhängig von den Bezeichnungs- und Zuständigkeitswechseln im überprüften Zeitraum – die drei Ministerien überwiegend unter der aktuellen Ressortbezeichnung BMK zusammen.

Die Organisationseinheit des BMNT, welche die Angelegenheiten der auf die Reduzierung der Lebensmittelverschwendung bezogenen Öffentlichkeitsarbeit durchführte, ging mit der Bundesministeriengesetz–Novelle 2020 ins BMLRT über. Die diesbezüglichen Empfehlungen richten sich daher an das BMLRT (TZ 16 bis TZ 18).

Zu dem im Dezember 2020 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMK und das BMLRT im März 2021 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Mai 2021.

¹ BGBl. I 164/2017 vom 28. Dezember 2017, in Kraft getreten am 8. Jänner 2018

² BGBl. I 8/2020 vom 28. Jänner 2020, in Kraft getreten am 29. Jänner 2020

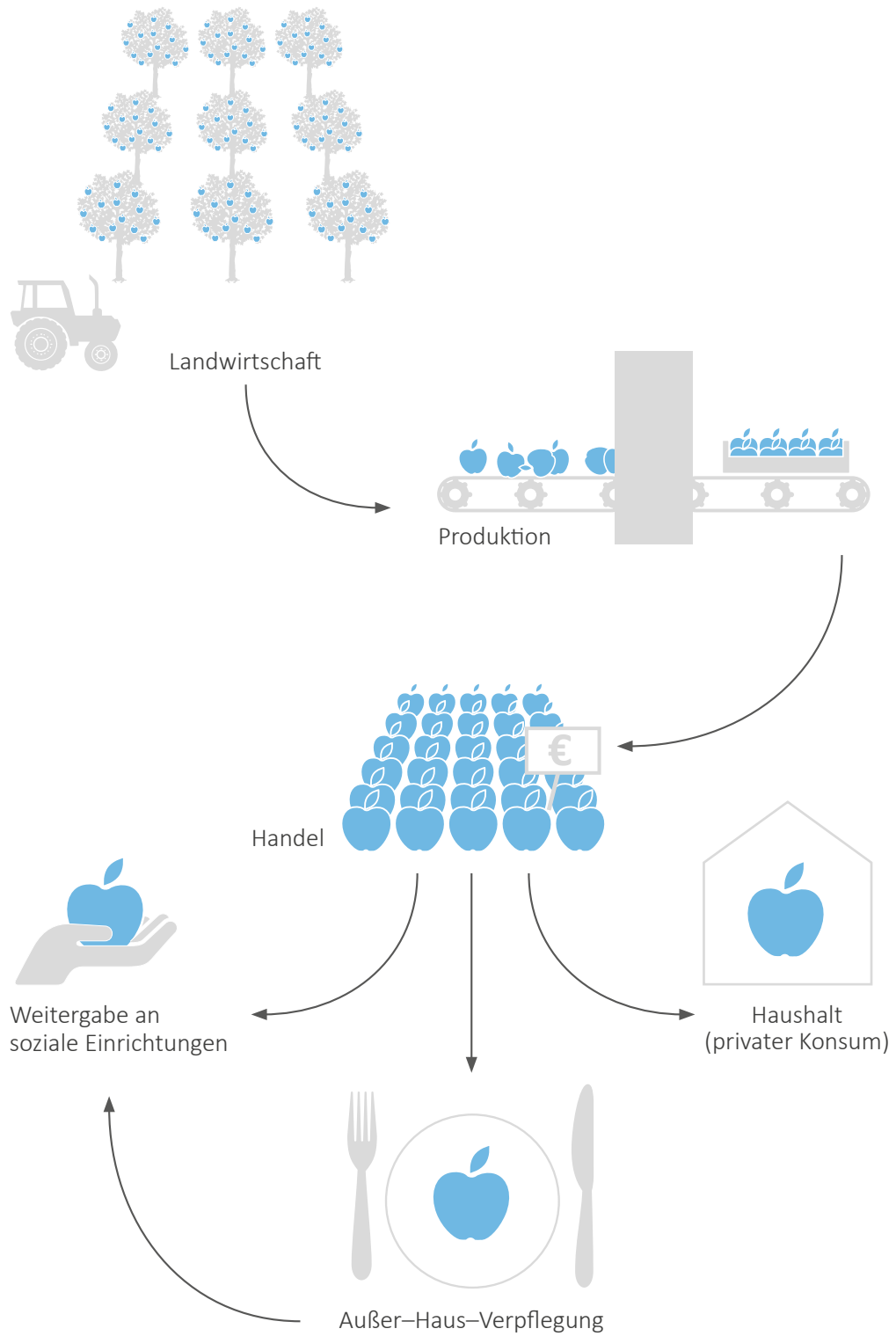
(3) Die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (**INTOSAI**) verabschiedete vier Herangehensweisen, mit denen Oberste Rechnungskontrollbehörden zur Erreichung der nachhaltigen Entwicklungsziele der Agenda 2030 beitragen können.³ Nachdem der RH bereits in Umsetzung der Herangehensweise I die Gebarungsüberprüfung „Nachhaltige Entwicklungsziele der Vereinten Nationen, Umsetzung der Agenda 2030 in Österreich“⁴ durchgeführt hatte, erfolgte die gegenständliche Gebarungsüberprüfung in Einklang mit der Herangehensweise II. Diese sieht die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen in Bezug auf Maßnahmen zur Implementierung einzelner Unterziele vor. Der RH berücksichtigte auch das – von der INTOSAI–Entwicklungsinitiative (IDI – INTOSAI Development Initiative) ausgearbeitete – „SDG Prüfmodell“ zur Herangehensweise II.

³ Strategischer Plan der INTOSAI 2017 bis 2022 (verabschiedet am XXII. Kongress der INTOSAI)

⁴ Reihe Bund 2018/34

(4) Die Sektoren der Lebensmittelkette stellen sich in Österreich wie folgt dar:

Abbildung 2: Sektoren der Lebensmittelkette



Quelle: BMK; Darstellung: RH

Vom Sektor Handel ausgehend verzweigte sich die Lebensmittelkette. Eine Verzweigung betraf die Weitergabe von für den menschlichen Verzehr geeigneten Lebensmitteln an soziale Einrichtungen.

(5) Der Begriff Lebensmittelabfall beschreibt alle Lebensmittel, die für den menschlichen Verzehr produziert, jedoch nicht vom Menschen gegessen wurden. Darunter fallen rohe und verarbeitete Lebensmittel sowie Lebensmittel, die in der landwirtschaftlichen Produktion, (Weiter-)Verarbeitung, Distribution, im Groß- und Einzelhandel, in Großküchen- und Gastronomiebetrieben sowie vor, während und nach der Speisenzubereitung von Konsumentinnen und Konsumenten entsorgt werden. In den einzelnen Sektoren der Lebensmittelkette fielen Lebensmittelabfälle in unterschiedlicher Menge an (TZ 3).

(6) Lebensmittelverschwendung bezeichnet das vermeidbare Wegwerfen von Lebensmitteln. Vermeidbare Lebensmittelabfälle sind zum Zeitpunkt ihrer Entsorgung noch uneingeschränkt genießbar oder wären bei rechtzeitiger Verwendung genießbar gewesen. Nicht vermeidbare Lebensmittelabfälle entstehen üblicherweise im Zuge der Speisenzubereitung und werden der Entsorgung zugeführt. Sie bestehen im Wesentlichen aus essbaren (z.B. Kartoffelschalen) und nicht essbaren Bestandteilen (z.B. Knochen, Bananenschalen).

Datenlage

Internationale Ebene

- 2.1 (1) Die Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete am 6. Juli 2017 die Resolution⁵ über die „Arbeit der Statistischen Kommission betreffend die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“, die insgesamt 232 Indikatoren zur Messung der Umsetzungsfortschritte der Ziele der Agenda 2030 definierte. Zur Überwachung der Zielsetzungen legte die Statistische Kommission in der Anlage der Resolution für das Unterziel 12.3 – Lebensmittelverschwendung als Indikator den „Globalen Index der Nahrungsmittelverluste“ fest. Da eine Methodik für eine einheitliche Messung der Nahrungsmittelverluste (Lebensmittelverschwendung) fehlte, ließ der Indikator Interpretationsspielräume offen, z.B. war zur Datenerfassung keine Unterscheidung bzw. Abgrenzung zwischen Lebensmittelverlusten und –abfällen vorgegeben.

⁵ A/RES/71/313

(2) Die Europäische Kommission legte im delegierten Beschluss 2019/1597⁶ vom 3. Mai 2019 für die Mitgliedstaaten erstmals eine gemeinsame Methodik und Mindestqualitätsanforderungen für die einheitliche Messung des Umgangs mit Lebensmittelabfällen fest.

Die Mitgliedstaaten der EU haben ab dem Jahr 2022 jährlich einen Bericht zur Lebensmittelverschwendung zu erstellen, der nach den Sektoren der Lebensmittelkette zu gliedern ist. Alle vier Jahre sollen vertiefte Erhebungen⁷, in den Jahren zwischen den vertieften Erhebungen Berechnungen basierend auf bestimmten Daten durchgeführt werden.

- 2.2 Der RH hielt fest, dass es auf globaler Ebene und bis zum Jahr 2019 auf Ebene der EU keine Methodik und keine Mindestqualitätsanforderungen für eine einheitliche Messung der Lebensmittelverschwendung gab. Die ersten vergleichbaren Daten innerhalb der EU werden voraussichtlich ab dem Jahr 2022 zur Verfügung stehen.

Zur rechtzeitigen Datengenerierung als Grundlage für die Berichterstattungen auf EU-Ebene verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 3.

⁶ ABl. L 248/77 vom 27. September 2019; in Ergänzung der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

⁷ Gründliche Messung der Abfallpotenziale; sie kann für die einzelnen Sektoren in unterschiedlichen Jahren erfolgen.

Nationale Ebene

- 3.1 (1) Das BMK führte im überprüften Zeitraum keine regelmäßigen Datenerhebungen hinsichtlich der Lebensmittelverschwendung in Österreich für alle Sektoren der Lebensmittelkette durch. Öffentliche und private Institutionen ermittelten für die einzelnen Sektoren durch wissenschaftliche Erhebungen das Abfallpotenzial⁸.

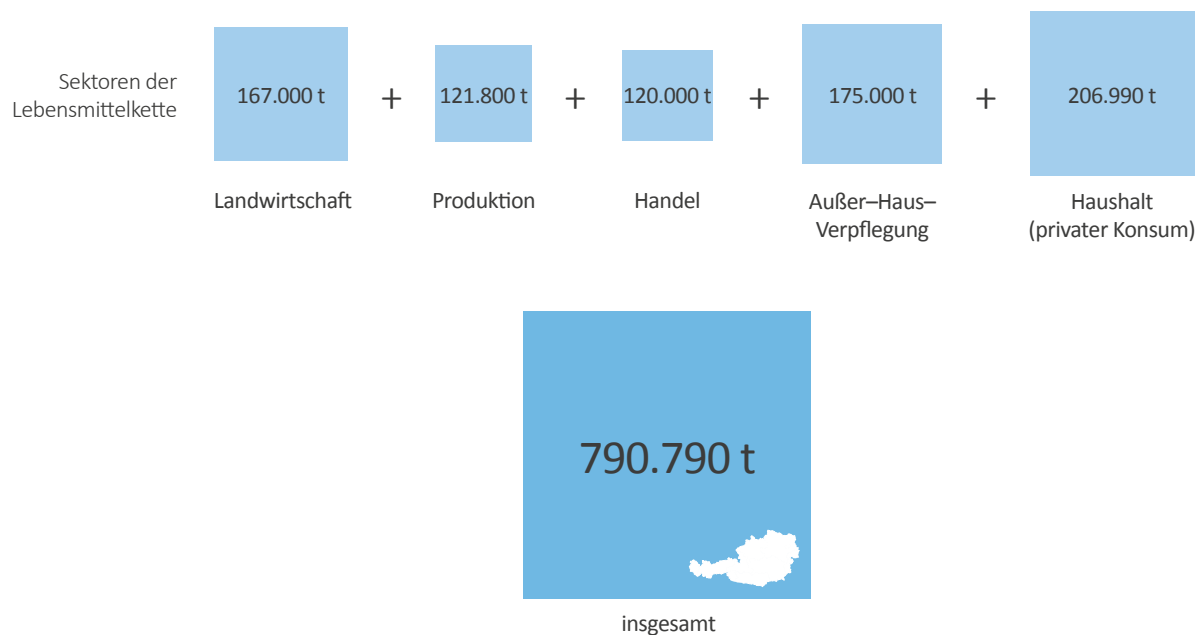
Das BMK war teilweise Auftraggeber, teilweise finanzierte es die Erhebungen mit. Private Institutionen führten die Erhebungen auch ohne finanzielle Unterstützung des BMK durch.

Die öffentlichen und privaten Institutionen erhoben die Abfallpotenziale je Sektor der Lebensmittelkette zu unterschiedlichen Zeitpunkten:

- Landwirtschaft im Jahr 2016,
- Produktion im Jahr 2017,
- Handel: Großhandel im Jahr 2019, Einzelhandel im Jahr 2014,
- Außer-Haus-Verpflegung im Jahr 2015 und
- Haushalte (privater Konsum) im Jahr 2012.

- (2) Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die – in diesen Erhebungen gemessenen – vermeidbaren jährlichen Lebensmittelabfälle in Österreich:

Abbildung 3: Vermeidbare jährliche Lebensmittelabfälle in Österreich, in Tonnen (t)



Quelle: BMK; öffentliche und private Institutionen; Darstellung: RH

⁸ Summe aus getrennt erfasstem Wertstoff und den Anteilen im Restmüll

Die vermeidbaren Lebensmittelabfälle betragen in Österreich insgesamt 790.790 t pro Jahr (Erhebungszeitraum 2012 bis 2019). Dabei trugen die Haushalte (privater Konsum) den höchsten Anteil mit 206.990 t, verteilt auf 157.650 t Restmüll und 49.340 t Abfall in der Biotonne.

Die Außer-Haus-Verpflegung produzierte vermeidbare Lebensmittelabfälle von 175.000 t. Dabei fielen

- 61.000 t auf die Gemeinschaftsverpflegung (z.B. Betriebsküchen, Caterings),
- 50.000 t auf die Beherbergung (z.B. Hotels, Gasthöfe, Pensionen, Campingplätze),
- 45.000 t auf die Gastronomie (z.B. Restaurants, Gasthäuser, Rasthäuser) sowie
- 19.000 t auf Sonstiges (z.B. Kommunikations-Gastronomie).

