



ISICONSULT

KATALYSE
Institut



Univation

corpus
corporate sustainability

Prozessevaluation der ‚Nationalen Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung‘

KURZFASSUNG VOM ABSCHLUSSBERICHT

Auftraggeber:innen:

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) für das
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

Auftragnehmer:innen:

ISIconult, Institut für Sozialinnovation Consulting UG
Prof. Dr. Jana Rückert-John (Projektleitung),
Frederic Grobler, Anna Petzenhammer
Innovationspark Wuhlheide (Haus 40)
Köpenicker Straße 325, 12555 Berlin
Tel.: +49 (0)30-6576-4240
E-Mail: jana.rueckert-john@isiconsult.net

&

KATALYSE Institut e.V.
Regine Rehaag (Stellv. Projektleitung)
Beethovenstr. 6, 50674 Köln
Tel.: +49 (0)221-94404841
E-Mail: rehaag@katalyse.de

&

Univation – Institut für Evaluation Dr. Beywl & Associates GmbH
Melanie Niestroj und Dr. Arno Becker
Hohenstaufering 63, 50674 Köln
Tel.: +49 (0)221-4248071
E-Mail: melanie.niestroj@univation.org

&

corsus - corporate sustainability GmbH
Dr. Ulrike Eberle
Friedensallee 27, 22765 Hamburg
Tel.: +49-(0)40-398084-76
E-Mail: u.eberle@corsus.de

Aktenzeichen: 324-06.01-2820HS014

Projektlaufzeit: November 2021 – November 2024

Berlin, Köln, Hamburg, 25.11.2024

HINTERGRUND

Vor dem Hintergrund der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen und der überarbeiteten Europäischen Abfallrahmenrichtlinie aus dem Jahr 2018 hat die Bundesregierung im Jahr 2019 die *Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung* (StLMV) verabschiedet.¹ Das Ziel 12.3 der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung sieht vor, dass die Lebensmittelverschwendung (LMV) weltweit und damit auch in Deutschland pro Kopf auf Handels- und Verbraucherebene bis zum Jahr 2030 halbiert und die entlang der Produktions- und Lieferkette entstehenden Lebensmittelabfälle und -verluste einschließlich Nachernteverlusten verringert werden sollen. Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) sollen, laut Abfallrahmenrichtlinie, spezifische Maßnahmen zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen (LMA) festlegen, darunter Sensibilisierungskampagnen, sowie die Fortschritte bei der Verringerung der Lebensmittelabfälle durch Monitoring und Berichterstattung gemäß den Vorgaben der EU-Kommission dokumentieren.²

Hierzu hat die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) im November 2021 einen Auftrag zur „Konzeption und Durchführung einer Prozessevaluation zur Umsetzung der *Nationalen Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung*“ ausgeschrieben und an das Projektkonsortium, bestehend aus dem Institut für Sozialinnovation UG (ISIconult), dem KATALYSE Institut e.V., Univation GmbH und corsus GmbH vergeben. Mit vorliegendem Abschlussbericht werden die Ergebnisse des Projekts der ‚Prozessevaluation zur Umsetzung der *Nationalen Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung*‘ zusammenfassend dargelegt. Im Grundsatz dient die Evaluation dazu, die bisherigen Leistungen (Outputs) und Wirkungen (Outcomes) der umgesetzten Maßnahmen und Aktivitäten der StLMV zu evaluieren. Die Evaluation verfolgt dabei drei zentrale Zwecke: Rechenschaftslegung zum Status Quo der Umsetzung der StLMV, Optimierung des Umsetzungsprozesses der Strategie sowie Vorbereitung von Entscheidungsfindung.

UMSETZUNG UND ERGEBNISSE

Die Maßnahmen und Projekte der StLMV sind in vier Handlungsfelder unterteilt, die zur Erreichung des übergeordneten Ziels beitragen sollten: Politischer Rahmen, Prozessoptimierung in der Wirtschaft, Verhaltensänderung bei allen Akteuren und Potenziale durch Forschung und Digitalisierung. Das Evaluationsteam hat zur Evaluation ein Wirkmodell und 14 Arbeitspakete

¹ BMEL (2019): *Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung*. Berlin: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.

