

Antrag des Regierungsrates vom 25. August 2021

KR-Nr. 186/2019

5740

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 186/2019 betreffend
Foodwaste verringern II**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 25. August 2021,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 186/2019 betreffend Foodwaste verringern II wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 30. September 2019 folgendes von den Kantonsrätinnen Kathy Steiner, Zürich, Sonja Gehrig, Urdorf, und Elisabeth Pflugshaupt, Gossau, am 17. Juni 2019 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten aufzuzeigen, mit welchen konkreten Massnahmen die direkte Vernichtung von geniessbaren Landwirtschaftsprodukten minimiert werden und inwiefern auch die kantonseigenen Institutionen mit ihren Küchenbetrieben einen Beitrag leisten können.

*Bericht des Regierungsrates:***A. Ausgangslage**

Es ist unbestritten, dass die Produktion und Bereitstellung von Lebensmitteln viele Ressourcen benötigen und die dadurch entstehenden Umweltbelastungen genau betrachtet werden müssen. Die Ernährung trägt rund 20% zu den durch den Konsum verursachten Treibhausgasen bei. Betrachtet man die Gesamtumweltbelastung – ausgedrückt in Umweltbelastungspunkten (UBP), die auch Wasserverbrauch, Einsatz von Pestiziden, weitere Schadstoffemissionen usw. mit einbeziehen –, macht die Ernährung knapp 30% der konsumbedingten Umweltbelastung aus. Zudem ist bekannt, dass ein Drittel der produzierten Lebensmittel nie verzehrt wird, sondern auf der Kette vom Feld bis auf den Teller verloren geht oder verschwendet wird. Zwei Drittel dieser anfallenden Lebensmittelabfälle sind gemäss den aktuellen Erkenntnissen des Bundes vermeidbare Lebensmittelverluste («Food Waste»). Das heisst, die Lebensmittel wären zum Zeitpunkt ihrer Entsorgung oder bei rechtzeitiger Verwendung qualitativ einwandfrei und geniessbar. Dadurch entstehen gesamtgesellschaftlich sowohl ökologisch als auch ökonomisch grosse nachteilige Auswirkungen, von denen langfristig niemand einen Vorteil hat.

Unter Berücksichtigung und aufbauend auf den bereits bestehenden Ansätzen und Aktivitäten im Kanton sind konkrete Massnahmen, um Food Waste weiter zu vermeiden oder zu verringern, angezeigt. Aus Sicht des Regierungsrates soll dies künftig aber nicht punktuell entlang der Lebensmittelversorgungskette geschehen, sondern in einem umfassenderen, koordinierten kantonalen Ansatz angegangen werden.

B. Lebensmittelabfälle in der Schweiz und Umweltbelastungen durch Food Waste

Das Bundesamt für Umwelt publizierte vor zwei Jahren Berichte und Daten zu den Gesamtmengen der Lebensmittelabfälle in der Schweiz. Verluste im Ausland sind in dieser Betrachtung nicht berücksichtigt. Die Gesamtmenge der Lebensmittelverluste, die in der Schweiz selber anfällt, wird auf rund 2,6 Mio. Tonnen pro Jahr beziffert. Wie bereits

ausgeführt wurde, gelten rund zwei Drittel dieser Verluste als vermeidbar. Der finanzielle Schaden, welcher der Landwirtschaft in der Schweiz durch die vermeidbaren Lebensmittelverluste anfällt, beläuft sich gemäss Schätzungen des Bundes auf rund 600 Mio. Franken pro Jahr. Die in der folgenden Tabelle abgebildeten Prozentsätze dazu gelten in ihrer Grössenordnung auch für den Kanton Zürich:

Gesamtmenge Lebensmittelabfälle in Frischsubstanz, die in der Schweiz selber anfallen (Entsorgungsperspektive)		
		davon vermeidbar
Landwirtschaft	9%	78%
Lebensmittelindustrie (Verarbeitung)	37%	75%
Detailhandel	4%	95%
Gastronomie	11%	68%
Konsumentinnen und Konsumenten (private Haushalte)	39%	46%
Total	2,6 Mio. t	65% (1,7 Mio. t)