Der Handel verursachte mit 120.000 t die geringsten vermeidbaren Lebensmittelabfälle in den Sektoren der Lebensmittelkette. Im Großhandel betragen die vermeidbaren Lebensmittelabfälle 10.300 t, im Einzelhandel 109.700 t. Im Einzelhandel fielen davon 35.600 t auf nicht verkaufte Brot und Gebäck, das an die Lieferanten retourniert wurde.

Die Weitergabe von Lebensmitteln an soziale Einrichtungen durch den Einzelhandel verdoppelte sich von 6.600 t im Jahr 2013 auf 12.250 t im Jahr 2017.

(3) Unter dem Titel „Kreislaufwirtschaft fördern und Abfallpolitik gestalten“ enthielt das Regierungsprogramm 2020–2024 ein Bekenntnis zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung. Unter anderem sollten die Datenbasis und Transparenz über die gesamte Lebensmittelkette verbessert werden.

- 3.2 Der RH hielt fest, dass die Datenlage über das Aufkommen von vermeidbaren Lebensmittelabfällen aufgrund der unterschiedlichen Zeitpunkte der Erhebungen (zwischen den Jahren 2012 und 2019) in den einzelnen Sektoren der Lebensmittelkette nur einen näherungsweisen Überblick der jährlichen Lebensmittelverschwendung in Österreich zuließ.

Nach Ansicht des RH wird daher im Jahr 2030 mangels valider Ausgangsdaten eine Beurteilung der Halbierung der Lebensmittelverschwendung nicht möglich sein.

Der RH empfahl dem BMK, in regelmäßigen Abständen in Einklang mit den EU-Vorgaben Daten zu den vermeidbaren Lebensmittelabfällen entlang der gesamten Lebensmittelkette zu erheben, um durch eine verbesserte Datenbasis die Beurteilung der Zielerreichung Österreichs hinsichtlich der verringerten Lebensmittelverschwendung sicherzustellen.

- 3.3 Laut Stellungnahme des BMK seien in einzelnen Teilen wissenschaftliche Erhebungen durchgeführt worden, um eine erste Orientierung über die Masse der Lebensmittelabfälle zu erhalten. So habe das BMK im Jahr 2012 eine Sekundärstudie an die Universität für Bodenkultur Wien vergeben. Die Daten seien aus den unterschiedlichen Bereichen und unterschiedlichen Erhebungen zusammengeführt und – soweit möglich – hochgerechnet worden. Im Sinne der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit habe das BMK jedoch keine umfassende Datenerhebung von Lebensmittelabfällen durchgeführt.

Die Aussage des RH zur Beurteilung der Halbierung der Lebensmittelverschwendung im Jahr 2030 sei missverständlich. Aufgrund der EU-Vorgaben im Bereich des Monitorings (erstes Berichtsjahr 2020, welches somit das Basisjahr sei) werde im Jahr 2030 definitiv die Reduktion der Lebensmittelabfälle beurteilt werden können.

- 3.4 Der RH stellte gegenüber dem BMK klar, dass die Agenda 2030 bereits am 1. Jänner 2016 in Kraft trat. Zu diesem Zeitpunkt existierten keine validen Ausgangsdaten für die Beurteilung der Zielerreichung Österreichs hinsichtlich der Halbierung der Lebensmittelverschwendung bis 2030.

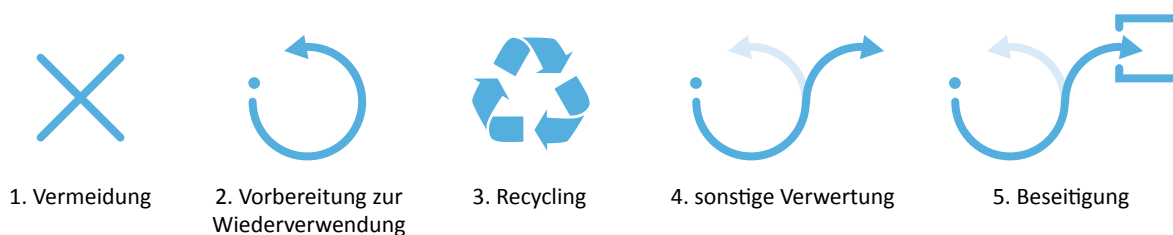
Rechtliche Rahmenbedingungen

Grundlagen

- 4.1 (1) Der Rat der Europäischen Union erklärte in seinen im Juni 2016 verabschiedeten Schlussfolgerungen zum Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft, die Erreichung der Vorgaben des Unterziels verringerte Lebensmittelverschwendung zu unterstützen.⁹

Dementsprechend fand die Reduzierung von Lebensmittelabfällen im Jahr 2018 Eingang in die EU–Abfallrahmenrichtlinie.¹⁰ Diese Richtlinie setzte den rechtlichen Rahmen für die Abfallgesetzgebung der Mitgliedstaaten. Sie gab den Mitgliedstaaten für den Umgang mit Lebensmittelabfällen folgende fünfstufige Hierarchie für ihre national festzulegenden Maßnahmen vor¹¹:

Abbildung 4: Hierarchie für den Umgang mit Lebensmittelabfällen



Quelle: EU–Abfallrahmenrichtlinie; Darstellung: RH

(2) Mit der Änderung der EU–Abfallrahmenrichtlinie im Jahr 2018 wurde unionsweit die Zielvorgabe, die Lebensmittelabfälle gemäß den Vorgaben der Agenda 2030 bis zum Jahr 2030 um 50 % zu verringern, aufgenommen.¹² Die EU–Abfallrahmenrichtlinie verpflichtete die Mitgliedstaaten dazu, Maßnahmen zur Abfallvermeidung zu treffen, welche „die Verschwendung von Lebensmitteln in der Primärerzeugung, Verarbeitung und Herstellung, im Einzelhandel und anderen Formen des Vertriebs von Lebensmitteln, in Gaststätten und Verpflegungsdienstleistungen sowie in privaten Haushalten verringern“, um dadurch zur Erreichung der verringerten Lebensmittelverschwendung beizutragen.

⁹ Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft, Schlussfolgerungen des Rates vom 20. Juni 2016, Dokument Nr. 101518/16

¹⁰ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (EU–Abfallrahmenrichtlinie), ABl. L 312/3 vom 22. November 2008 i.d.g.F.

¹¹ Die Abfallhierarchie kann nicht zur Gänze auf die Lebensmittelabfälle umgelegt werden, z.B. können Abfälle von Lebensmitteln nicht mehr als genusstaugliche Produkte in die Ernährungskette zurückgeführt werden.

¹² Richtlinie (EU) 2018/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle, ABl. L 150/109 vom 4. Juni 2018

Zudem sah die EU–Abfallrahmenrichtlinie eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, Abfallvermeidungsprogramme zu erlassen.

Weiters sollten Lebensmittelspenden und andere Formen der Umverteilung von Lebensmitteln für den menschlichen Verzehr gefördert werden. Zur näheren Regulierung der Lebensmittelspenden erließ die Europäische Kommission im Jahr 2018 „EU–Leitlinien für Lebensmittelspenden“. Diese Leitlinien sollten dazu dienen, die Einhaltung der relevanten EU–Vorschriften – etwa zu Lebensmittelsicherheit und –hygiene sowie Haftung – zu erleichtern und eine einheitliche Auslegung in den Mitgliedstaaten zu fördern.¹³

Auf EU–Ebene gab es laufend Initiativen zur rechtlichen Erleichterung von Lebensmittelspenden. So sah etwa der Entwurf einer Leitlinie zu „Ansätzen der Risikoanalyse für bestimmte kleine Einzelhandelsunternehmen und Lebensmittelspenden“¹⁴ unter dem Punkt „Einfrieren von Fleisch, das zum Spenden vorgesehen ist“¹⁵ vor, das Einfrieren von Fleisch unter gewissen Voraussetzungen auch später in der Lebensmittelkette als bisher (unmittelbar nach der Produktion) zu ermöglichen, um dadurch Lebensmittelspenden zu erleichtern.

(3) Darüber hinaus sah das Recht der EU zahlreiche Regelungen für die Bereiche der Lebensmittelsicherheit und –hygiene vor. Die grundlegenden Bestimmungen zur Gewährleistung von Lebensmittelsicherheit beinhaltet die EG–Basisverordnung¹⁶. Gemäß dieser Verordnung waren als Lebensmittelunternehmen alle Unternehmen zu verstehen, die eine mit der Produktion, der Verarbeitung und dem Vertrieb von Lebensmitteln zusammenhängende Tätigkeit ausführten, gleichgültig, ob sie auf Gewinnerzielung ausgerichtet waren oder nicht. Die EG–Basisverordnung stellte auch klar, dass unter dem „Inverkehrbringen“ das Anbieten zum Verkauf sowie jede andere Form der Weitergabe – gleichgültig, ob unentgeltlich oder nicht – zu subsumieren war.

¹³ Bekanntmachung der Europäischen Kommission vom 16. Oktober 2017, EU–Leitlinien für Lebensmittelspenden, C(2017) 6872 final

¹⁴ Originalfassung: „Hazard analysis approaches for certain small retail establishments and food donations“ (der Entwurf lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nur in englischer Sprache vor)

¹⁵ Originalfassung: „Freezing food intended for donation“

¹⁶ Verordnung (EG) 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Jänner 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (EG–Basisverordnung), ABl. L 31/1 vom 1. Februar 2002 i.d.g.F.

Nähere Regelungen zum Lebensmittelkennzeichnungsrecht – insbesondere in Hinblick auf die Angabe des Mindesthaltbarkeits- und des Verbrauchsdatums – enthielt die Lebensmittel-Informationsverordnung¹⁷. Diese Verordnung beinhaltete auch eine Auflistung von Lebensmitteln, für welche die Angabe eines Mindesthaltbarkeitsdatums nicht erforderlich war. Zu diesen Lebensmitteln zählten etwa Essig, Speisesalz, Zucker und Getränke mit einem Alkoholgehalt von mehr als zehn Volumenprozent, aber auch frisches Obst und Gemüse oder Backwaren, die gewöhnlich innerhalb von 24 Stunden verzehrt wurden.¹⁸

(4) Weiters enthielt die Richtlinie über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette¹⁹ Regelungen zum Schutz der Produzenten vor unlauteren Handelspraktiken der Handelsunternehmen. Diese Richtlinie untersagte etwa die Stornierung der Bestellung verderblicher Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse, wenn die Stornierung so kurzfristig erfolgte, dass ein Lieferant nach vernünftigem Ermessen keine alternative Vermarktungs- oder Verwendungsmöglichkeit für diese Erzeugnisse finden konnte.

(5) Auf nationaler Ebene war der Bereich der Abfallreduzierung in erster Linie im Abfallwirtschaftsgesetz 2002 geregelt.²⁰ Dieses Gesetz beinhaltete allgemeine Vorgaben für die Gewährleistung einer nachhaltigen Abfallwirtschaft; es fanden sich jedoch keine spezifischen Bestimmungen in Hinblick auf die Reduzierung der Lebensmittelverschwendung.

In Umsetzung der Vorgabe der EU-Abfallrahmenrichtlinie war gemäß Abfallwirtschaftsgesetz 2002 mindestens alle sechs Jahre ein Abfallvermeidungsprogramm zu erstellen. Dieses verfolgte vor allem das Ziel, zu einer nachhaltigen und ressourcenschonenden Kreislaufwirtschaft Österreichs beizutragen.

Bereits vor dem Erlass der EU-Leitlinien für Lebensmittelspenden hatte das damalige Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft im Jahr 2011 einen nationalen Leitfaden für die Weitergabe von Lebensmitteln an soziale Einrichtungen veröffentlicht. Dieser Leitfaden enthielt Informationen in

¹⁷ Verordnung (EU) 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen (EG) 1924/2006 und (EG) 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) 608/2004 der Kommission (Lebensmittel-Informationsverordnung), ABl. L 304/18 vom 22. November 2011 i.d.g.F.

¹⁸ Anhang X der Verordnung (EU) 1169/2011

¹⁹ Richtlinie (EU) 2019/633 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette, ABl. L 111/59 vom 25. April 2019 i.d.g.F.

²⁰ Bundesgesetz über eine nachhaltige Abfallwirtschaft (Abfallwirtschaftsgesetz 2002), BGBl. I 102/2002 i.d.g.F.

Bezug auf die Weitergabe von für den menschlichen Verzehr geeigneten, aber „nicht marktgängigen“²¹ Lebensmitteln. Zielgruppe des nationalen Leitfadens waren sowohl Unternehmen als auch Lebensmittel empfangende soziale Einrichtungen, die Unterstützung bei rechtlichen Fragestellungen benötigten.

(6) Laut Regierungsprogramm 2020–2024 war die Evaluierung bestehender Gesetze und Fördersysteme hinsichtlich der Reduzierung der Lebensmittelverschwendung geplant.

- 4.2 Der RH hielt fest, dass der Bereich der Lebensmittelverschwendung zum Großteil durch unionsrechtliche Vorgaben bestimmt war. Dementsprechend blieb dem nationalen Gesetzgeber nur ein relativ geringer Spielraum. Wegen dieses Spielraums fanden sich im nationalen Recht keine gesetzlichen Bestimmungen zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung.

Darüber hinaus verwies der RH auf die auf EU-Ebene laufenden Initiativen zur rechtlichen Erleichterung von Lebensmittelspenden.

[Der RH empfahl dem BMK, die gesetzlichen Grundlagen im Hinblick auf mögliche rechtliche Maßnahmen zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung sowie zur Erleichterung von Lebensmittelspenden zu evaluieren.](#)

- 4.3 Laut Stellungnahme des BMK sei ein Bekenntnis zur Reduktion der Lebensmittelverschwendung bereits im Bundes–Abfallwirtschaftsplan 2017 bzw. im Abfallvermeidungsprogramm 2017 sowie im Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ enthalten. Die gesetzliche Umsetzung des Art. 9 der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien sei Teil der ausgearbeiteten Novelle zum Abfallwirtschaftsgesetz (Kreislaufwirtschaft), die sich in der politischen Koordination für die Begutachtung befinde.

- 4.4 Der RH stellte gegenüber dem BMK klar, dass sich seine Empfehlung nicht auf die gesetzliche Umsetzung der Richtlinie 2008/98/EG bezogen hatte. Vielmehr wären Programme wie der Bundes–Abfallwirtschaftsplan 2017, das Abfallvermeidungsprogramm 2017 und das Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ auf daraus ableitbare mögliche rechtliche Maßnahmen zu prüfen. Er hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

²¹ Der Begriff „nicht marktgängig“ bezog sich dabei auf jene Lebensmittel, die nicht über den herkömmlichen Markt abgesetzt werden konnten oder sollten (z.B. Brot vom Vortag, Obst und Gemüse mit leichten Druckstellen oder Lebensmittel nahe dem Mindesthaltbarkeitsdatum).

