

Maßnahmenpaket gegen Lebensmittelverschwendung und Ernährungsarmut in Österreich

Gemeinsame Forderungen der Umweltschutzorganisation WWF Österreich und des Verbands der österreichischen Tafeln an die künftige Bundesregierung

Armut und Überfluss liegen in unserer Gesellschaft nahe beieinander. Während in Österreich jährlich mehr als 1,2 Millionen Tonnen Lebensmittel verschwendet werden¹, sind rund 1,1 Millionen Menschen von Ernährungsarmut betroffen². Sie können sich Lebensmittel nur in unzureichender Menge und Qualität leisten. Eine aktuelle Berechnung des WWF und des Verbands der Tafeln zeigt, dass mit der Menge an verschwendeten Lebensmitteln theoretisch der Bedarf von 1,7 Millionen Menschen gedeckt werden könnte³ – das entspricht umgerechnet in etwa der Bevölkerung Niederösterreichs.

Die Lebensmittelverschwendung hat hohe Folgekosten für die Umwelt und die Gesellschaft. Überschüsse und Verluste treiben die Produktionskosten und somit auch die Lebensmittelpreise in die Höhe. Für die verschwendeten Lebensmittel werden zudem kostbare Ressourcen wie Wasser, Boden und Energie unnötig verbraucht. Dringender Handlungsbedarf besteht auch mit Blick auf die Klimakrise. Global sind rund zehn Prozent der Treibhausgasemissionen allein auf die Verschwendung von Lebensmitteln zurückzuführen.⁴

¹ Obersteiner & Stoifl (2024): Lebensmittelverluste und -abfallaufkommen in Österreich.

<https://doi.org/10.1007/s00506-024-01032-9>

² GÖG (2024): Ernährungsarmut in Österreich als Barriere für eine gesunde und klimafreundliche Ernährung.

https://goeg.at/ernaehrungsarmut_start

³ Berechnungsmethode: Lebensmittelverschwendung in Österreich (1,236 Mio. t) dividiert durch den durchschnittlichen Lebensmittelverbrauch pro Kopf (ca. 730kg). Daten von Statistik Austria Versorgungsbilanzen 2022/23, Land schafft Leben 2024 & Obersteiner & Stoifl 2024

⁴ WWF-UK (2021): Driven to Waste: The Global Impact of Food Loss and Waste on Farms.

https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/wwf_uk_driven_to_waste_the_global_impact_of_food_loss_and_waste_on_farms.pdf

Noch im Wahlkampf haben alle Parlamentsparteien und damit auch die aktuellen Regierungsverhandler:innen neue Lösungen für das Problem der Lebensmittelverschwendung zugesagt. Konkret haben in einer WWF-Umfrage vom August 2024 SPÖ, FPÖ, die Grünen und die NEOS versprochen, ein “verbindliches Maßnahmenpaket” gegen die Lebensmittelverschwendung im künftigen Regierungsprogramm zu verankern. Auch die ÖVP räumte damals Lösungsbedarf ein.⁵ Der WWF Österreich und der Verband der österreichischen Tafeln fordern daher die Verankerung eines wirksamen Maßnahmen-Pakets gegen die Verschwendung von Lebensmitteln im künftigen Regierungsprogramm. Gemeinsames Ziel sollte es sein, die Lebensmittelabfälle in allen Sektoren gegenüber dem Stand von 2020 zu halbieren.

Um Abfälle in der gesamten Lebensmittelkette zu vermeiden und mehr Überschüsse an Armutsbetroffene weiterzugeben, sollten primär folgende Maßnahmen umgesetzt werden:

- 1. Die Meldepflicht auf die gesamte Lebensmittelkette ausweiten**
- 2. Eine verbindliche Hierarchie im Umgang mit Lebensmitteln festlegen**
- 3. Die Haftungsfrage bei Lebensmittelspenden klären**

⁵ WWF Österreich (2024): Nationalratswahl 2024: Die Parteien im WWF-Umwelt-Check. <https://www.wwf.at/artikel/nationalratswahl-2024-die-parteien-im-wwf-umwelt-check/>