Von den durch die Schweizer Landwirtschaft für den Menschen produzierten Nahrungsmitteln wird jährlich eine Menge von fast 225 000 Tonnen nicht ihrem eigentlichen Zweck zugeführt. Davon sind etwa 173 000 Tonnen Ernterückstände und unverkäufliche Waren, die unmittelbar oder nach Vergärung und Kompostierung als Dünger oder Verbesserer für den Boden auf den Feldern liegen bleiben bzw. ausgebracht werden. Weitere rund 50 000 Tonnen sind Ernterückstände oder Ernteausschuss, die an Tiere verfüttert werden und damit im landwirtschaftlichen Kreislauf der Nahrungsmittelproduktion bleiben. Rund 1% der Abfälle (rund 2000 Tonnen) werden in Kehrrechtverwertungsanlagen thermisch verwertet. Gemäss dem Bund fallen die Lebensmittelverluste in der Landwirtschaft vor allem aufgrund der geltenden strengen Industrie- und Handelsnormen nachgelagerter Branchen, aufgrund technischer Aspekte – z.B. nicht voll eingefahrene Ernten und mangelhafte Verarbeitung – sowie aufgrund von Beschädigungen bei der Lagerung und dem Transport an. Ursachen dabei können unter anderem produktionsseitige Krankheiten, Schädlinge, klimatisch bedingte Schäden bzw. Ausfälle usw. sein. Bei Letzteren handelt es sich um systembedingte, «unvermeidbare» Verluste

(«Food Loss»). Die genannten Hauptgründe führen in der Folge zu unverkäuflichen Waren. Dies geschieht in einem ansonsten schon sehr angespannten Marktumfeld, in dem die Angebote der landwirtschaftlichen Produzentinnen und Produzenten einer streng regulierten und schnell wechselnden Nachfrage bei den Abnehmenden unterworfen sind. Der Detailhandel wiederum steht im Spannungsfeld zwischen der Gewährleistung einer möglichst lückenlosen Lieferbereitschaft und einem Frischeanspruch auf der einen und der Vermeidung von Verlusten auf der anderen Seite. Vor allem bei schnell verderblichen Frischprodukten, z. B. Salaten, deren Wachstum und Konsum stark vom Wetter abhängig sind, kommt es deshalb immer wieder vor, dass das Angebot die aktuelle Nachfrage übersteigt. Eine genaue Planung ist unter solchen Umständen sehr herausfordernd. Die Schweizer Landwirtinnen und Landwirte versuchen, Verluste von der Saat bis zur Ernte so gut wie möglich zu vermeiden.

2019 publizierte der Bund einen umfassenden Synthesebericht der ETH Zürich zu den Umwelteffekten der Lebensmittelverluste der Schweiz (C. Beretta / S. Hellweg, 2019: Lebensmittelverluste in der Schweiz: Mengen und Umweltbelastung, Wissenschaftlicher Schlussbericht, Oktober 2019, ETH Zürich). Demnach sind 25% der Umweltbelastung der Ernährung auf vermeidbare Lebensmittelverluste über sämtliche Stufen der Lebensmittelversorgung einschliesslich Importen zurückzuführen. Mehr als die Hälfte der Umweltbelastungen von Food Waste stammt aus den privaten Haushalten und der Gastronomie. Die landwirtschaftliche Produktion von Nahrungsmitteln ganz am Anfang der Kette verursacht sowohl schweizweit als auch im Kanton Zürich rund 13% der Umweltbelastungen des gesamten Food Waste. Davon entfallen mehr als 80% auf Verluste im Ausland.

Die Autoren des nationalen Syntheseberichts der ETH Zürich haben 2020 im Auftrag der Baudirektion (Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft) die Umweltbelastung der Lebensmittelverluste des Ernährungssystems zur Versorgung des Kantons Zürich berechnet, gemessen in Tonnen CO₂-Äquivalenten (CO₂-eq) und in UBP. Demnach fallen im Kanton Zürich und beim Import über sämtliche Stufen der Lebensmittelversorgung jährlich gesamthaft rund 500 000 Tonnen vermeidbare Lebensmittelverluste an. Der Klimaeffekt des Zürcher Food Waste beläuft sich dabei jährlich auf rund 719 000 Tonnen CO₂-eq. Es wird geschätzt, dass davon über die Hälfte direkt beeinflussbar ist und vermieden werden könnte.