² Vgl. Art. 29 in Verbindung mit Anhang IV der Abfallrahmenrichtlinie.

entwickelt. Dazu zählen: die Entwicklung eines Monitoringsystem und die Auswertung der Daten; die Durchführung einer Dokumentenanalyse mit dem Nutzen die StLMV als Evaluationsgegenstand zu verstehen und zu beschreiben; die Durchführung von Online-Befragungen und Interviews: Zur Erfassung der ‚Innensicht‘ wurden Strategiebeteiligte der StLMV zu zwei Zeitpunkten in Einzelinterviews befragt. Des Weiteren wurden Vertreter:innen aus Stakeholdergruppen interviewt. Sie waren Teil des Dialogprozesses aber nicht strategiebeteiligt. Die Gremienmitglieder der sektorenbezogenen Dialogforen, des Nationalen Dialogforums, des Bundesländer-Gremiums und der Arbeitsgruppe Indikator wurden mithilfe eines Online-Fragebogens befragt. Zur Erfassung der ‚Außensicht‘ auf die StLMV wurden Interviews mit internationalen Expert:innen geführt. Verantwortliche aus den Initiativen wurden online befragt. Aktionsverantwortliche, der jährlich stattfindenden Aktionswoche wurden nach der Aktionswoche online befragt. Darüber hinaus zählen zu den Arbeitspaketen: eine Medienresonanzanalyse, die die bundesweite öffentliche Kommunikation von *Zu gut für die Tonne! (ZgfdT!)* widerspiegelt und die Untersuchung der politischen Kommunikation über Lebensmittelverschwendung und politische Maßnahmen. Des Weiteren wurden zwei Ergebnissynthesen durchgeführt. Eine Fallstudie zu *ZgfdT!* und eine übergreifende Ergebnisintegration. Basierend darauf konnten Handlungsempfehlungen und Optimierungsbedarfe für die StLMV identifiziert werden.

Die Ergebnisse, die im Rahmen des **ersten Handlungsfelds ‚Politischer Rahmen‘** gewonnen wurden, beziehen sich insbesondere auf die fünf sektorspezifischen Dialogforen und die übergeordneten Foren. Die **sektorspezifischen Dialogforen** verfolgten das Ziel, durch sektoralen Austausch, das Engagement von Akteuren der Lebensmittelversorgungskette für die Reduzierung der Lebensmittelverschwendung zu gewährleisten. Durch die Umsetzung der Dialogforen konnte über verschiedene Treffen ein fachlicher Austausch sowie eine Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung zum Thema Lebensmittelverschwendung bei den beteiligten Akteuren erreicht werden. Über vielfältige Demonstrationsprojekte und Modellvorhaben sowie ein Citizen-Science-Projekt konnte die Datenlage verbessert und sinnvolle Maßnahmen zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung abgeleitet werden. Darüber hinaus wurden spezifische Herausforderungen und Stellschrauben für die Reduzierung der Lebensmittelverschwendung identifiziert. In den Dialogforen (DF) Groß- und Einzelhandel (GEH) und Außer-Haus-Verpflegung (AHV) wurden Zielvereinbarungen unterzeichnet, die Engagement für die 50-prozentige Reduzierung der Lebensmittelverschwendung zusichern. Im DF AHV soll das Engagement einzelner Betriebe zusätzlich über eine Beteiligungserklärung gesichert werden. In den DF Primärproduktion (PP) und Verarbeitung (VA) konnten keine Zielvereinbarungen erreicht werden,

da eine 50-prozentige Reduzierung unter den gegenwärtigen Bedingungen für die Akteure der beiden Sektoren nicht realistisch schienen. Für das DF Private Haushalte (PH) konnte aufgrund der fehlenden Vertretungsstrukturen keine Zielvereinbarung anvisiert werden. Als hinderlich für die Reduzierung der Lebensmittelverschwendung wurde der unzureichend institutionalisierte intersektorale Austausch der Lebensmittelwertschöpfungskette gesehen. Das **Bund-Länder-Gremium** erzielte zwar einen verbesserten Austausch zwischen Bund und Ländern, konnte bislang jedoch nur unzureichend zu einer Vereinheitlichung des regulativen Rahmens beitragen und die Schnittstelle zu den Dialogforen nicht bedienen. Das **Nationale Dialogforum** war als Forum für den intersektoralen Austausch und den nationalen Dialog eingerichtet worden, was allerdings wegen seiner nur zweimaligen Durchführung unzureichend erfolgte. Die **Arbeitsgruppe Indikator SDG 12.3** (AGI) verfolgte das Ziel, ein zuverlässiges, für die EU-Berichterstattung passendes Instrument zur Quantifizierung von Lebensmittelabfällen zu entwickeln. Im Verlauf der AGI wurden durch einen Konzeptwechsel die im AGI erarbeiteten Ergebnisse für eine aufkommenseitige Erfassung der Lebensmittelabfälle nicht genutzt und eine entsorgungsseitige Methodik zur Messung von Lebensmittelabfällen festgelegt. Dieser Konzeptwechsel scheint aus Sicht von Teilnehmer:innen der AGI problematisch für eine zielführende Erhebung und Reduzierung von Lebensmittelabfällen.