Kooperationsvereinbarungen

5.1 (1) Eine wesentliche Rolle in Zusammenhang mit der Reduzierung der Lebensmittelverschwendung kam der Kooperation zwischen den Lebensmittelunternehmen und den sozialen Einrichtungen zu.²² Im Rahmen dieser Zusammenarbeit stellten die Lebensmittelunternehmen den sozialen Einrichtungen in der Regel kostenlos Waren mit knappem oder überschrittenem Mindesthaltbarkeitsdatum zur Verfügung. Die Kooperationsvereinbarungen ließen sich in drei Kategorien unterteilen:

(a) Das BMK schloss mit den großen Lebensmittelunternehmen jeweils eine „Vereinbarung 2017 – 2030 zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen bei Lebensmittelunternehmen“ ab. Diese Vereinbarungen unterzeichneten „gewerbliche Unternehmen und Filialunternehmen des Lebensmittelhandels und der gewerblichen sowie industriellen Lebensmittelproduktion“.

Die Lebensmittelunternehmen bekannten sich in den Vereinbarungen im Sinne des Unterziels verringerte Lebensmittelverschwendung dazu, die Lebensmittelabfälle bis zum Jahr 2030 um 50 % zu verringern. Die Vereinbarungen verpflichteten die Lebensmittelunternehmen, in regelmäßige Schulungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter das Thema Reduktion von Lebensmittelabfällen einzubeziehen. Weiters mussten sie mindestens eine der drei folgenden Maßnahmen in 80 % ihrer Filialen umsetzen:

- Kooperation mit einer oder mehreren sozialen Einrichtungen,
- andere Formen der Weitergabe bzw. Verwendung von Lebensmitteln, z.B. Weitergabe an Gastronomiebetriebe oder Verwendung der nicht verkäuflichen Lebensmittel im eigenen Betrieb,
- Weitergabe als Tierfutter oder zur Futtermittelherstellung.

Darüber hinaus führten die Vereinbarungen eine Reihe von alternativ zu setzenden Maßnahmen an, aus welchen die Lebensmittelunternehmen fünf auszuwählen hatten, z.B. vergünstigte Abgabe von Waren mit knappem oder überschrittenem Mindesthaltbarkeitsdatum, Verkauf von Brot vom Vortag oder Verringerung des Frischwarenangebots gegen Ladenschluss. Alle drei Jahre mussten die Lebensmittelunternehmen einen Bericht an das BMK über die in den vorangegangenen drei Jahren insgesamt weitergegebenen Lebensmittel erstatten.

²² Neben den Kooperationsvereinbarungen mit den Lebensmittelunternehmen und den sozialen Einrichtungen schloss das BMK im Rahmen des Aktionsprogramms „Lebensmittel sind kostbar!“ weitere Vereinbarungen insbesondere mit Gebietskörperschaften (z.B. Gemeinden) und Schulen ab ([TZ 14](#)).

Bis zum Jahr 2018 unterzeichneten zehn Lebensmitteleinzel- und -großhandelsunternehmen – darunter die fünf Unternehmen mit dem größten Marktanteil in Österreich – die Vereinbarung. Diese Unternehmen durften die vom BMK konzipierte Wort-Bild-Marke „Lebensmittel sind kostbar!“ verwenden.

(b) Das BMK schloss weiters mit zahlreichen Unternehmen Kooperations- und Nutzungsvereinbarungen zur Verwendung der Wort-Bild-Marke „Lebensmittel sind kostbar!“ ab. Voraussetzung für die Verwendung war der sorgsame Umgang mit Lebensmitteln. Diese Vereinbarungen waren an keine Maßnahmen geknüpft. Der Grund dafür war laut Angaben des BMK, dass die Zahl der die Vereinbarung unterzeichnenden Lebensmittelunternehmen möglichst groß sein sollte, um die Wort-Bild-Marke „Lebensmittel sind kostbar!“ bekannt zu machen. Außerdem richtete sich die Vereinbarung auch an kleinere Unternehmen, für welche die Erfüllung von Auflagen schwieriger wäre.

(c) Viele soziale Einrichtungen schlossen individuelle Vereinbarungen mit Lebensmittelunternehmen ab, die ihnen Lebensmittel spendeten. Diese Vereinbarungen regelten die Modalitäten der Zusammenarbeit. Die Kooperation mit kleineren Lebensmittelunternehmen erfolgte oft auch formlos ohne schriftliche Vereinbarung.

Aufgrund lebensmittel- und haftungsrechtlicher Bedenken gaben einige Lebensmittelunternehmen bestimmte Produktgruppen – wie etwa Kühlprodukte – nicht an soziale Einrichtungen weiter.²³

(2) Das Regierungsprogramm 2020–2024 sah – nach dem Vorbild Frankreichs – das Verbot des Entsorgens von genusstauglichen Lebensmitteln aus dem Lebensmitteleinzelhandel vor. Das in Frankreich geltende Gesetz „Loi Garot“ aus dem Jahr 2016 verpflichtete Lebensmittelunternehmen mit einer Verkaufsfläche von mehr als 400 m², Lebensmittel, die nicht mehr verkäuflich, aber noch genießbar waren, an soziale Einrichtungen zu spenden.²⁴

(3) Gespräche des RH im BMK sowie mit verschiedenen sozialen Einrichtungen ergaben, dass das österreichische, auf Freiwilligkeit basierende Modell übereinstimmend als sehr zufriedenstellend angesehen wurde.

²³ In Italien wurden gemäß dem im Jahr 2003 verabschiedeten „Good Samaritan Law“ gemeinnützige Organisationen, die kostenlos Lebensmittel an Bedürftige abgeben, haftungsrechtlich als Endkonsumenten definiert. Diese Haftungsbefreiung stand allerdings in Widerspruch zu den haftungsrechtlichen Bestimmungen der EG-Basisverordnung.

²⁴ Das Gesetz sieht auch vor, dass die Verwendung als Tierfutter und die (abfallwirtschaftliche) Verwertung (z.B. Kompostierung, Erzeugung von Biogas) zulässig sind. Die Deponierung und das Bleichen von Lebensmitteln mit Chlor bzw. das Ungenießbarmachen von Lebensmitteln sind verboten.

Die Vertreterinnen und Vertreter der sozialen Einrichtungen gaben an, dass sie im Falle einer gesetzlichen Verpflichtung zum Spenden von Lebensmitteln finanzielle und personelle Ressourcen benötigen würden, weil der zusätzlich entstehende Aufwand nicht mehr allein durch freiwillige Helferinnen und Helfer bewerkstelligt werden könnte. Das BMK müsse im Falle einer gesetzlichen Regelung jedenfalls ausreichende Kapazitäten für die Vorsortierung, Lagerung, Kühlung und Verteilung der Lebensmittel sicherstellen.

- 5.2 Der RH beurteilte die unterschiedlichen freiwilligen Kooperations- und Nutzungsvereinbarungen zwischen dem BMK und den Lebensmittelunternehmen bzw. zwischen den Lebensmittelunternehmen und den sozialen Einrichtungen aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Zielgruppen als zweckmäßig.

Er wies darauf hin, dass das auf Freiwilligkeit basierende Kooperationsmodell zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung und zur Weitergabe von Lebensmitteln an soziale Einrichtungen nach Aussagen sowohl des BMK als auch von sozialen Einrichtungen in Österreich gut funktionierte. Für den Fall eines gesetzlichen Verbots der Entsorgung von genusstauglichen Lebensmitteln aus dem Lebensmitteleinzelhandel äußerten die sozialen Einrichtungen wiederholt Bedenken in Hinblick auf die Gewährleistung finanzieller und personeller Ressourcen sowie ausreichender Kühlungs-, Lager- und Verteilungskapazitäten.

Der RH empfahl dem BMK, im Falle der Erarbeitung einer gesetzlichen Verpflichtung der Lebensmittelunternehmen, Lebensmittel an soziale Einrichtungen zu spenden, auch die notwendigen infrastrukturellen, logistischen und finanziellen Rahmenbedingungen mitzubedenken.

Zuständigkeiten

- 6.1 (1) Für die Umsetzung der verringerten Lebensmittelverschwendung waren gemäß Bundesministeriengesetz 1986²⁵ mehrere Bundesministerien zuständig:

Abbildung 5: Zuständige Bundesministerien

ab 29. Jänner 2020

Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie

- Abfallvermeidung, –verwertung und –beurteilung
- Kommunikation
- Nachhaltige Entwicklung und natürliche Ressourcen

Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus

- Agrarische Wertschöpfungskette und Ernährung

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

- Hygiene bei der Fleischerzeugung und tierische Nebenprodukte; Exportangelegenheiten
- Lebensmittelsicherheit und Verbraucherinnen– und Verbraucherschutz; Kontrolle, Hygiene und Qualität
- Lebensmittelrecht und –kennzeichnung

Quelle: Bundesministeriengesetz 1986; Darstellung: RH

Das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung für die Umsetzung der verringerten Lebensmittelverschwendung federführende Bundesministerium war das BMK. Berührungspunkte mit dem Unterziel der verringerten Lebensmittelverschwendung wiesen darüber hinaus insbesondere das BMLRT²⁶ sowie das BMSGPK²⁷ auf.

²⁵ BGBl. 76/1986 i.d.g.F.

²⁶ vormals Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus bzw. bis Jänner 2018 Bundesministerium für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

²⁷ vormals Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz bzw. bis Jänner 2018 Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

(2) Auf Abteilungsebene war die Fachabteilung „Abfallvermeidung, –verwertung und –beurteilung“ des BMK hauptverantwortlich für die Umsetzung der verringerten Lebensmittelverschwendung. Zum Aufgabenbereich der Abteilung zählten insbesondere

- das Abfallvermeidungsprogramm und das Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“,
- Maßnahmen zur Vorbereitung der Wiederverwendung von Abfällen,
- die Untersuchung und Beurteilung von Abfällen sowie
- fachliche Belange zum Ende der Abfalleigenschaft.

Weitere Tätigkeiten betrafen die Begleitung von Forschungsprojekten und die Vertretung in nationalen bzw. internationalen Gremien zum Thema Lebensmittelverschwendung. Zusammen mit der Abteilung „Kommunikation“ des BMK führte die Fachabteilung auch die für die Lebensmittelverschwendung relevanten Öffentlichkeitsagenden durch.

Die Fachabteilung umfasste 15 Personen. Davon waren vier Bedienstete im Ausmaß von insgesamt einem Vollzeitäquivalent mit der Umsetzung der verringerten Lebensmittelverschwendung beschäftigt. Die bestehenden Arbeitsplatzbeschreibungen dieser Personen waren nicht aktuell und bildeten nicht sämtliche Tätigkeiten der Bediensteten ab.

Im BMK war zudem die Abteilung „Nachhaltige Entwicklung und natürliche Ressourcen“ mit der verringerten Lebensmittelverschwendung befasst. Diese Abteilung war insbesondere für die sektionsübergreifende Koordination und für das Monitoring der Umsetzung der Agenda 2030 verantwortlich.

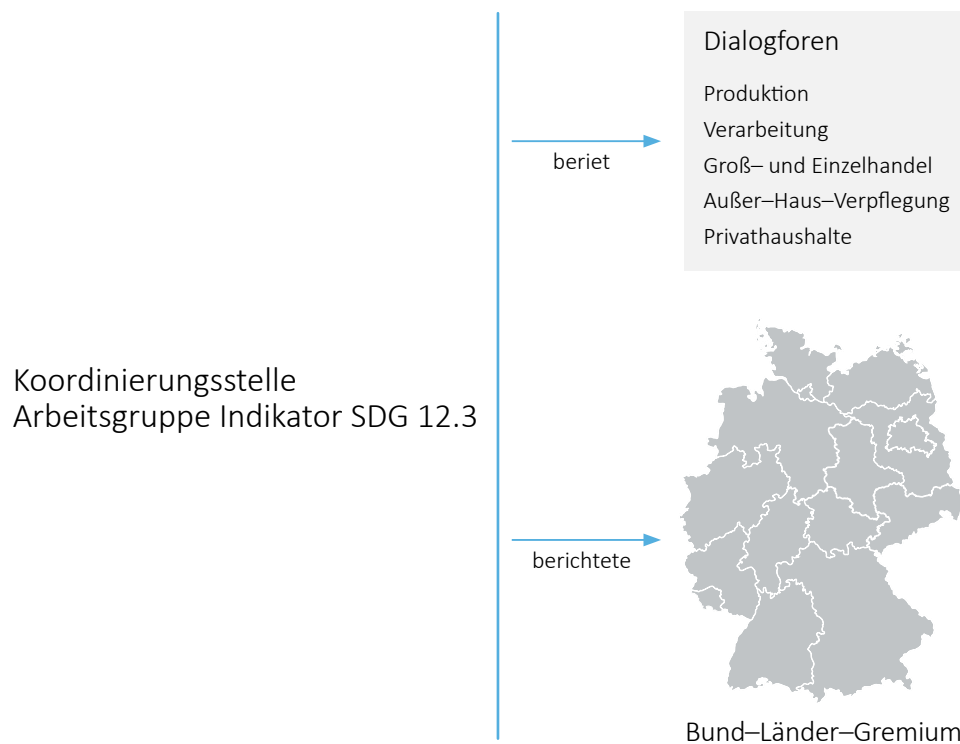
(3) Im BMLRT war eine Abteilung, im BMSGPK waren drei Abteilungen mit Aufgaben zur Verringerung der Lebensmittelverschwendung befasst.

(4) Neben den Bundesministerien nahmen weitere nationale Stellen die Umsetzung der verringerten Lebensmittelverschwendung wahr. Dazu zählten insbesondere die Bundesländer, Lebensmittelunternehmen, soziale Einrichtungen, Universitäten, Sozialpartner und Abfallverbände. Die Koordination zwischen diesen Stellen erfolgte insbesondere durch sogenannte Stakeholder–Dialoge ([TZ 13](#)).

(5) Das Regierungsprogramm 2020–2024 sah die Schaffung einer nationalen Koordinierungsstelle vor. Nähere Einzelheiten dazu, z.B. die Aufgaben und die Besetzung des Gremiums, enthielt das Regierungsprogramm nicht.

(6) In Deutschland bestand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine zwischen Politik und Wirtschaft angesiedelte Koordinierungsstelle. Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung sah drei unterschiedliche Organisationsebenen vor:

Abbildung 6: Aufbauorganisation in Deutschland



Quelle: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland; Darstellung: RH

Ein Bund-Länder-Gremium war für die Schaffung eines politischen Rahmens für das Unterziel verringerte Lebensmittelverschwendung verantwortlich. Die interministerielle Arbeitsgruppe „Indikator SDG 12.3“ koordinierte das Monitoring, beriet die Dialogforen der einzelnen Sektoren der Lebensmittelkette und berichtete an das Bund-Länder-Gremium. Darüber hinaus koordinierte die Arbeitsgruppe die Berichterstattung zur deutschen Abfallrahmenrichtlinie sowie zur Umsetzung der Agenda 2030 an die EU.