1. Die Meldepflicht auf die gesamte Lebensmittelkette ausweiten

Erhebungen von Lebensmittelabfällen geben Aufschluss über die Menge, Art und Ursache der entsorgten Lebensmittel. Sie sind somit die Basis für effektive Maßnahmen gegen die Verschwendung. Unternehmen und öffentliche Einrichtungen, die ihre Lebensmittelabfälle messen und daraus Maßnahmen ableiten, erreichen eine Reduktion der Abfälle um bis zu über 50 Prozent und dadurch auch signifikante Kosteneinsparungen.⁶ Große Supermärkte und Großhändler müssen in Österreich seit Ende 2023 quartalsweise ihre Lebensmittelabfälle melden.⁷ Im Handel fallen jedoch nur etwa sieben Prozent der gesamten Lebensmittelabfälle und -verluste an. In der Produktion, Verarbeitung und Außer-Haus-Verpflegung (Gastronomie und Großküchen) entstehen wesentlich mehr. Diese Bereiche werden von der aktuellen Meldepflicht jedoch nicht erfasst. Um für Transparenz in der gesamten Lebensmittelkette zu sorgen, muss die künftige Bundesregierung die Meldepflicht vom Handel auf alle anderen Sektoren ausweiten. Dies wäre auch ein wichtiger Beitrag zur Erfüllung von EU-Vorgaben. Die Abfalldaten der Betriebe können für die Meldung der gesamten Lebensmittelabfälle herangezogen werden, welche jährlich seitens Österreich an die EU zu erfolgen hat. Mit der Ausweitung der Meldepflicht wäre Österreich zudem auf die verbindlichen Lebensmittelabfall-Reduktionsziele der EU vorbereitet, welche kurz vor dem Beschluss stehen. Damit die Meldepflicht die nötigen Daten und Anreize liefert, sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- **Alle Sektoren verpflichten:** Die Meldepflicht sollte alle Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen betreffen, die große Mengen Lebensmittel produzieren, verarbeiten, handeln oder ausgeben. So wäre es möglich, Abfälle in der gesamten Lebensmittelkette zu erfassen. In Großbritannien wurden bereits unterschiedliche Optionen für eine Meldepflicht für mittlere und große Lebensmittelunternehmen vom Umweltministerium erarbeitet.⁸ In einem Appell forderten mehrere Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen, dass alle Lebensmittelunternehmen ab 50 Mitarbeiter:innen bzw. ab einem jährlichen Umsatz von 10,2 Millionen Pfund zur öffentlichen Meldung ihrer Lebensmittelabfälle verpflichtet werden.⁹ Ein ähnliches Modell wäre auch für Österreich sinnvoll, da es mit den mittleren und großen Unternehmen eine hohe Marktabdeckung gewährleistet. Es sollte jedoch um öffentliche Einrichtungen wie Krankenhäuser und Schulen erweitert werden, da auch dort große Mengen an Lebensmittelabfällen entstehen. Kleine Unternehmen sollten von der Meldepflicht ausgenommen sein, da sie oft nicht über ausreichend Ressourcen verfügen, um laufend Lebensmittelabfälle zu erheben und zu dokumentieren.

⁶ Siehe z.B. Champions 12.3 (2017): [The Business Case for Reducing Food Loss and Waste](#) / United Against Waste (2020): [Zwischenbilanz](#) / Prevent Waste Coalition (2024): [Feasibility of ambitious legally binding EU food waste reduction targets](#)

⁷ EDM Portal.

https://edm.gv.at/edm_portal/cms.do?get=/portal/informationen/anwendungenthemen/lebensmittelweitergabe.main

⁸ Defra (2022): Food waste measurement and reporting for food businesses in England. https://consult.defra.gov.uk/environmental-quality/improved-reporting-of-food-waste/supporting_documents/Impact%20Assessment_Improved%20Food%20Waste%20Reporting%202022.pdf

⁹ Statement on UK-wide mandatory food waste reporting. <https://feedbackglobal.org/wp-content/uploads/2023/08/Statement-on-UK-wide-mandatory-food-waste-reporting.pdf>