Die Ergebnisse, die im Rahmen des **zweiten Handlungsfelds ‚Prozessoptimierung der Wirtschaft‘** gewonnen wurden, zeigen, dass sich aus den Sektoren AHV und VA jeweils zwölf Modellbetriebe, aus dem Sektor GEH sieben Unternehmen und aus dem Bereich PP sechs Modellbetriebe beteiligten, um Reduzierungsmaßnahmen zu erforschen. 14 Unternehmen des GEH haben sich mit der Unterzeichnung der Zielvereinbarung „Pakt gegen Lebensmittelverschwendung“ verpflichtet, konkrete Maßnahmen zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen umzusetzen. Über die von den Verbänden des AHV-Sektors unterzeichnete Zielvereinbarung hinaus haben 262 AHV-Betriebe die Beteiligungserklärung unterzeichnet und ebenfalls konkrete Maßnahmen zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen ergriffen. Insgesamt wurden im Beobachtungszeitraum der Evaluation 137 Praxisprojekte (bis Februar 2024) registriert, von denen ein beträchtlicher Anteil der Wirtschaft zugeordnet werden kann.

Die Ergebnisse die im Rahmen des **dritten Handlungsfelds ‚Verhaltensänderungen bei allen Akteuren‘** gewonnen wurden, zeigen, dass über die Nutzung von verschiedenen Formaten von *ZgfdT!*, wie zum Beispiel das Logo, die Website, Informationsmaterialien, der Bundespreis und die bundesweite Aktionswoche ‚Deutschland rettet Lebensmittel!‘, Personen über verschiedene Kanäle und einen längeren Zeitraum erreicht wurden. Die *ZgfdT!*-Website und Kanäle in den

sozialen Medien scheinen als zentrale Kommunikationsmedien für das Thema Lebensmittelverschwendung zu fungieren. Zudem offenbart der Umfang an Bestellungen oder Downloads, dass die verfügbaren Informations- und Schulungsmaterialien auf ein gewisses Interesse stoßen. Die Meldung von Projekten aus der Praxis sowie die öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen des Bundespreises, der zuletzt 2022 vergeben wurde, und der Aktionswoche lassen eine Sensibilisierung für das Thema und Multiplikatoren-Effekte der beteiligten Akteure vermuten. Die konstant hohe Anzahl der durchgeführten Aktionen der Aktionswoche zeigt zudem das anhaltende Engagement der beteiligten Akteure. Zudem werden durch die Aktionen adressierte Personen aus der Zivilgesellschaft laut den Aktionsverantwortlichen für das Thema sensibilisiert. Inwiefern dies jedoch zu nachhaltigen Verhaltensänderungen führt, kann ohne entsprechende Erhebungen bei der Zielgruppe nicht beurteilt werden.

Die Ergebnisse, die im Rahmen des **vierten Handlungsfelds ‚Forschung und Digitalisierung‘** gewonnen wurden, zeigen, dass bis zum Juli 2024 insgesamt 50 Vorhaben aus Förderprogrammen des BMEL mit einem Volumen von rund 38 Millionen Euro gefördert wurden. Im Rahmen der *Nationalen Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung* fördert das BMEL auch die Entwicklung von digitalen Lösungen, darunter das Digitalisierungsprojekt Tafel-Connect das die Weitergabe von Lebensmittel-Großspenden und deren Verteilung innerhalb der Organisation erleichtert. Insgesamt haben die Ergebnisse von Forschungsvorhaben und Förderprogrammen das Potenzial, langfristig zur Reduktion von Abfällen beizutragen, der tatsächliche Impact auf die Reduktion der Lebensmittelverschwendung lässt sich jedoch nicht beurteilen.

FAZIT

Insgesamt legen die Ergebnisse der Prozessevaluation nahe, dass durch die gewählte Gremienstruktur Akteure verschiedener Ebenen sowie die unterschiedlichen Sektoren der Lebensmittelversorgungskette strukturell zielführend verknüpft beziehungsweise zu einem Austausch angeregt werden konnten. Für die Weiterführung der StLMV ist eine verbesserte strukturelle Arbeit an den Schnittstellen der Lebensmittelversorgungskette und des Abfallmonitorings zu empfehlen. Durch Demonstrationsprojekte und Modellvorhaben konnten über alle Sektoren hinweg Prozesse und Maßnahmen untersucht werden. Die von *ZgfdT!* durchgeführten Maßnahmen zur Sensibilisierung und Vernetzung von Akteuren konnten ein weitreichendes Angebot an die Öffentlichkeit sowie ein anhaltendes Engagement von Multiplikator:innen aufzeigen. Inwiefern diese nachhaltig zu Verhaltensänderungen führen, sollte durch entsprechende Untersuchungen

weiter beobachtet werden. Zuletzt konnte über die Förderung von Forschungs- und Digitalisierungsprojekten eine Vielzahl an Ergebnissen bereitgestellt werden. Mit Blick auf die Reduzierungsziele bis zum Jahr 2025 und 2030 ist es entscheidend, die erzeugten Ergebnisse zu festigen und das Engagement auszubauen.