- 6.2 Der RH hielt fest, dass ab 29. Jänner 2020 in drei Bundesministerien (BMK, BMLRT und BMSGPK) sieben verschiedene Organisationseinheiten Aufgaben in Zusammenhang mit der Umsetzung der verringerten Lebensmittelverschwendung wahrnahmen. Zudem merkte der RH an, dass neben den zuständigen Bundesministerien weitere nationale Stellen an der Umsetzung des Unterziels mitwirkten, insbeson-

dere die Bundesländer, Lebensmittelunternehmen, soziale Einrichtungen, Universitäten, Sozialpartner sowie Abfallverbände.

Weiters wies der RH auf die in Deutschland eingerichtete interministerielle Arbeitsgruppe „Indikator SDG 12.3“ als Koordinierungsstelle zwischen dem Bund–Länder–Gremium und den Dialogforen der einzelnen Sektoren der Lebensmittelkette hin.

Der RH empfahl dem BMK, die Einrichtung einer nationalen Koordinierungsstelle für die Umsetzung des Unterziels verringerte Lebensmittelverschwendung zu evaluieren, um ein österreichweites Monitoring sicherzustellen sowie über ein Bindeglied zwischen dem Bund, den Bundesländern, den Lebensmittelunternehmen, den sozialen Einrichtungen sowie sonstigen Stakeholdern zu verfügen.

Der RH bemängelte, dass in der Abteilung „Abfallvermeidung, –verwertung und –beurteilung“ des BMK, die hauptverantwortlich für die Umsetzung der verringerten Lebensmittelverschwendung war, keine aktuellen Arbeitsplatzbeschreibungen vorlagen, welche die damit verbundenen Aufgaben, Befugnisse, Verantwortungen sowie Stellvertretungen regelten.

Der RH empfahl daher dem BMK, die Arbeitsplatzbeschreibungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abteilung Abfallvermeidung, –verwertung und –beurteilung zu aktualisieren, um Aufgaben und Verantwortungen klarzustellen.

- 6.3 Laut Stellungnahme des BMK erfülle der Stakeholder–Dialog – als Informations– und Vernetzungsplattform – bereits wesentliche Funktionen einer Koordinierungsstelle. Die deutsche Koordinierungsstelle habe als weitere Aufgabe die Festlegung eines einheitlichen Monitorings. In Österreich nehme diese Aufgabe federführend das BMK wahr. Es habe gemeinsam mit den Ländern und Kommunen bundesweit einheitliche Vorgaben für Restmüllanalysen (und den darin enthaltenen Lebensmittelabfällen) ausgearbeitet. Die letzten Restmüllanalysen seien bereits nach diesen Vorgaben durchgeführt worden.
- 6.4 Der RH erwiderte dem BMK unter Verweis auf seine Feststellungen in TZ 13, dass die Protokolle der Stakeholder–Dialoge überwiegend Stichwörter aufwiesen. Der RH konnte daher weder die Diskussionsverläufe noch die Beschlüsse nachvollziehen. Dadurch war auch nicht erkennbar, ob Kernanliegen der Stakeholder in den Dialogen behandelt wurden und ob folglich die wesentlichen Funktionen einer Koordinierungsstelle erfüllt werden können.

Umsetzung

Bestandsaufnahme

- 7.1 Zur nationalen Umsetzung der Agenda 2030 legte die Bundesregierung mittels Ministerratsbeschlusses²⁸ im Jänner 2016 fest, dass die Bundesministerien die nachhaltigen Entwicklungsziele in ihre relevanten Strategien und Programme integrieren (TZ 8) und gegebenenfalls entsprechende Maßnahmen und Aktionspläne (TZ 9) ausarbeiten sollten.

Zu diesem Zweck ersuchte das Bundeskanzleramt (**BKA**) die Bundesministerien, eine Bestandsaufnahme durchzuführen. Die Ressorts erhoben jeweils, zu welchen nachhaltigen Entwicklungszielen bereits Strategien und Programme sowie Maßnahmen und Aktionspläne auf nationaler oder internationaler Ebene vorlagen.

Diese auf Basis einer Selbsteinschätzung erstellten Beiträge meldeten die Bundesministerien zwischen August 2015²⁹ und Juni 2016 in mehreren Etappen an das BKA, das die Beiträge zu einem Gesamtdokument der Bestandsaufnahme auf Bundesebene redaktionell zusammenfügte.³⁰

Das BMK führte im Rahmen dieser Bestandsaufnahme als Maßnahme zur Umsetzung der verringerten Lebensmittelverschwendung das Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“³¹ an. Keine Erwähnung fand das – damals geltende – Abfallvermeidungsprogramm 2011³², das im Rahmen des Handlungsfelds Vermeidung von Lebensmittelabfällen zahlreiche Maßnahmen zur Umsetzung des Unterziels verringerte Lebensmittelverschwendung beinhaltete.

- 7.2 Der RH hielt fest, dass das BMK das Abfallvermeidungsprogramm, welches zahlreiche Maßnahmen zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen enthielt, im Rahmen der Bestandsaufnahme des BKA nicht als Programm zur Umsetzung der verringerten Lebensmittelverschwendung anführte.

[Der RH empfahl dem BMK, im Zuge einer Aktualisierung der Bestandsaufnahme das Abfallvermeidungsprogramm als Maßnahme zur Umsetzung des Unterziels verringerte Lebensmittelverschwendung aufzunehmen.](#)

²⁸ Ministerratsbeschluss 86/11 der Bundesregierung „Annahme der 2030 Agenda für Nachhaltige Entwicklung, Umsetzung durch Österreich“ vom 12. Jänner 2016

²⁹ in Vorbereitung auf die Beschlussfassung der Agenda 2030 im September 2015

³⁰ siehe auch RH-Bericht „Nachhaltige Entwicklungsziele der Vereinten Nationen, Umsetzung der Agenda 2030 in Österreich“ (Reihe Bund 2018/34, TZ 7)

³¹ Maßnahmen zur nachhaltigen Reduzierung von Lebensmittelabfällen, zuletzt aktualisiert und veröffentlicht im Jahr 2019

³² Nach einer Evaluierung und Überarbeitung des Abfallvermeidungsprogramms 2011 galt zur Zeit der Gebärungsüberprüfung das Abfallvermeidungsprogramm 2017.

- 7.3 Laut Stellungnahme des BMK habe das Bundeskanzleramt eine Limitierung der Anzahl der zu meldenden Projekte vorgegeben. Daher habe das BMK in der Bestandsaufnahme lediglich exemplarisch Aktivitäten angeführt.

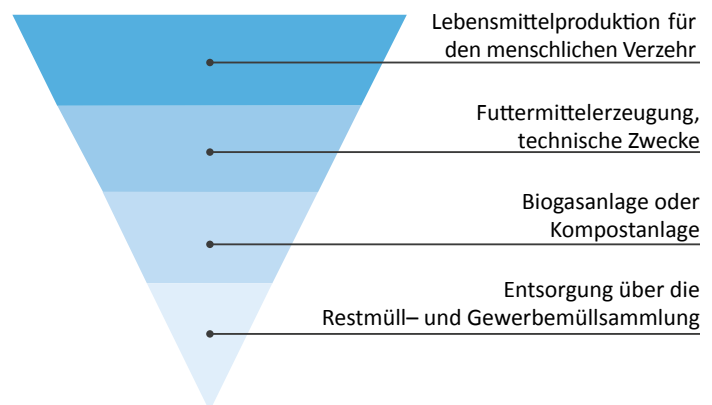
Strategie

- 8.1 (1) Laut Angaben des BMK dienen als Strategien für die Umsetzung der verringerten Lebensmittelverschwendung das Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ sowie das Abfallvermeidungsprogramm.

(2) Ziel des Aktionsprogramms „Lebensmittel sind kostbar!“ aus dem Jahr 2013 war es, eine nachhaltige Reduktion von Lebensmittelabfällen entlang der Sektoren der Lebensmittelkette zu erreichen. Zu diesem Zweck war eine enge Kooperation mit den Lebensmittelunternehmen, den Bundesländern und den Gemeinden, den Konsumentinnen und Konsumenten sowie mit sozialen Einrichtungen vorgesehen.

Zudem sah das Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ eine Hierarchie zur Nutzung der Lebensmittel bzw. der Lebensmittelabfälle vor:

Abbildung 7: Hierarchie zur Nutzung der Lebensmittel und der Lebensmittelabfälle



Quelle: BMK; Darstellung: RH

Das Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ wurde nach sechs Jahren evaluiert und im Jahr 2019 neu veröffentlicht (TZ 10). Die aktualisierte Version definierte insgesamt 63 Maßnahmen³³ in den folgenden acht Handlungsschwerpunkten:

- Landwirtschaft,
- Produktion/Be- und Verarbeitung,
- Handel,
- Gastronomie,
- Haushalt,
- soziale Einrichtungen,
- Aus- und Weiterbildung,
- Förderung der Forschungsaktivitäten.

Das Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ enthielt detaillierte Vorgaben für den Bereich der Abfallvermeidung (Handlungsschwerpunkte Handel, Gastronomie und Haushalt). Die Handlungsschwerpunkte Landwirtschaft und Produktion/Be- und Verarbeitung nahmen auf die Reduzierung der Lebensmittelverschwendung nur marginal Bezug. Sie beinhalteten insgesamt zwölf Maßnahmen, die allerdings zum Großteil allgemein gehalten und nicht auf die Landwirtschaft bzw. Produktion/Be- und Verarbeitung bezogen waren (TZ 9).³⁴

Im Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ waren die überwiegenden Maßnahmen zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung nicht auf strategischer, sondern auf operationeller Ebene angesiedelt – z.B. die Ausschreibung des VIKTUALIA-Awards³⁵ in zweijährigen Intervallen oder die Abhaltung von Kochworkshops für und mit Armutsbetroffenen in sozialen Einrichtungen. Als strategische Maßnahmen enthielt z.B. die deutsche Strategie zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen die Bildung von Gremien (Bund-Länder-Gremium oder Dialogforen) oder die Analyse von Produktionsprozessen zur Prozessoptimierung.

(3) Das Abfallvermeidungsprogramm wurde erstmals im Jahr 2011 als Teil des Bundes-Abfallwirtschaftsplans³⁶ erstellt. Das Abfallvermeidungsprogramm war alle sechs Jahre zu aktualisieren; dementsprechend veröffentlichte das BMK im Jahr 2017 ein neues Abfallvermeidungsprogramm.

³³ Von diesen 63 Maßnahmen wurden einige bei mehreren Handlungsschwerpunkten angeführt, etwa die Ausschreibung des VIKTUALIA-Awards in zweijährigen Intervallen oder die verstärkte Zusammenarbeit der Kooperationspartner.

³⁴ Beispiele für allgemeine bzw. nicht auf die Landwirtschaft und Produktion/Be- und Verarbeitung bezogene Maßnahmen waren: breite Information über die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Weitergabe von Lebensmitteln an soziale Einrichtungen, Intensivierung der Weitergabe von Lebensmitteln, Unterstützung bei der Logistik zur Weitergabe der Lebensmittel, Ausschreibung des VIKTUALIA-Awards in zweijährigen Intervallen, verstärkte Zusammenarbeit der Kooperationspartner.

³⁵ Mit diesem Award wurden – zuletzt im Jahr 2019 – Projekte für einen verantwortungsvollen Umgang mit Lebensmitteln ausgezeichnet.

³⁶ gemäß Abfallwirtschaftsgesetz 2002

Das Abfallvermeidungsprogramm 2017 verfolgte vor allem das Ziel, zu einer nachhaltigen und ressourcenschonenden Kreislaufwirtschaft Österreichs beizutragen. Zu diesem Zweck enthielt es fünf Handlungsfelder mit insgesamt mehr als 80 Maßnahmen; das Handlungsfeld „Vermeidung von Lebensmittelabfällen“ umfasste folgende fünf Maßnahmenpakete mit insgesamt 26 Maßnahmen zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung:

- Lebensmittelproduktion, –verarbeitung und –handel,
- soziale Einrichtungen,
- Außer–Haus–Konsum,
- private Haushalte,
- Grundlagen.

Das Abfallvermeidungsprogramm enthielt wie das Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ detaillierte Vorgaben für den Bereich der Abfallvermeidung. Die Reduzierung der Lebensmittelverschwendung im Rahmen der Produktion war auch in diesem Programm – mit dem Maßnahmenpaket „Lebensmittelproduktion, –verarbeitung und –handel“ im Handlungsfeld „Vermeidung von Lebensmittelabfällen“ – nur marginal vertreten. Der Großteil der in diesem Maßnahmenpaket vorgesehenen Maßnahmen war jedoch wiederum allgemein gehalten und nahm keinen besonderen Bezug auf die Produktion (TZ 9).

Wie im Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ waren im Abfallvermeidungsprogramm zahlreiche Maßnahmen zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung nicht auf strategischer, sondern auf operationeller Ebene angesiedelt, z.B. die Sammlung von Best–Practice–Beispielen aus ausgewählten Branchen und Publikation der Informationen via Internet oder die regelmäßige Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von sozialen Einrichtungen im Umgang mit Lebensmitteln.

(4) Das Regierungsprogramm 2020–2024 sah als Maßnahme zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung unter anderem die Erstellung eines Aktionsplans über alle Sektoren der Lebensmittelkette vor.

(5) Deutschland verfügte über eine eigene, konsistente Strategie zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen. Das deutsche Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft erließ im Jahr 2019 die „Nationale Strategie zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen“. Sie enthielt – unter ausdrücklicher Bezugnahme auf das Unterziel 12.3 der Agenda 2030 – die vier strategischen Handlungsfelder „Politischer Rahmen“, „Prozessoptimierung in der Wirtschaft“, „Verhaltensänderung bei allen Akteuren“ und „Potenziale Forschung und Digitalisierung“, welche durch Maßnahmen näher konkretisiert werden sollen.

- 8.2 Der RH hielt fest, dass das Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ und das Abfallvermeidungsprogramm 2017 eine Reihe von Maßnahmen zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung enthielten. Er wies jedoch darauf hin, dass beide Programme überwiegend operativen Charakter aufwiesen. Eine Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung bzw. für die Umsetzung des Unterziels verringerte Lebensmittelverschwendung war nicht vorhanden.