- **Erhebungsmethode definieren:** Eine einheitliche und praktikable Erhebungsmethode ermöglicht es, die Entwicklung der Lebensmittelabfälle im Zeitverlauf zu beobachten und Betriebe eines Sektors zu vergleichen. Betriebe sollten sowohl die Mengen an gespendeten und entsorgten Lebensmitteln, als auch Maßnahmen zur Abfallvermeidung melden müssen. Wichtig ist, dass vermeidbare Lebensmittelabfälle getrennt von nicht vermeidbaren Abfällen erfasst werden.¹⁰ Neben der Entsorgung im Restmüll müssen auch weitere Entsorgungswege wie etwa Kompostierung, energetische Verwertung zu Biogas und Verfütterung getrennt erhoben werden. Die Berichterstattung über Lebensmittelabfälle sollte mindestens einmal jährlich nach Produktgruppen gegliedert erfolgen. Dafür kann die bereits für den Lebensmittelhandel im EDM Portal eingeführte Anwendung genutzt und bei Bedarf angepasst werden. Unternehmen sollten ihre Lebensmittelabfälle und Reduktionsmaßnahmen zudem im Rahmen der Nachhaltigkeitsberichterstattung transparent veröffentlichen.

- **Ergänzende Maßnahmen setzen:** Die Meldepflicht soll als Informationsgrundlage für weitere verbindliche Maßnahmen dienen. Die von Betrieben gemeldeten Abfälle sind von einer zuständigen Behörde zu sichten und in den Kontext nationaler und EU-weiter Abfall-Reduktionsziele zu stellen. Wenn Unternehmen oder Sektoren mit freiwilligen Maßnahmen keine entsprechende Reduktion der Abfälle erreichen, müssen ergänzend verbindliche Maßnahmen zur Abfallvermeidung gesetzt werden. Eine mögliche Lenkungsmaßnahme wäre auch ein Bonus-Malus-System – also eine Steuer auf Lebensmittelabfälle und umgekehrt Steuererleichterungen bei signifikanter Reduktion der Lebensmittelabfälle. In einigen EU-Ländern können Lebensmittelspenden bereits einen Anteil des Wertes der gespendeten Lebensmittel von der Steuer auf ihre Einnahmen absetzen.

- **Verlagerungseffekte vermeiden:** Die bereits bestehende Meldepflicht für den Handel zeigt, dass Unternehmen auf die Veröffentlichung ihrer Abfalldaten teilweise mit vermehrten Lebensmittelspenden minderer Qualität reagieren. Dies reduziert zwar die meldepflichtigen Lebensmittelabfälle, führt aber lediglich zu einer Verlagerung der Abfälle auf soziale Organisationen. Diese müssen dann den Mehraufwand für die Sortierung und Entsorgung der ungenießbaren Ware tragen. Daher sind klare Richtlinien mit Mindeststandards für die Weitergabe von Lebensmittelüberschüssen an soziale Organisationen notwendig.

¹⁰ *Vermeidbare Lebensmittelabfälle* sind zum Zeitpunkt ihrer Entsorgung noch genießbar oder wären bei rechtzeitiger Verwendung genießbar gewesen. *Nicht vermeidbare Lebensmittelabfälle* werden üblicherweise im Prozess der Verarbeitung oder Zubereitung entfernt (z.B. Knochen, Schalen)

2. Eine verbindliche Hierarchie im Umgang mit Lebensmitteln festlegen

Grundlage für die österreichische Abfallwirtschaft ist die Abfallhierarchie der EU-Abfallrahmenrichtlinie. An erster Stelle steht die Abfallvermeidung, gefolgt von der Wiederverwendung. Erst wenn diese Möglichkeiten ausgeschöpft sind, sollen Abfälle dem Recycling, der energetischen Verwertung und schließlich der Beseitigung zugeführt werden. In der Praxis werden diese Grundsätze im Umgang mit Lebensmitteln jedoch häufig nicht eingehalten. Einwandfrei genießbare Lebensmittel, oder solche, die bei rechtzeitiger Verwendung genießbar gewesen wären, werden entlang der gesamten Wertschöpfungskette als „Abfall“ entsorgt. In der Lebensmittelproduktion sind solche Überschüsse bereits einkalkuliert und für Handel und Gastronomie ist die Entsorgung oft einfacher als die Weitergabe an Armutsbetroffene. Statt die Vernichtung von Lebensmitteln verbindlich zu begrenzen, setzt die Politik bisher vor allem auf freiwillige Kooperationen zwischen Handel und karitativen Organisationen zur Förderung von Lebensmittelspenden. So etwa die Initiative „Lebensmittel sind kostbar“, der jedoch der Rechnungshof das Fehlen einer konkreten Strategie mit Handlungsvorgaben zur Erreichung des UN-Nachhaltigkeitsziels 12.3 attestierte.¹¹ Die künftige Bundesregierung muss daher ergänzend zu freiwilligen Initiativen verbindliche Richtlinien für Unternehmen und öffentliche Einrichtungen zum Umgang mit Lebensmitteln vorlegen:

- **Prioritäten festlegen:** Für die gesamte Lebensmittelkette sollte eine Hierarchie, die Prioritäten im Umgang mit Lebensmitteln festlegt, verbindlich im Abfallwirtschaftsgesetz verankert werden (Abbildung 1). In Österreich ist eine solche Hierarchie bisher nur im

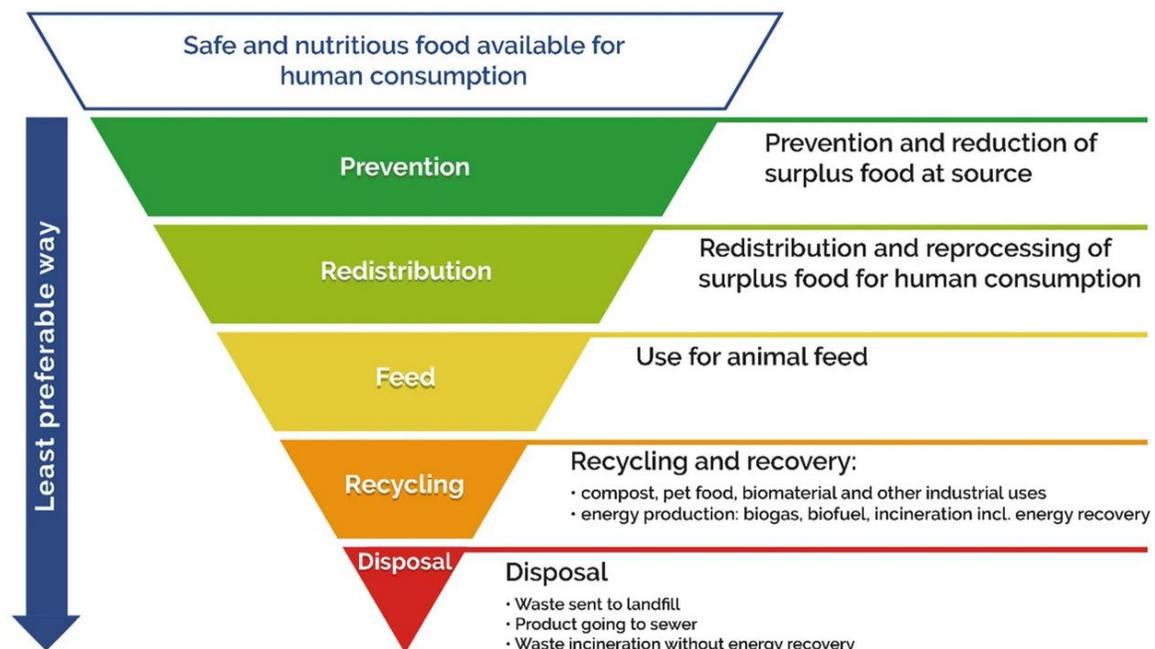


Abbildung 1: Food use hierarchy (Lebensmittelnutzungshierarchie) aus dem EU-Forschungsprojekt REFRESH, 2019

¹¹ Rechnungshof Österreich (2021): [Verringerung der Lebensmittelverschwendung – Umsetzung des Unterziels 12.3 der Agenda 2030](#)