Versorgungskette des Zürcher Lebensmittelkonsums (einschliesslich Importe aus anderen Kantonen und Ausland)	Food Waste		Klimaeffekt Food Waste		Umweltbelastung Food Waste	
	in Tausend Tonnen pro Jahr	in %	in Tausend Tonnen CO ₂ -eq pro Jahr	in %	in Mio. UBP pro Jahr	in %
Landwirtschaft	99	20%	77	11%	230 000	13%
Verarbeitung	169	34%	211	29%	469 000	27%
Handel	50	10%	56	8%	143 000	8%
Gastronomie	37	8%	89	12%	243 000	14%
Konsumentinnen und Konsumenten (Haushalte)	138	28%	286	40%	663 000	38%
Total	493	100%	719	100%	1 748 000	100%

C. Verminderung und Vermeidung von Food Waste – bestehende Aktivitäten des Kantons

Der Regierungsrat hat sich in den vergangenen Jahren bereits mehrfach und differenziert mit der Thematik Abfallvermeidung und auch dem Umgang mit Food Waste befasst und sich dazu geäussert, so beispielsweise in den Beantwortungen der Anfragen KR-Nrn. 98/2013, 222/2014, 158/2015, 266/2015 und 128/2018. Der allgemeine Umgang mit Lebensmitteln (u.a. Beschaffung und Zubereitung) sowie Food Waste in kantonalen Verpflegungsbetrieben war dabei auch ein Thema (RRB Nr. 943/2015). Sowohl Behörden als auch kantonale Verpflegungsbetriebe (u.a. die Küchen der Institutionen von Justizvollzug und Wiedereingliederung, der Sicherheitsdirektion oder die Mensen der kantonalen Bildungseinrichtungen) setzen bereits Massnahmen um und leisten damit wichtige Beiträge zur Verringerung von Food Waste. Ebenso bestehen weitere Aktivitäten in den Bereichen Information, Sensibilisierung und Gemeindeberatung. Der kantonale Massnahmenplan zur Verminderung der Treibhausgase umfasst überdies zwei konkrete Massnahmen im fraglichen Themenbereich: (a) Analyse und allfällige zusätzliche Implementierung von neuen Unterrichtsmaterialien auf verschiedenen Bildungsstufen zum Thema «klimaschonende Ernährung» (einschliesslich «Food Waste») (Massnahme AR4); (b) Reduktion der Klimawirkung des Speisenangebots in den Verpflegungsbetrieben des Kantons Zürich (Massnahme AR5).

Das Amt für Landschaft und Natur leistet mit dem Strickhof als kantonales Kompetenzzentrum in Agrar-, Lebensmittel- und Hauswirtschaft auf verschiedenen Ebenen bereits einen umfassenden Beitrag zur Ver-

ringerung von Food Waste. In den Betriebsküchen Lindau und Wülflingen werden die Lebensmittelverluste durch entsprechende Planung und Einkauf, den Bezug von rund 60% Gemüse und Fleisch aus eigenem Betrieb, eine laufende Bedarfsabstimmung zwischen Produktion (Landwirtinnen und Landwirte) und Einkauf (Küchenchefinnen und -chefs) sowie durch die Verwendung von Saisonprodukten und bis zu 50% Früchte und Gemüsen, die in Form und Grösse von Marktnormen abweichen, so gering wie möglich gehalten. Produzierte Lebensmittel in den beiden Mensen, die nicht im Gästekontakt standen, werden zudem weiterverwendet, sofern es das Lebensmittelrecht zulässt. Ein wichtiges Ziel der Bildung und Beratung des Strickhofs ist unter anderem, dass in einer nachhaltigen Produktion qualitätsbedingte Verluste möglichst vermieden werden. Die standortangepasste Kultur- und Sortenwahl, ein bedarfsgerechter Düngereinsatz und gezielter Pflanzenschutz sind dabei Kernelemente. In der Ausbildung angehender Landwirtinnen und Landwirte zielen dazu spezifische Bildungsinhalte in betriebswirtschaftlichen Disziplinen und Marktkenntnissen sowie im Themengebiet Ökologie auf die weitere Minimierung von Überschüssen und Produktionsverlusten ab. Der Strickhof sensibilisiert zudem mit neuen Kursangeboten, wie z. B. «Nachhaltig haushalten», interessierte Konsumentinnen und Konsumenten für einen verantwortungsvollen Umgang mit Lebensmitteln. Mit einem gemeinsamen Beratungsangebot des Zürcher Bauernverbands und des Strickhofs sollen Landwirtschaftsbetriebe zudem in der Direktvermarktung ihrer Produkte gefördert werden. Damit erhalten Betriebe einen Vermarktungskanal für Produkte, die den optischen und dimensional Vorgaben von Grossverteilern und Detailhandelsbetrieben nicht entsprechen. Zudem vermittelt der Strickhof in den als Internatsbetrieb geführten Kurshäusern der Sparte Hauswirtschaft an Mittelschulen konsumentenseitig Wissen zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung auf verschiedenen Ebenen. In diesen Kursen werden jährlich gegen 2000 Schülerinnen und Schüler unterrichtet. Ein Ausbau der Sparten Dienstleistungen und Kurse am Strickhof könnte situativ geprüft werden. Bezüglich der Bildungsangebote in der Berufsbildung geben die Organisationen der Arbeitswelt auf Bundesebene die Bildungsinhalte in Form von Bildungsplänen vor.