Zudem fokussierten das Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ und das Abfallvermeidungsprogramm überwiegend auf den Bereich der Lebensmittelabfälle in den Sektoren Handel, Außer-Haus-Verpflegung und privater Konsum. Nach Ansicht des RH wäre jedoch der Fokus auf alle Sektoren der Lebensmittelkette – auch die Sektoren Landwirtschaft und Produktion – zu legen.

Der RH empfahl dem BMK, in Abstimmung mit dem BMLRT und dem BMSGPK eine Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung zu erarbeiten und dabei – in Einklang mit den Vorgaben des Regierungsprogramms 2020–2024 – alle Sektoren der Lebensmittelkette einzubeziehen, um eine gesamthafte und koordinierte Vorgabe für die Zielerreichung zu gewährleisten.

- 8.3 Laut Stellungnahme des BMK würden die Lebensmittelabfälle aus den Bereichen Handel, Außer-Haus-Verpflegung und privater Konsum rd. 63 % der Lebensmittelabfälle in Österreich ausmachen. Darüber hinaus sei für diese Bereiche im Unterziel 12.3 eine quantitative Zielsetzung festgelegt. Aus diesen beiden Gründen habe sich das BMK in den ersten Jahren auf diese Sektoren fokussiert.

Maßnahmen

9.1 (1) Von den 63 Maßnahmen des Aktionsprogramms „Lebensmittel sind kostbar!“ zeigt Tabelle 1 zwei beispielhafte Maßnahmen pro Handlungsschwerpunkt:³⁷

Tabelle 1: Maßnahmen im Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“

Handlungsschwerpunkte	Anzahl der Maßnahmen je Handlungsschwerpunkt	beispielhafte Maßnahmen
Landwirtschaft	3	– Erhebungen der Verluste an Lebensmitteln in der Landwirtschaft – technologische Neuentwicklungen zur Vermeidung von Ernteverlusten (Fruchtgemüse/Beerenobst)
Produktion/ Be- und Verarbeitung	9	– breite Information über die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Weitergabe von Lebensmitteln an soziale Einrichtungen – Unterstützung bei der Logistik zur Weitergabe von Lebensmitteln
Handel	14	– Bewusstseinsbildung, dass gegen Ladenschluss ein eingeschränktes Angebot nachhaltig ist – Unterstützung beim Ausbau der Lagerungs- und Kühlinfrastruktur bei den sozialen Einrichtungen
Gastronomie	12	– Schulungen des Personals betreffend den Umgang mit und die Lagerung von Lebensmitteln – Integration des Themas in Leitfäden der Ablauforganisation von öffentlichen Einrichtungen (z.B. Kantinen, Krankenhäusern)
Haushalt	5	– Bewusstseinsbildung über die Notwendigkeit eines nachhaltigen Lebensmittelkonsums – verstärkte Zusammenarbeit von Bund und Bundesländern – Koordination von Maßnahmen; gegenseitige Information und Unterstützung
soziale Einrichtungen	7	– weitere Bewerbung der Tafelbox ¹ – Kochworkshops für und mit Armutsbetroffenen in sozialen Einrichtungen
Aus- und Weiterbildung	9	– Integration des Themas in Aus- und Weiterbildung von Pädagoginnen und Pädagogen (einschließlich Kindergärten) – Vermittlung und Schulung des wertschätzenden Umgangs mit Lebensmitteln bei der Koch-Lehrlingsausbildung (z.B. in den Berufsschulen)
Förderung der Forschungsaktivitäten	4	– weiterführende Studien zur Ursachenanalyse, um die Datenlage über Lebensmittelverluste und –abfälle in allen Sektoren der Lebensmittelkette zu verbessern – Pilotprojekte zur Optimierung der Umsetzung der Vermeidungspotenziale in Produktion/Be- und Verarbeitung, Handel und Außer-Haus-Verpflegung

¹ Die Kundinnen und Kunden konnten mit den Tafelboxen bereits verkochte Lebensmittel und zubereitete Speisen nach dem Besuch eines Speiselokals mit nach Hause nehmen.

Quelle: BMK

³⁷ Bei der Auswahl der zwei Maßnahmen nahm der RH auf die Diversität der Maßnahmen Bedacht.

(2) Von den 26 Maßnahmen des Abfallvermeidungsprogramms 2017 zeigt die folgende Tabelle zwei beispielhafte Maßnahmen pro Maßnahmenpaket im Handlungsfeld „Vermeidung von Lebensmittelabfällen“:³⁸

Tabelle 2: Maßnahmen im Abfallvermeidungsprogramm

Handlungsschwerpunkte	Anzahl der Maßnahmen je Handlungsschwerpunkt	beispielhafte Maßnahmen
Lebensmittelproduktion, -verarbeitung und -handel	9	– Studien zum Potenzial vermeidbarer Lebensmittelabfälle bei der Produktion und in verarbeitenden Unternehmen – weiterführende Erhebung der vermeidbaren Lebensmittelabfälle im Handel und in privaten Haushalten
soziale Einrichtungen	5	– Erarbeitung eines Qualitätsstandards für soziale Einrichtungen, die Lebensmittel weitergeben – Unterstützung beim Ausbau der Lagerungs- und Kühlinfrastruktur bei den sozialen Einrichtungen
Außer-Haus-Konsum	6	– Pilotprojekte zur Optimierung der Umsetzung der Vermeidungspotenziale – Forcierung des österreichischen Umweltzeichens im Bereich Gemeinschaftsverpflegung, Gastronomie und Beherbergung
private Haushalte	4	– bundesweite und regionale Kampagnen mit der Zielgruppe Haushalte: Bewusstmachung der Thematik Vermeidung von Lebensmittelabfällen und Aufzeigen konkreter Verhaltensoptionen durch Integration in Informationsmaterialien, Veranstaltungen und Schwerpunkttaktionen – Informationskampagnen zum Mindesthaltbarkeits- und zum Verbrauchsdatum sowie zur Genussfähigkeit von bestimmten Lebensmitteln nach Ablauf des Mindesthaltbarkeitsdatums
Grundlagen	2	– Vereinheitlichung der Erhebungsmethoden (z.B. bei Sortieranalysen) – Überprüfung und Weiterentwicklung der Kriterien für das österreichische Umweltzeichen

Quelle: BMK

(3) Die in beiden Programmen angeführten Maßnahmen waren unterschiedlicher Natur. Sie beinhalteten sowohl

- sehr allgemeine Maßnahmen, z.B. Bewusstseinsbildung über die Notwendigkeit eines nachhaltigen Lebensmittelkonsums oder Pilotprojekte zur Optimierung der Umsetzung der Vermeidungspotenziale,
- als auch sehr konkrete Maßnahmen, z.B. Kochworkshops für und mit Armutsbetroffenen in sozialen Einrichtungen oder Informationskampagnen zum Mindesthaltbarkeits- und Verbrauchsdatum.

³⁸ Bei der Auswahl der zwei Maßnahmen nahm der RH auf die Diversität der Maßnahmen Bedacht.

Zum Teil wiederholten sich die Maßnahmen in den verschiedenen Handlungsfeldern des Aktionsprogramms „Lebensmittel sind kostbar!“, wie die Ausschreibung des VIKTUALIA–Awards.

Auch zwischen den beiden Programmen gab es Überschneidungen. Sowohl im Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ als auch im Abfallvermeidungsprogramm 2017 fanden sich z.B. die Unterstützung beim Ausbau der Lagerungs- und Kühlinfrastruktur bei den sozialen Einrichtungen, die Forcierung des österreichischen Umweltzeichens im Bereich Gemeinschaftsverpflegung, Gastronomie und Beherbergung oder die Integration des Themas Vermeidung von Lebensmittelabfällen in Aus- und Weiterbildung von Pädagoginnen und Pädagogen.

Die einzelnen Maßnahmen des Aktionsprogramms „Lebensmittel sind kostbar!“ und des Abfallvermeidungsprogramms adressierten verschiedene Stakeholder³⁹. Dementsprechend unterschiedlich war die Umsetzungsweise: Teilweise wurden die Maßnahmen durch das BMK alleine, teilweise gemeinsam mit Kooperationspartnern (wie Universitäten oder sozialen Einrichtungen), teilweise auch ohne Beteiligung des BMK (etwa von anderen Bundesministerien oder den Bundesländern) umgesetzt. Die einzelnen Maßnahmen der beiden Programme wiesen keine klar definierten Verantwortlichkeiten für die Umsetzung auf.⁴⁰

(4) Als Zeitplan für die Umsetzung gab das BMK in beiden Programmen an, dass die Halbierung der Lebensmittelabfälle auf Konsumentenebene bzw. im Einzelhandel bis zum Jahr 2030 vorgesehen sei. Bei diesen Angaben handelte es sich um die gesetzlichen Vorgaben gemäß EU–Abfallrahmenrichtlinie. Abgesehen davon war für die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen in den zwei Programmen großteils – Ausnahmen waren etwa zeitlich begrenzte, geförderte Forschungsprogramme – kein Zeitplan vorgesehen.

(5) Das BMK ordnete teilweise Budgetmittel den einzelnen Maßnahmen – und dabei ausschließlich jenen, die im Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ enthalten waren – zu. Die Budgetbeträge variierten je Maßnahme (z.B. im Jahr 2019 von rd. 500 EUR bis rd. 54.000 EUR).

- 9.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass das BMK einzelne Maßnahmen des Aktionsprogramms „Lebensmittel sind kostbar!“ sowie des Abfallvermeidungsprogramms 2017 zur Umsetzung des Unterziels der verringerten Lebensmittelverschwendung sehr allgemein formulierte. Nach Ansicht des RH erschwerte dies die Herleitung konkreter Handlungsvorgaben sowie die Evaluierung der Umsetzung.

³⁹ z.B. Lebensmittelunternehmen, soziale Einrichtungen, Gebietskörperschaften

⁴⁰ Die Kosten der Umsetzung der Maßnahmen trugen insbesondere Dritte (z.B. Lebensmittelunternehmen).

Zudem hielt der RH kritisch fest, dass bei beiden Programmen ein operativer Umsetzungsplan mit einer Definition von Verantwortlichkeiten, mit einem Zeitplan und einem Budget in Bezug auf die einzelnen Maßnahmen zur Erreichung der verringerten Lebensmittelverschwendung fehlte.

Der RH empfahl dem BMK, für das Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ sowie das Abfallvermeidungsprogramm einen operativen Umsetzungsplan mit klar definierten Verantwortlichkeiten, einem Zeitplan und einem Budget für die Durchführung der einzelnen Maßnahmen auszuarbeiten.

- 9.3 Das BMK wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass sowohl im Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ als auch im Abfallvermeidungsprogramm Maßnahmen aufgezählt seien, die zur Erreichung des Ziels in Österreich beitragen könnten. Die Maßnahmen seien vorrangig nicht vom BMK, sondern von unterschiedlichen Organisationen bzw. Personen umzusetzen (z.B. Aufträge für wissenschaftliche Arbeiten). Teilweise ergebe sich aus der Natur der angeführten Maßnahmen ein bestimmter Kreis, der die Maßnahmen setzen könnte.
- 9.4 Der RH verkannte nicht, dass die Umsetzung der Maßnahmen nicht immer durch das BMK, sondern auch durch verschiedene Stakeholder erfolgte bzw. erfolgen soll. Dies stand jedoch nach Ansicht des RH nicht im Widerspruch zu der empfohlenen Erstellung eines operativen Umsetzungsplans. Ein derartiger Plan wäre gerade angesichts der vom BMK angeführten Vielzahl der für die Umsetzung Verantwortlichen wichtig, um eine genaue Übersicht über die Verantwortlichkeiten und die Umsetzungserfolge zu gewährleisten. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Evaluierungen

- 10.1 (1) Das BMK evaluierte die folgenden Handlungsschwerpunkte des Aktionsprogramms „Lebensmittel sind kostbar!“ aus dem Jahr 2013:
- Bewusstseins- und Informationskampagnen,
 - Ausbau der Weitergabe von Lebensmitteln bzw. Aufbau von Foodsharing,
 - Optimierungen in allen Bereichen der Wertschöpfungskette sowie
 - Förderung der Forschungsaktivitäten.

Für die Maßnahmen der Handlungsschwerpunkte waren keine quantitativen Indikatoren definiert, wie die Anzahl der für Kundinnen und Kunden zur Verfügung gestellten und von ihnen in Anspruch genommenen Tafel- und Genuss-Boxen, die Anzahl der Kochworkshops oder die Anzahl der Einkaufsprojekte an Schulen.

Im Zuge der Evaluierung übermittelte das BMK im Juni 2018 einen neuen Entwurf des Aktionsprogramms an alle Kooperationspartner und Stakeholder⁴¹ als Diskussionsgrundlage. Im Juli 2018 fand ein Stakeholder–Dialog statt, bei dem das Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ mit den Stakeholdern weiterentwickelt wurde. In der Folge übermittelte das BMK den überarbeiteten Entwurf auch den Sozialpartnern.

Nach Abschluss der Evaluierung aktualisierte und veröffentlichte das BMK das Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ im Jahr 2019 mit den neuen Handlungsschwerpunkten (TZ 8). Die zugehörigen Maßnahmen enthielten keine quantitativen Indikatoren.

(2) Gemäß EU–Abfallrahmenrichtlinie war das Abfallvermeidungsprogramm mindestens alle sechs Jahre zu bewerten und gegebenenfalls zu überarbeiten.

Im Abfallvermeidungsprogramm 2011 waren für die Maßnahmen des Handlungsfelds „Vermeidung von Lebensmittelabfällen“ keine quantitativen Indikatoren definiert.

Das BMK beauftragte im Februar 2015 durch Eigentümerweisung⁴² die Umweltbundesamt Gesellschaft mit beschränkter Haftung (in der Folge: **Umweltbundesamt GmbH**) mit der Evaluierung des Abfallvermeidungsprogramms 2011. Die Kosten für diese Evaluierung betrugen rd. 80.000 EUR (Finanzierung aus der Basiszuwendung des Bundes rd. 20.000 EUR; Zusatzfinanzierung durch das BMK rd. 60.000 EUR). Die Umweltbundesamt GmbH setzte das Evaluierungsprojekt von Februar 2015 bis Juni 2017 an und unterteilte es in vier Arbeitspakete.

Das neue, von der Umweltbundesamt GmbH überarbeitete Abfallvermeidungsprogramm 2017 wies ebenfalls keine quantitativen Indikatoren auf.

- 10.2 Der RH beurteilte die Evaluierungen des Aktionsprogramms „Lebensmittel sind kostbar!“ und des Abfallvermeidungsprogramms im Handlungsfeld „Vermeidung von Lebensmittelabfällen“ als zweckmäßig. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass zur Überprüfung der Zielerreichung keine – messbaren – quantitativen Zielgrößen festgelegt waren.