Abfallvermeidungsprogramm enthalten und damit nicht bindend. In der Hierarchie hat die Vermeidung von Lebensmittelüberschüssen oberste Priorität. Fallen trotzdem nicht vermeidbare Reste oder Überschüsse an, sind diese durch Weitergabe oder Weiterverarbeitung der menschlichen Ernährung zuzuführen. Nur wenn dies etwa aus hygienischen Gründen nicht möglich ist, dürfen Lebensmittel als Tierfutter verwendet werden. Die Entsorgung sollte nur als letzte Möglichkeit zugelassen werden, etwa wenn die Verwendung als Lebens- oder Futtermittel einen unverhältnismäßig hohen Ressourcenaufwand verursacht. Als Beispiel für die Umsetzung kann etwa das französische Gesetz "Loi Garot" dienen. Es verankert die Hierarchie als Grundlage für verbindliche Maßnahmen zur Bekämpfung von Lebensmittelabfällen entlang der Lebensmittelkette.

- **Anreize und Sanktionen setzen:** Damit die Hierarchie auch in der Praxis umgesetzt wird, müssen Anreize für die Vermeidung von Überschüssen und Sanktionen für deren Vernichtung geschaffen werden. Die EU-Abfallrahmenrichtlinie enthält zahlreiche Vorschläge zur Durchsetzung der Hierarchie.¹² Dazu gehören steuerliche Anreize für Lebensmittelspenden, sowie Gebühren und Einschränkungen für die Abfallentsorgung. Auch der Blick in andere Länder zeigt Möglichkeiten auf: In den Niederlanden gibt es eine Steuer auf Abfälle, die verbrannt oder deponiert werden.¹³ In den USA¹⁴, Italien¹⁵, Frankreich, Spanien und Portugal¹⁶ erhalten Unternehmen, die Lebensmittel spenden, Steuervergünstigungen. Die Höhe der Steuererleichterung wird anhand des Werts der gespendeten Waren bemessen. In Spanien müssen Unternehmen entsprechend der Hierarchie einen Plan zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen vorlegen. Bei Nichteinhaltung drohen hohe Strafen.¹⁷ Auch in Frankreich müssen Lebensmittelunternehmen in der Verarbeitung, Handel und Gemeinschaftsverpflegung Strafen zahlen, wenn sie unverkäufliche Lebensmittel entsorgen, anstatt sie zu spenden.¹⁸ Wichtig ist, dass solche Maßnahmen in Österreich auf die gesamte Lebensmittelkette und nicht nur auf einzelne Branchen wie den Handel angewendet werden.
- **Weitergabe und Weiterverarbeitung fördern:** Wenn im Sinne der Hierarchie Anreize für Lebensmittelspenden geschaffen werden, müssen auch die Kapazitäten für deren Verteilung entsprechend ausgebaut werden. Insbesondere in den Bereichen der Landwirtschaft und Gemeinschaftsverpflegung gibt es große Mengen bisher ungenutzter Lebensmittelüberschüsse. Für deren Verteilung an Armutsbetroffene fehlt es aktuell jedoch an einer entsprechenden Infrastruktur. Damit soziale Organisationen die ordnungsgemäße Verteilung zusätzlicher Lebensmittelspenden bewältigen können, müssen sie mit mehr Ressourcen

¹² Richtlinie (EU) 2018/851. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0851>

¹³ Netherlands Enterprise Agency. <https://business.gov.nl/regulation/landfill-tax/>

¹⁴ ReFED. <https://policyfinder.refed.org/federal-policy/federal-tax-incentives>

¹⁵ Franco & Cicatiello (2020) <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0956053X20306644>

¹⁶ EU Parlament (2024). <https://www.europarl.europa.eu/topics/de/article/20240318STO19401/weniger-lebensmittelverschwendung-welche-massnahmen-ergreift-die-eu>

¹⁷ Food Navigator (2022). <https://www.foodnavigator.com/Article/2022/08/12/food-waste-spotlighted-as-spain-prepares-for-2023-waste-reduction-law>

¹⁸ Landwirtschaftsministerium Frankreich. <https://agriculture.gouv.fr/lutte-contre-le-gaspillage-alimentaire-les-lois-francaises>

ausgestattet werden. Auch die Weiterverarbeitung von B-Waren und Überschüssen erfordert begleitende Maßnahmen. Sowohl Unternehmen, als auch die öffentliche Hand müssen neue Absatzmärkte für solche Produkte schaffen. So können etwa Großküchen in öffentlichen Einrichtungen angehalten werden, Obst und Gemüse zu verarbeiten, das aufgrund optischer Abweichungen nicht im Handel verkauft werden kann.