Der RH empfahl dem BMK, im Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ und im Abfallvermeidungsprogramm qualitative und quantitative Zielgrößen zu kombinieren, um die Kontrolle der Zielerreichung durch leistungs– und wirkungsbezogene Indikatoren zu erleichtern.

⁴¹ z.B. Bundesländer, Gemeinden, soziale Einrichtungen, Lebensmittelunternehmen

⁴² gemäß Umweltkontrollgesetz, BGBl. I 152/1998 i.d.g.F.

Berichtswesen

- 11.1 (1) Die Vereinten Nationen veröffentlichten im Jahr 2019 den jährlichen Fortschrittsbericht „Ziele für nachhaltige Entwicklung, Bericht 2019“.⁴³ Der Bericht gab einen allgemeinen Überblick über den Umsetzungsstand der 17 nachhaltigen Entwicklungsziele der Agenda 2030. Zur Verfolgung der weltweiten Fortschritte bei der Zielerreichung sowie der Umsetzung der Verpflichtungen stützte sich der Bericht auf die neuesten verfügbaren Daten der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. Der Bericht beinhaltet keinen Beitrag zum Unterziel verringerte Lebensmittelverschwendung.

Die Europäische Kommission publizierte zuletzt im Jahr 2019 den jährlichen Bericht „Sustainable development in the European Union, Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context, 2019 edition“.⁴⁴ Der Bericht fasste den Stand der Umsetzung der 17 nachhaltigen Entwicklungsziele der Agenda 2030 innerhalb der EU detailliert zusammen. Auch er enthielt keine Aussagen zum Unterziel verringerte Lebensmittelverschwendung.

(2) Die Statistik Austria veröffentlichte auf nationaler Ebene im überprüften Zeitraum folgende Berichte zur Agenda 2030:

- „Sonderkapitel UN Agenda 2030 im Kontext von Wie geht’s Österreich?“ aus dem Jahr 2017: Das Sonderkapitel behandelte die Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele der Agenda 2030 auf globaler, regionaler und nationaler Ebene im Kontext mit den Schlüsselindikatoren der Bereiche materieller Wohlstand, Lebensqualität und Umwelt des Berichts „Wie geht’s Österreich“.
- „Indikatorenset Agenda 2030 – Statistics Brief“ vom Dezember 2018: Der Bericht stellte ein österreichspezifisches Indikatorenset auf Basis der Indikatorenvorschläge der Vereinten Nationen vor.
- „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung in Österreich – SDG–Indikatorenbericht“ aus dem Jahr 2020: Ein Kapitel zeigte zu den Fortschritten in den 17 nachhaltigen Entwicklungszielen die Entwicklung der vorhandenen Indikatoren seit dem Jahr 2010.

Auch die nationalen Berichte enthielten weder Indikatoren noch Aussagen zum Unterziel verringerte Lebensmittelverschwendung.

(3) Das BMK und die Landesumweltreferentinnen und –referenten beschlossen bei ihrem Treffen im Jahr 2017, eine länderübergreifende Bestandsaufnahme dahingehend durchzuführen, „durch welche Strategien, Programme, Maßnahmen und

⁴³ <https://www.un.org/depts/german/millennium/SDGBericht2019.pdf> (zuletzt abgerufen am 8. Juni 2020)

⁴⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-statistical-books/-/KS-02-19-165> (zuletzt abgerufen am 8. Juni 2020)

exemplarische Einzelvorhaben aktuell wesentliche Beiträge zur Erreichung der Ziele 6, 7, 11, 12 und 15 geleistet werden“. Der Bericht stellte die wesentlichen Umsetzungsbeiträge zu den direkt umweltbezogenen nachhaltigen Entwicklungszielen dar und wurde im Juni 2018 der LandesumweltreferentInnen-Konferenz zur Kenntnis gebracht. Auch dieser Bericht enthielt keine Aussagen zum Unterziel verringerte Lebensmittelverschwendung.

- 11.2 Der RH beurteilte das nationale Berichtswesen zur Umsetzung der Agenda 2030 grundsätzlich als zweckmäßig. Er hielt jedoch nachdrücklich fest, dass es für das Unterziel verringerte Lebensmittelverschwendung weder internationale noch nationale Fortschrittsberichte zur Zielerreichung gab. Nach Ansicht des RH lag dies insbesondere daran, dass noch keine geeigneten Indikatoren sowie keine validen Daten zur Messung des Umsetzungsstands des Unterziels verringerte Lebensmittelverschwendung existierten. Er betonte daher seine Empfehlung in TZ 3, in regelmäßigen Abständen in Einklang mit den EU-Vorgaben Daten zu den vermeidbaren Lebensmittelabfällen entlang der gesamten Lebensmittelkette zu erheben.

Kooperationen

Überblick

- 12.1 Das BMK ordnete Projekte und Initiativen der Kooperationspartner den Sektoren der Lebensmittelkette zu und veröffentlichte diese auf ihrer Website. Das Ressort wirkte und gestaltete bei den finanziell unterstützten Projekten und Initiativen mit, um die jeweiligen Projektziele sicherzustellen. Die Projektpartner druckten im Gegenzug die Wort-Bild-Marke „Lebensmittel sind kostbar!“ auf ihre Produkte.

Das BMK unterschied bei den Kooperationen zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen nicht danach,

- wer Kooperationspartner der Maßnahme war (z.B. eine soziale Einrichtung, eine Gebietskörperschaft oder ein Lebensmittelunternehmen),
- welches konkrete Ziel die Maßnahme verfolgte (Öffentlichkeitsarbeit oder Projekte zur Abfallvermeidung) und
- ob die Maßnahme geeignet war, das angestrebte Ziel bei den unterschiedlichen Zielgruppen zu erreichen.

Zum Beispiel nannte das BMK dem RH folgende Maßnahmen zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen:

- Tafelbox⁴⁵, seit Oktober 2014 ein Projekt einer sozialen Einrichtung,⁴⁶
- Genuss-Box⁴⁷ Vorarlberg, seit Ende 2017 eine Initiative des Landes Vorarlberg und der Wirtschaftskammer Vorarlberg; die Höhe der finanziellen Beteiligung des BMK betrug rd. 6.000 EUR,
- Genuss-Box Tirol, seit Ende 2019 eine Initiative des Landes Tirol, der Wirtschaftskammer Tirol und der Abfallwirtschaft Tirol-Mitte GesmbH.; die Höhe der finanziellen Beteiligung des BMK betrug rd. 3.600 EUR.

Die Kundinnen und Kunden konnten sowohl mit den Tafelboxen als auch mit den Genuss-Boxen bereits verkochte Lebensmittel und zubereitete Speisen nach dem Besuch eines Speiselokals mit nach Hause nehmen.

- 12.2 Der RH hielt fest, dass das BMK bei seinen Kooperationen zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen nicht danach unterschied, wer der Kooperationspartner der Maßnahme war (z.B. eine soziale Einrichtung oder ein Lebensmittelunternehmen) und welches konkrete Ziel die Maßnahme verfolgte. Zudem stimmte das BMK gleichartige Maßnahmen (z.B. die Maßnahmen Tafelbox und Genuss-Box) nicht miteinander ab und nützte somit potenzielle Synergieeffekte nicht aus.

Der RH empfahl dem BMK, bei den Kooperationen zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung die Maßnahmen ausreichend konkret zu gestalten und gleichartige Maßnahmen abzustimmen.

- 12.3 Laut Stellungnahme des BMK handle es sich bei der Tafelbox und der Genuss-Box um unterschiedliche Aktivitäten mit ähnlichem Konnex zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen, die in völlig unterschiedlichen Regionen Anwendung fänden. Die Tafelbox habe einen karitativen Hintergrund. Die Genuss-Box sei eine zeitgemäße Weiterentwicklung einer Mitnahmebox. Weiters gebe es bei der Genuss-Box das Angebot des unternehmensspezifischen „Brandings“ sowie der Präsentation und Bewerbung des Unternehmens auf einer Internetplattform.

- 12.4 Der RH erwiderte dem BMK, dass auch bei ähnlichen Maßnahmen wie der Tafelbox und der Genuss-Box Abstimmungen zweckmäßig wären und potenzielle Synergieeffekte genutzt werden sollten. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

⁴⁵ <https://tafelbox.at> (zuletzt abgerufen am 8. Juni 2020)

⁴⁶ Die Wirtschaftskammer Österreich ermöglichte einmalig im März 2016 Starterpakete in ganz Österreich.

⁴⁷ <https://www.genussbox.at> (zuletzt abgerufen am 8. Juni 2020)

Stakeholder–Dialoge

- 13.1 Zur Koordination und Zusammenarbeit des BMK mit den Vertreterinnen und Vertretern der Bundesländer, der Gemeinden, der sozialen Einrichtungen, der Lebensmittelunternehmen, der Sozialpartner, der Universitäten, der Nichtregierungsorganisationen und der Abfallverbände fanden seit dem Jahr 2013 jährlich Stakeholder–Dialoge – als Kommunikations– und Austauschplattform der Stakeholder – statt, um die Expertisen und Interessen abzufragen sowie über Maßnahmen zu diskutieren und zu informieren.

Das BMK veranstaltete im überprüften Zeitraum drei⁴⁸ Stakeholder–Dialoge. Die Protokolle dazu waren uneinheitlich und überwiegend nur stichwortartig geführt.

- 13.2 Der RH hielt fest, dass die Protokolle der Stakeholder–Dialoge des BMK überwiegend Stichwörter aufwiesen. Der RH konnte daher weder die Diskussionsverläufe noch die Beschlüsse nachvollziehen. Dadurch war auch nicht erkennbar, ob Kernanliegen der Stakeholder in den Stakeholder–Dialogen behandelt wurden.

Der RH empfahl dem BMK, Diskussionsverläufe und Beschlüsse in den Stakeholder–Dialogen inhaltlich aussagekräftig schriftlich festzuhalten, um die Willensbildung sowie die beschlossenen Maßnahmen für die beteiligten Stakeholder nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren.

Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“

- 14.1 (1) Im Rahmen des Aktionsprogramms „Lebensmittel sind kostbar!“ schloss das BMK in den Jahren 2011 bis 2019 folgende Kooperations– und Nutzungsvereinbarungen ab⁴⁹:

Tabelle 3: Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“

Jahre	2011 bis 2015	2016	2017	2018	2019	Summe 2011 bis 2019
Anzahl						
Kooperationspartner						
Produktion	13	–	3	–	1	17
Handel	9	2	2	–	1	14
Gastronomie	9	1	–	–	–	10
Schulen	9	–	–	–	–	9
soziale Einrichtungen	5	–	–	1	–	6
Gebietskörperschaften, Abfallwirtschaftsverbände	13	3	–	–	1	17
sonstige Unternehmen	9	3	–	2	1	15
Summe	67	9	5	3	4	88

Quelle: BMK

⁴⁸ Im Jahr 2017 entfiel der Stakeholder–Dialog wegen der Vorbereitungen des BMK zum EU–Ratsvorsitz Österreichs.

⁴⁹ zu den verschiedenen Arten von Kooperations– und Nutzungsvereinbarungen siehe [TZ 5](#)

Im überprüften Zeitraum schloss das BMK 21 der insgesamt 88 Kooperations- und Nutzungsvereinbarungen ab.

(2) Zur Teilnahme am Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ waren die Kooperations- und Nutzungsvereinbarungen von den Kooperationspartnern zu unterzeichnen und gemeinsam mit der Anlage A an das BMK zu retournieren. Die Anlage A umfasste einen Fragebogen, der insbesondere die folgenden Aspekte (Maßnahmenkatalog) der Kooperationspartner näher ausführte:

- Tätigkeitsbereich der Kooperationspartner,
- Maßnahmen zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen,
- bisherige Ergebnisse über reduzierte Abfallmengen sowie Reaktionen von Konsumentinnen und Konsumenten,
- Auswirkungen der Maßnahmen auf das eigene Wirtschaften,
- Kommunikationsmittel zur Erreichung der Zielgruppen,
- Kernanliegen für den Stakeholder-Dialog,
- Lösungswege zur Reduktion von Lebensmittelabfällen sowie
- Kurzstatement der Geschäftsführung bzw. der Eigentümer.

Der RH stellte bei den Kooperations- und Nutzungsvereinbarungen folgende Mängel fest:

- Die Bezeichnungen und Logos der Kooperationspartner fehlten oftmals und wurden handschriftlich von Bediensteten des BMK ergänzt.
- Die Anlage A fehlte in 30 Fällen und war bei den übrigen Kooperations- und Nutzungsvereinbarungen meist nur teilweise ausgefüllt.
- Die Antworten des Fragebogens waren weitgehend wenig konkret und nicht aussagekräftig⁵⁰.

Das BMK urgerte fehlende Fragebögen nicht. Zudem blieben die übermittelten Fragebögen überwiegend unbearbeitet. Das BMK forderte im überprüften Zeitraum die Kooperationspartner nicht auf, aktualisierte Versionen ihrer Maßnahmenkataloge zu übermitteln.

So blieben die Möglichkeiten von Best-Practice-Projekten – wie das Umweltlernheft für Schulen im Jahr 2013 oder die Obstbörse (gezielte Verwertung von heimischem Obst und Früchten) im Jahr 2015 – für den österreichweiten Einsatz ungenutzt.

- 14.2 (1) Der RH hielt fest, dass das BMK im überprüften Zeitraum 21 der 88 Kooperations- und Nutzungsvereinbarungen zum Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ abschloss. 67 Kooperations- und Nutzungsvereinbarungen wurden vor dem überprüften Zeitraum – zwischen den Jahren 2011 und 2015 – unterfertigt.

⁵⁰ z.B. „diverse Kooperationspartner“

Der RH empfahl dem BMK, die Aktivitäten zum Abschluss von Kooperations- und Nutzungsvereinbarungen des Aktionsprogramms „Lebensmittel sind kostbar!“ zu verstärken, um die Anzahl der Kooperationspartner zu steigern und dadurch verstärkt zur Verwirklichung des Unterziels verringerte Lebensmittelverschwendung beizutragen.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass das BMK die Fragebögen, die insbesondere den Maßnahmenkatalog der Kooperationspartner zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen enthielten, weitgehend unbearbeitet ließ. Dadurch blieben Synergie- und Multiplikatoreffekte wie der österreichweite Einsatz von Best-Practice-Projekten ungenutzt.

Der RH empfahl dem BMK, die Fragebögen der Kooperations- und Nutzungsvereinbarungen des Aktionsprogramms „Lebensmittel sind kostbar!“ umfassend auszuwerten, um innovative Projekte und Best-Practice-Beispiele zu entwickeln und österreichweit einsetzen zu können.

- 14.3 Laut Stellungnahme des BMK könne es lediglich 17 Fragebögen nicht mehr auffinden. Die Fragebögen seien inhaltlich zusammengefasst und auf der Website des Ministeriums veröffentlicht worden. Da die Kooperations- und Nutzungspartner aus unterschiedlichen Branchen stammten, hätten einzelne Partner manche Fragen des universell eingesetzten Fragebogens nicht beantworten können.

Die Kooperations- und Nutzungspartner seien im Jahr 2015 aufgefordert worden, ihre Maßnahmen zu aktualisieren. Da diese Vereinbarungen auf Freiwilligkeit basierten, sei das BMK auf die Bereitschaft der Partner zur Zusammenarbeit angewiesen. Die einzige Sanktion wäre der Entzug der Partnerschaft und damit der Nutzung der Wort-Bild-Marke; dies sei aber nicht im Sinne der Initiative.

Die Vorarlberger Obstbörse sei mit dem VIKTUALIA-Award ausgezeichnet worden. Das Umweltlernheft für Schulen sei an alle österreichischen Volksschulen versandt worden.

- 14.4 Der RH entgegnete dem BMK, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung zu insgesamt 30 Kooperations- und Nutzungsvereinbarungen keine Fragebögen vorgelegt werden konnten. Die vorhandenen Fragebögen waren in Ordnern archiviert und konnten dem RH erst nach langwierigem Suchen ausgehändigt werden. Ferner hob der RH hervor, dass die Inhalte des Fragebogens so gestaltet waren, dass sie unabhängig von der Branche des Kooperationspartners einfach und umfassend zu beantworten waren.

Initiative „United Against Waste“

- 15.1 (1) Die Initiative „United Against Waste“ ist eine multidisziplinäre Plattform, in der neben Unternehmen der „Food Branche“ vor allem auch die öffentliche Hand, wissenschaftliche Organisationen (z.B. Universitäten), Branchenverbände der Außer–Haus–Verpflegung sowie Nichtregierungsorganisationen vertreten sind (zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 42 Kooperationspartner). Ein Unternehmen betrieb die multidisziplinäre Plattform und erarbeitete in Abstimmung mit den Kooperationspartnern Maßnahmen zur Reduktion der Lebensmittelabfälle.

Ziel der Initiative war es, in Österreich bis zum Jahr 2030 die vermeidbaren Lebensmittelabfälle im Bereich der Außer–Haus–Verpflegung um die Hälfte zu reduzieren und einen wesentlichen Beitrag zu mehr Ressourcen– und Kosteneffizienz zu leisten.

(2) Das Institut für Abfallwirtschaft der Universität für Bodenkultur Wien startete im Jahr 2014 das Projekt „Vermeidung von Lebensmittelabfällen in Gastronomie, Großküchen und Catering“.

Das Gesamtprojekt gliederte sich in

- ein Forschungsprojekt des Instituts für Abfallwirtschaft mit dem Ziel,
 - das Lebensmittelabfallaufkommen in Gastronomie, Großküchen und Catering zu erheben,
 - die Herkunft und die Zusammensetzung des Lebensmittelabfallaufkommens nach Vermeidbarkeit und Produktgruppen zu erheben,
 - Vermeidungsstrategien abzuleiten,
 - Indikatoren zum Vergleich der Unternehmen festzulegen und
 - ein Online–Tool für die Berechnung der Benchmarks interessierter Lebensmittelunternehmen zu entwickeln (Analysetool für Lebensmittelabfälle) sowie
- ein Projekt der Öffentlichkeitsarbeit (Beratungstool für Lebensmittelabfälle), dessen Durchführung einem Unternehmen – im Rahmen der Initiative „United Against Waste“ – oblag.

Die Kosten für das Forschungsprojekt betragen rd. 41.100 EUR. Das BMK, die Ämter der Landesregierungen Salzburg, Steiermark und Tirol sowie der Magistrat der Stadt Wien bezahlten rd. 37.500 EUR. Den Restbetrag von rd. 3.600 EUR übernahm das Unternehmen, welches das Projekt der Öffentlichkeitsarbeit durchführte.

Das Institut für Abfallwirtschaft schloss das Forschungsprojekt mit einem Endbericht im Februar 2016 ab und dokumentierte darin seine Ergebnisse zu den angestrebten Zielen. Die Ergebnisse des Forschungsprojekts bildeten die Grundlage für das Projekt „Vermeidung von Lebensmittelabfällen in Gastronomie, Großküchen und Catering“.

(3) Das BMK beauftragte das Unternehmen mit der Durchführung des Projekts der Öffentlichkeitsarbeit direkt. Eine Schätzung des Auftragswerts sowie eine Dokumentation über die Gründe der direkten Auftragsvergabe an das Unternehmen fehlten. Zudem holte das BMK keine Vergleichsangebote ein.

Das beauftragte Unternehmen erhielt in den Jahren 2015 bis 2019 insgesamt rd. 172.200 EUR für folgende Projektleistungen im Rahmen des Gesamtprojekts:

Tabelle 4: Projekt „Vermeidung von Lebensmittelabfällen in Gastronomie, Großküchen und Catering“ – Kosten

Projektleistungen	Kosten
	in EUR
Mai 2015 Identifikation von Einsparungsmaßnahmen; Ansprache von Testimonials; Best-Practice-Beispiele; Konzept, Terminplanung und Programmgestaltung von zehn bis zwölf Events	30.240
November 2015 Auswahl von vier bis sechs Pilotbetrieben; Auswahl von zwei Pilotberaterinnen bzw. -beratern; Entwicklung von Beratungsinhalten; Zusammenfassung der Ergebnisse; Finalisierung der Tools bzw. Hilfsmaterialien; Aufbau von Beraterpools; Workshop für Beraterinnen und Berater	22.380
Juli 2016 Entwicklung von Werbeinhalten und Visuals; Online-Tool-Rechner; Wiegeequipment; Beratungssoftware; Anfragebeantwortung von interessierten Betrieben; Qualitätsbewertung teilnehmender Betriebe; Anpassungen und Verbesserungen	19.998
November 2016 Bedarfserhebung und Grobkonzept; Marktanalyse; Präsentationsunterlagen; Ansprache von Pilotbetrieben; Kooperationsvereinbarungen bei Pilotbetrieben; Fragebogen – Basisdaten; Fragebogenabstimmung mit Pilotbetrieben; Monitoring-system Online-Tool	11.970
April 2017 Gewinnung von Pilotpartnern; Entwicklung von Erhebungssystematik und Beratungsangeboten; Aufbereitung von Erhebungsergebnissen; Presseaktion und Kommunikationsarbeit; Erfolgsgeschichten und Videos	21.816
April 2018 Ansprache neuer Beraterinnen und Berater; Integration von Großküchen und Catering; Überarbeitung der Software; Gewinnung von Betrieben; zwei „Success Stories“ und zwei Kurzvideos; ein Medientermin mit Großküchen	23.904
Mai 2019 Konzept einer Aktionswoche; Mobilisierung von Partnern und Akteuren; Kick-off-Veranstaltung; Gestaltung, Produktion und Streuung von Werbemitteln; Fachmedien-aussendung; Pressekonferenz; Urkundenverleihung an Partner; Evaluierung	41.922
Summe	172.230

Quelle: BMK

15.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass das BMK bei der Beauftragung des Unternehmens keine Vergleichsangebote einholte, weshalb eine Beurteilung der Preisangemessenheit nicht möglich war. Zudem kritisierte er, dass das BMK weder eine

Schätzung des Auftragswerts durchführte noch die maßgeblichen Gründe für die Wahl einer Direktvergabe schriftlich dokumentierte.

Der RH empfahl dem BMK, bei Vergaben von Projekten der Öffentlichkeitsarbeit den Auftragswert sachkundig zu schätzen, ein zulässiges Verfahren gemäß Bundesvergabe-gesetz anzuwenden und die maßgeblichen Gründe für die Wahl des Verfahrens schriftlich zu dokumentieren.

Weiters empfahl der RH dem BMK, bei Direktvergaben von Projekten der Öffentlichkeitsarbeit zur Beurteilung der Preisangemessenheit verpflichtend eine – nach gesondert festzusetzenden Wertgrenzen differenzierte – Anzahl an Vergleichsoffer-ten einzuholen.

- 15.3 Laut Stellungnahme des BMK gehe das Leistungsspektrum des beauftragten Unter-nehmens weit über eine reine Öffentlichkeitsarbeit hinaus. Aufgrund dieses Allein-stellungsmerkmals und dieses herausragenden Leistungsspektrums seien die Aufträge direkt vergeben worden. Die unterschiedlichen Aufträge über die Jahre seien als ein Projekt angesehen worden und daher sei eine Direktvergabe zulässig gewesen.
- 15.4 Der RH entgegnete dem BMK, dass die Höhe der Auftragswerte und die über die Jahre zusammenhängenden Leistungen gemäß Bundesvergabe-gesetz gegen eine Direktvergabe durch das BMK an das beauftragte Unternehmen sprachen. Zudem fehlte eine schriftliche Dokumentation der maßgeblichen Gründe für die Wahl einer Direktvergabe. Er verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

Öffentlichkeitsarbeit

Aktivitätenplanung

- 16.1 Im BMNT war für die Öffentlichkeitsarbeit die Abteilung „Kommunikation und Service“⁵¹ zuständig. Daneben setzte auch die Fachabteilung „Abfallvermeidung, –verwertung und –beurteilung“⁵² Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit zur Reduzierung von Lebensmittelverschwendung.

Die Fachabteilung erstellte ab dem Jahr 2018 jährlich ein Arbeitsprogramm ihrer geplanten Aktivitäten zur Öffentlichkeitsarbeit. Das Arbeitsprogramm übermittelte die Fachabteilung an die Abteilung „Kommunikation und Service“. Diese Abteilung übernahm das Arbeitsprogramm der Fachabteilung wortident in ihr Jahresprogramm.

Eine Dokumentation über eine vorhergehende, abteilungsübergreifende, thematische Koordinierung bzw. Priorisierung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit zur Reduzierung von Lebensmittelverschwendung existierte weder in der Abteilung „Kommunikation und Service“ noch in der Fachabteilung.

An den wöchentlichen Jours fixes der Abteilung „Kommunikation und Service“ – die insbesondere der Koordinierung der konkreten Maßnahmen dienten – nahmen Vertreterinnen und Vertreter der Fachabteilung nicht teil, obwohl diese auch selbstständig Maßnahmen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit zur Reduzierung von Lebensmittelverschwendung setzten. Daraus ergaben sich Reibungsverluste (TZ 17).

- 16.2 Der RH hielt fest, dass im BMNT sowohl die Abteilung „Kommunikation und Service“ als auch die Fachabteilung „Abfallvermeidung, –verwertung und –beurteilung“ Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung setzten. Mangels Dokumentation war jedoch eine thematische Koordinierung einzelner Maßnahmen zwischen den beiden Abteilungen bzw. eine Priorisierung nicht nachvollziehbar.

Der RH empfahl dem BMLRT, die Maßnahmen für die Öffentlichkeitsarbeit zu koordinieren und zu priorisieren sowie dieses schriftlich zu dokumentieren, um die Nachvollziehbarkeit der geplanten Aktivitäten sicherzustellen und Reibungsverluste zu vermeiden.

- 16.3 (1) Laut Stellungnahme des BMLRT seien die Jahresarbeitsprogramme die Grundlage für die Öffentlichkeitsarbeit im Ressort. Hier seien alle Aktivitäten der einzelnen Sektionen bzw. Fachabteilungen explizit aufgelistet. Sämtliche Medienaktivitäten

⁵¹ Die Abteilung war seit 29. Jänner 2020 im BMLRT angesiedelt.

⁵² Die Fachabteilung war seit 29. Jänner 2020 im BMK angesiedelt.

liefen im Hinblick auf Konzeption, Umsetzung, Inhalt und Text koordiniert ab. Die Abstimmungsprozesse erfolgten sehr oft aufgrund der Dringlichkeit auf kurzem Wege. Das BMLRT sehe keine Reibungsverluste bei den Abstimmungsprozessen. Es nehme die Kritik des RH hinsichtlich der nicht vollständigen Dokumentation zur Kenntnis, weise jedoch darauf hin, dass explizit alle wesentlichen Aktivitäten dokumentiert gewesen seien.

(2) Das BMK merkte in seiner Stellungnahme an, dass die einzelnen Maßnahmen der beiden Abteilungen betreffend Lebensmittelverschwendung grundsätzlich in enger Abstimmung erfolgt seien, Reibungsverluste sehe es keine. Die Aufnahme des Arbeitsprogramms der Fachabteilung in das Arbeitsprogramm der Abteilung „Kommunikation und Service“ belege die Abstimmung der beiden Abteilungen (auch wenn diese in der Regel im kurzen Wege erfolgt sei).

- 16.4 Der RH entgegnete dem BMLRT und dem BMK, dass aufgrund fehlender Dokumentationen die Abstimmungsprozesse zwischen den beiden Abteilungen und die Priorisierungen von Maßnahmen für die Öffentlichkeitsarbeit nicht nachvollzogen werden konnten. Der RH verwies auch auf das Missverständnis bzw. die nicht erfolgten Meldungen im Zusammenhang mit dem Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz⁵³ und verblieb daher bei seiner Empfehlung (**TZ 18**).

Maßnahmen

Auszahlungen

- 17.1 Das BMLRT meldete im Zuge der Gebarungüberprüfung dem RH für den überprüften Zeitraum folgende Auszahlungen des Ressorts für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit im Kontext Reduzierung der Lebensmittelverschwendung:

Tabelle 5: Auszahlungen für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit – Reduzierung der Lebensmittelverschwendung

Jahre	2016	2017	2018	2019	Summe 2016 bis 2019
	in EUR ¹				
Medieneinschaltungen	150.000	143.000	46.000	102.000	441.000
sonstige Maßnahmen (z.B. Werbegeschenke, Veranstaltungen)	102.000	52.000	51.000	119.000	324.000
Summe	252.000	195.000	97.000	221.000	765.000

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMLRT

¹ auf 1.000 EUR gerundet

⁵³ BGBl. I 125/2011 i.d.g.F.

Die vom BMLRT dem RH gemeldeten Auszahlungen für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit waren nicht vollständig. Gründe dafür waren insbesondere die mangelnde Abgrenzung zwischen Maßnahmen für die Öffentlichkeitsarbeit und Maßnahmen für die Durchführung von Projekten sowie fehlende interne Regelungen über die Zuständigkeit und Kostentragung bei Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit zwischen der Abteilung „Kommunikation und Service“ und der Fachabteilung „Abfallvermeidung, –verwertung und –beurteilung“.

Zum Beispiel führte die Fachabteilung die Einschaltung einer Anzeige in einem Kochbuch einmal als Maßnahme eines Projekts der Zusammenarbeit mit einer sozialen Einrichtung und ein anderes Mal als Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit an.