3. Die Haftungsfrage bei Lebensmittelspenden klären

Aktuell gelten bei der Weitergabe von Lebensmitteln durch soziale Einrichtungen alle Bestimmungen des österreichischen Lebensmittelrechts ohne Einschränkungen. Organisationen, die Lebensmittel direkt an armutsbetroffene Menschen oder über andere Einrichtungen verteilen, gelten rein rechtlich als Lebensmittelunternehmen. Ob die Weitergabe dabei entgeltlich oder unentgeltlich erfolgt, spielt keine Rolle. Aufgrund der mit dieser Rechtslage verbundenen Risiken für die spendenden Unternehmen und sozialen Organisationen werden viele überschüssige Lebensmittel oft nicht gespendet, sondern entsorgt. Die künftige Bundesregierung sollte daher die Weitergabe von Lebensmitteln an Armutsbetroffene durch den Abbau rechtlicher Hürden fördern. Dabei geht es vor allem um die Klärung der Haftungsfrage und die Unterstützung sozialer Einrichtungen bei der Rettung und Verteilung von Lebensmittelüberschüssen. Notwendige Schritte für einen Ausbau der karitativen Lebensmittelweitergabe sind:

- **Lebensmittelweitergabe neu bewerten:** Die Neubewertung der Lebensmittelweitergabe durch gemeinnützige Organisationen nach italienischem Vorbild („Good Samaritan Law“)¹⁹ ist eine Möglichkeit, Erleichterungen für die Lebensmittelweitergabe zu schaffen. Demnach werden gemeinnützige Organisationen, die eine kostenlose Verteilung von Lebensmitteln an Armutsbetroffene durchführen, Endverbraucher:innen gleichgestellt und sind somit keine Lebensmittelunternehmer:innen im Sinne der EU-Verordnung.²⁰ Dies würde bei der Spende von genusstauglichen Lebensmitteln die zivilrechtliche und strafrechtliche Haftung beschränken. Das spendende Unternehmen haftet somit ausschließlich gegenüber der karitativen Einrichtung, nicht jedoch gegenüber den finalen Empfängern der Spende. Dadurch werden etwaige Ansprüche von nachgereihten Personen oder Institutionen ausgeschlossen.
- **Nationale Leitlinien umsetzen:** Die Qualität und Menge der Lebensmittel, die an gemeinnützige Organisationen weitergegeben werden, hängt aktuell stark vom jeweiligen Unternehmen und den dafür zuständigen Mitarbeiter:innen ab. Neue Leitlinien und Handlungsempfehlungen sind für die Weitergabe von Lebensmitteln an gemeinnützige Organisationen unabdingbar, um die Lebensmittelsicherheit und Spenden in bestmöglicher Qualität gewährleisten zu können.

¹⁹ Gazzetta Ufficiale. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/12/27/13G00191/sg>

²⁰ Verordnung (EG) Nr.178/200 Art. 3 Z2. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R0178:20060428:DE:PDF>

- **Verantwortlichkeiten neu definieren:** Derzeit ist es gängige Praxis, dass Unternehmen unterschiedliche Vereinbarungen mit gemeinnützigen Einrichtungen abschließen und diesen mit der Übergabe der Spenden auch die gesamte rechtliche Verantwortung übertragen. Durch einheitliche und rechtlich bindende Vereinbarungen sollte künftig klar geregelt werden, welche Verantwortung bei den sozialen Organisationen liegt und welche bei den spendenden Unternehmen. Diese Neubewertung und Ausarbeitung muss unter Einbindung aller an der karitativen Lebensmittelweitergabe beteiligten Parteien erfolgen. Dafür sollte die bereits bestehende interministerielle Arbeitsgruppe von der künftigen Regierung fortgeführt werden.

Wien, am 11. November 2024