Medieneinschaltungen und sonstige Maßnahmen – wie die Beschaffung von Werbegeschenken – tätigten beide Organisationseinheiten. Eine sachliche Abgrenzung war nicht erkennbar.

- 17.2 Der RH hielt fest, dass die Auszahlungen für die Öffentlichkeitsarbeit zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung im BMNT nicht genau beziffert werden konnten. Gründe dafür waren insbesondere fehlende interne Regelungen über die Zuständigkeit bzw. die Kostentragung zwischen der Abteilung „Kommunikation und Service“ und der Fachabteilung. Darüber hinaus waren die Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit unzureichend von den Maßnahmen der Projekte abgegrenzt.

Er empfahl dem BMLRT, interne Regelungen für die Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit festzulegen, die insbesondere die Zuständigkeit, die Kostentragung und die Abgrenzung zu Maßnahmen von Projekten definieren. Dies sollte dem Ministerium einen Gesamtüberblick über sämtliche Maßnahmen und die für sie aufgewendeten Auszahlungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit verschaffen.

- 17.3 (1) Laut Stellungnahme des BMLRT seien die Aufgabenbereiche der Abteilungen in der Geschäfts- und Personaleinteilung sowie die Prozesse für die Öffentlichkeitsarbeit im Organisationshandbuch detailliert festgelegt. Zudem befänden sich auch in den Jahresprogrammen die explizit definierten Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche der Sektionen bzw. Abteilungen. Das BMLRT nehme die Kritik am fehlenden Gesamtüberblick für Maßnahmen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit zur Kenntnis. Es wies darauf hin, dass in der ressortinternen quartalsweisen Auflistung der Medienkooperationen gemäß Medienkooperations- und –förderungs-Transparenzgesetz dieser Gesamtüberblick zur Verfügung stehe, sodass alle gemeldeten Schaltungen und die dafür angefallenen Kosten vollständig dokumentiert und damit nachvollziehbar gewesen seien.

(2) Das BMK teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das Budget der Fachabteilung für Projekte zur Reduktion von Lebensmittelabfällen begrenzt gewesen sei. Dankenswerterweise habe die Abteilung „Kommunikation und Service“ die Fachabteilung zu diesem wichtigen Thema unterstützt und in Abstimmung einzelne Projekte finanziert. Auch dies zeige die gute Zusammenarbeit der beiden Abteilungen.

- 17.4 Der RH stellte gegenüber dem BMLRT und dem BMK klar, dass sowohl die Fachabteilung als auch die Abteilung „Kommunikation und Service“ Aktivitäten im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit zu Lebensmittelverschwendung setzten und interne Regelungen, insbesondere über die Kostentragung, fehlten. Dadurch existierte kein Gesamtüberblick über sämtliche Maßnahmen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Ausgewählte Maßnahmen

- 18.1 (1) Der RH wählte nach dem Zufallsprinzip 31 Auftragsvergaben zu Medieneinschaltungen und sonstigen Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit in Bezug auf die Reduzierung der Lebensmittelverschwendung aus.

Er stellte folgende Mängel bei den Auftragsvergaben fest:

- Das BMNT verfügte über keine internen Vorgaben für Direktvergaben im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit.
- Das Ressort holte bei Direktvergaben keine Vergleichsangebote ein.
- Die Auftragsvergaben für Medieneinschaltungen enthielten großteils keine nachvollziehbaren Begründungen. Sie wiesen lediglich formelhafte Begründungen⁵⁴ auf. Bei einer Medieneinschaltung entschied die Abteilung „Kommunikation und Service“ erst nach der Auftragserteilung, welches Thema Inhalt der Medieneinschaltung werden sollte.

⁵⁴ z.B. „Das Medium erfüllt aufgrund seiner Auflagen und der Streuung die Erfordernisse, eine möglichst umfassende Zielgruppe zu erreichen, in hohem Maße.“

(2) Der RH stellte folgende Mängel bei der Einhaltung des Medienkooperations– und –förderungs–Transparenzgesetzes⁵⁵ und der Richtlinien über Ausgestaltung und Inhalt entgeltlicher Veröffentlichungen von Rechtsträgern des Bundes⁵⁶ fest:

- Im Jahr 2017 unterließ das BMNT in zwei der ausgewählten Fälle die ordnungsgemäßen Meldungen der Medieneinschaltungen an die Kommunikationsbehörde Austria.
- Bei drei Medieneinschaltungen war der Hinweis, dass es sich um entgeltliche Einschaltungen des Ressorts handelte, entweder im Belegexemplar des Aktes oder in der Einschaltung selbst nicht deutlich sichtbar.

18.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass das BMNT über keine internen Vorgaben für Direktvergaben im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit verfügte. Er bemängelte, dass das Ressort keine Vergleichsangebote einholte und dass die Auftragsvergaben an verschiedene Medien nicht nachvollziehbar und aussagekräftig begründet waren.

Der RH empfahl dem BMLRT, bei Direktvergaben von Projekten der Öffentlichkeitsarbeit zur Beurteilung der Preisangemessenheit verpflichtend eine – nach gesondert festzusetzenden Wertgrenzen differenzierte – Anzahl an Vergleichsofferten einzuholen.

(2) Ferner bemängelte der RH, dass das BMNT für zwei Medieneinschaltungen keine Meldungen an die Kommunikationsbehörde Austria gemäß dem Medienkooperations– und –förderungs–Transparenzgesetz erstattete und bei drei Medieneinschaltungen der Hinweis, dass es sich um entgeltliche Einschaltungen des Ressorts handelte, in der Einschaltung bzw. im Belegexemplar nicht deutlich zu sehen war.

Der RH empfahl dem BMLRT, durch Einhaltung des Medienkooperations– und –förderungs–Transparenzgesetzes und der Richtlinien über Ausgestaltung und Inhalt entgeltlicher Veröffentlichungen von Rechtsträgern des Bundes bei Medieneinschaltungen für Transparenz zu sorgen.

18.3 (1) Laut Stellungnahme des BMLRT seien grundsätzlich drei Vergleichsangebote eingeholt worden. Da in Österreich viele Unternehmen nicht nachhaltig produzieren würden, sei dies allerdings nicht immer möglich gewesen (z.B. nach den Vorgaben und Auflagen des Österreichischen Umweltzeichens). Für das Ressort sei aufgrund

⁵⁵ Das Medienkooperations– und –förderungs–Transparenzgesetz sah unter anderem vor, dass das Entgelt für Medienkooperationen und –förderungen durch Rechtsträger, die der Kontrolle des RH unterlagen, quartalsweise an die Kommunikationsbehörde Austria zu melden war, sofern das Entgelt für die Medienkooperation mehr als 5.000 EUR betrug.

⁵⁶ BGBl. II 222/2012 i.d.g.F.; gemäß der Richtlinie war ein deutlich sichtbarer Hinweis, dass es sich um eine entgeltliche Einschaltung eines Bundesministeriums handelte, verpflichtend anzuführen.

der Vorbildfunktion im Rahmen der Umsetzung der Agenda 2030 neben dem Preis auch das Kriterium einer nachhaltigen Produktion von entscheidender Bedeutung.

Alle durchgeführten Schaltungen seien ordnungsgemäß laut Medienkooperations- und –förderungs–Transparenzgesetz gemeldet worden. Das BMLRT nehme die Kritik des RH, dass bei drei eingescannten Belegen die Kennzeichnung nicht deutlich sichtbar war, zur Kenntnis. Die Einschaltungen seien jedoch vom Ressort gekennzeichnet worden. Das BMLRT prüfe im Nachhinein die Belegexemplare und bewahre diese mindestens sieben Jahre auf.

(2) Das BMK teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die vergaberechtlichen Vorgaben betreffend Direktvergaben eingehalten worden seien. In zwei Fällen sei es ausnahmsweise zu einem Missverständnis über die Umsetzung der Meldung zwischen der Abteilung „Kommunikation und Service“, die die Schaltung organisierte, und der Fachabteilung, die sie finanzierte, gekommen. Auf die Meldepflicht werde das BMK künftig vermehrt Augenmerk legen.

- 18.4 Der RH entgegnete dem BMLRT, dass es sich bei den Direktvergaben um Aufträge handelte, bei denen die Beurteilung der Preisangemessenheit durch Vergleichsangebote durchaus möglich gewesen wäre (z.B. Aufträge an nachhaltig produzierende Druckereien).

Er betonte gegenüber dem BMLRT, dass zwei Medieneinschaltungen nicht ordnungsgemäß nach dem Medienkooperations- und –förderungs–Transparenzgesetz gemeldet wurden.

Der RH verblieb daher gegenüber dem BMLRT bei seinen Empfehlungen.

Schlussempfehlungen

19 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie

- (1) In regelmäßigen Abständen wären in Einklang mit den EU–Vorgaben Daten zu den vermeidbaren Lebensmittelabfällen entlang der gesamten Lebensmittelkette zu erheben, um durch eine verbesserte Datenbasis die Beurteilung der Zielerreichung Österreichs hinsichtlich der verringerten Lebensmittelverschwendung sicherzustellen. [\(TZ 3\)](#)
- (2) Die gesetzlichen Grundlagen sollten im Hinblick auf mögliche rechtliche Maßnahmen zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung sowie zur Erleichterung von Lebensmittelspenden evaluiert werden. [\(TZ 4\)](#)
- (3) Im Falle der Erarbeitung einer gesetzlichen Verpflichtung der Lebensmittelunternehmen, Lebensmittel an soziale Einrichtungen zu spenden, wären auch die notwendigen infrastrukturellen, logistischen und finanziellen Rahmenbedingungen mitzubedenken. [\(TZ 5\)](#)
- (4) Die Einrichtung einer nationalen Koordinierungsstelle für die Umsetzung des Unterziels verringerte Lebensmittelverschwendung sollte evaluiert werden, um ein österreichweites Monitoring sicherzustellen sowie über ein Bindeglied zwischen dem Bund, den Bundesländern, den Lebensmittelunternehmen, den sozialen Einrichtungen sowie sonstigen Stakeholdern zu verfügen. [\(TZ 6\)](#)
- (5) Die Arbeitsplatzbeschreibungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abteilung „Abfallvermeidung, –verwertung und –beurteilung“ wären zu aktualisieren, um Aufgaben und Verantwortungen klarzustellen. [\(TZ 6\)](#)
- (6) Im Zuge einer Aktualisierung der Bestandsaufnahme sollte das Abfallvermeidungsprogramm als Maßnahme zur Umsetzung des Unterziels verringerte Lebensmittelverschwendung aufgenommen werden. [\(TZ 7\)](#)
- (7) In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus sowie dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz wäre eine Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung zu erarbeiten; dabei wären – in Einklang mit den Vorgaben des Regierungsprogramms 2020–2024 – alle Sektoren der Lebensmittelkette einzubeziehen, um eine gesamthafte und koordinierte Vorgabe für die Zielerreichung zu gewährleisten. [\(TZ 8\)](#)

-
- (8) Für das Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ sowie das Abfallvermeidungsprogramm sollte ein operativer Umsetzungsplan mit klar definierten Verantwortlichkeiten, einem Zeitplan und einem Budget für die Durchführung der einzelnen Maßnahmen ausgearbeitet werden. (TZ 9)
 - (9) Im Aktionsprogramm „Lebensmittel sind kostbar!“ und im Abfallvermeidungsprogramm wären qualitative und quantitative Zielgrößen zu kombinieren, um die Kontrolle der Zielerreichung durch leistungs- und wirkungsbezogene Indikatoren zu erleichtern. (TZ 10)
 - (10) Bei den Kooperationen zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung wären die Maßnahmen ausreichend konkret zu gestalten und gleichartige Maßnahmen abzustimmen. (TZ 12)
 - (11) Diskussionsverläufe und Beschlüsse sollten in den Stakeholder-Dialogen inhaltlich aussagekräftig schriftlich festgehalten werden, um die Willensbildung sowie die beschlossenen Maßnahmen für die beteiligten Stakeholder nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren. (TZ 13)
 - (12) Die Aktivitäten zum Abschluss von Kooperations- und Nutzungsvereinbarungen des Aktionsprogramms „Lebensmittel sind kostbar!“ wären zu verstärken, um die Anzahl der Kooperationspartner zu steigern und dadurch verstärkt zur Verwirklichung des Unterziels verringerte Lebensmittelverschwendung beizutragen. (TZ 14)
 - (13) Die Fragebögen der Kooperations- und Nutzungsvereinbarungen des Aktionsprogramms „Lebensmittel sind kostbar!“ sollten umfassend ausgewertet werden, um innovative Projekte und Best-Practice-Beispiele zu entwickeln und österreichweit einsetzen zu können. (TZ 14)
 - (14) Bei Vergaben von Projekten der Öffentlichkeitsarbeit wären der Auftragswert sachkundig zu schätzen, ein zulässiges Verfahren gemäß Bundesvergabegesetz anzuwenden und die maßgeblichen Gründe für die Wahl des Verfahrens schriftlich zu dokumentieren. (TZ 15)
 - (15) Bei Direktvergaben von Projekten der Öffentlichkeitsarbeit sollte zur Beurteilung der Preisangemessenheit verpflichtend eine – nach gesondert festzusetzenden Wertgrenzen differenzierte – Anzahl an Vergleichsofferten eingeholt werden. (TZ 15)

Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus

- (16) Die Maßnahmen für die Öffentlichkeitsarbeit zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung wären zu koordinieren und zu priorisieren und dies schriftlich zu dokumentieren, um die Nachvollziehbarkeit der geplanten Aktivitäten sicherzustellen und Reibungsverluste zu vermeiden. (TZ 16)

- (17) Interne Regelungen für die Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit sollten festgelegt werden, die insbesondere die Zuständigkeit, die Kostentragung und die Abgrenzung zu Maßnahmen von Projekten definieren. Dies sollte dem Ministerium einen Gesamtüberblick über sämtliche Maßnahmen und die für sie aufgewendeten Auszahlungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit verschaffen. (TZ 17)

- (18) Bei Direktvergaben von Projekten der Öffentlichkeitsarbeit sollte zur Beurteilung der Preisangemessenheit verpflichtend eine – nach gesondert festzusetzenden Wertgrenzen differenzierte – Anzahl an Vergleichsofferten eingeholt werden. (TZ 18)

- (19) Durch Einhaltung des Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetzes und der Richtlinien über Ausgestaltung und Inhalt entgeltlicher Veröffentlichungen von Rechtsträgern des Bundes sollte bei Medieneinschaltungen für Transparenz gesorgt werden. (TZ 18)



Verringerung der Lebensmittelverschwendung
– Umsetzung des Unterziels 12.3 der Agenda 2030



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Mai 2021

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