Beim Umgang mit Lebensmittelüberschüssen und vermeidbaren Lebensmittelverlusten ist zu berücksichtigen, dass die strengen Anforderungen des schweizerischen Lebensmittelrechts eingehalten werden müssen. Die Lebensmittelgesetzgebung und ergänzend die jeweiligen Branchenorganisationen definieren unter anderem die geltenden Qualitätsvorschriften bzw. -normen. Die Festlegung dieser Vorgaben liegt in der Kompetenz des Bundes. Die Gesundheitsdirektion vollzieht diese Vorgaben. Das Kantonale Labor unterstützt Betriebe in diesem Rahmen

bei der Eindämmung von Food Waste, soweit dies das Lebensmittelrecht zulässt. Die Lebensmittelsicherheit muss dabei aber jederzeit gewährleistet sein. Auf nationaler Ebene sind Bestrebungen im Gange, das Lebensmittelrecht zu überarbeiten, um die Rahmenbedingungen im Umgang mit und zur Verminderung von Food Waste zu verbessern. Gestützt auf die beschriebenen Grundlagen und Aktivitäten können weiterführend konkrete Massnahmen geplant und umgesetzt werden.

D. Handlungsfelder und Herausforderungen in Bezug auf die im Postulat geforderten Massnahmen

In der Schweizer Landwirtschaft fallen vermeidbare Lebensmittelverluste besonders stark in der Gemüse- und Früchtebranche an. Im Kanton Zürich ist dabei die Gemüseproduktion überproportional vertreten. Hier besteht eine entsprechende Möglichkeit, eine Vorreiterrolle in der Verwertung von nicht normkonformem, lokal produziertem Gemüse einzunehmen, beispielsweise in kantonseigenen Gastronomiebetrieben. Je mehr ein Lebensmittel verarbeitet wurde, desto mehr belastet dessen Entsorgung die Umwelt. Das ökologische Potenzial, Lebensmittelverluste im Gastronomiesektor zu vermeiden, ist daher deutlich grösser als das mengenmässige Potenzial. Daher bringen Massnahmen im Gastronomiebereich einen grossen Umweltnutzen. Mehrere Beispiele zeigen, dass in verschiedenen Gastronomiebetrieben (Restaurants, Hotels, Betriebsverpflegung, Schul- und Universitätsmensen, Pflege- und Spital-einrichtungen) eine markante Verminderung von Food Waste in kurzer Zeit erreicht werden kann.

Massnahmen zur Verminderung der Lebensmittelverluste in der Landwirtschaft sollten ebenfalls eine hohe Priorität haben, weil sie die Lebensmittelverschwendung und ihre Folgen bereits zu Beginn der Wertschöpfungskette verhindern. Im Kerngeschäft der Landwirtschaft sind Massnahmen denkbar wie Beratungsangebote zur besseren Planung, zur Erntetechnik und Ernteschutzmassnahmen. Wie bereits angesprochen sind die Ursachen der Lebensmittelverluste in der Landwirtschaft jedoch auch auf Faktoren zurückzuführen, die sich der direkten Kontrolle der Bewirtschaftenden entziehen. Entspricht die Ernte nicht den Anforderungen der Gross- und Detailhändler, kann sie nur noch direkt an Konsumierende verkauft werden. Die Risiken, ob eine Ernte gut oder schlecht wird (u. a. stark abhängig vom Wetter, Pflanzenschutz und weiteren Einflüssen) oder ob die Ware am Schluss den Kriterien des Handels entspricht, liegen bei den Bewirtschaftenden. Falls beispielsweise die Verträge mit Gemüseproduzentinnen und -produzenten so ausgestaltet sind, dass eine termingerechte, unflexible Lieferung garantiert

werden muss, werden produktionsseitig Reserven eingeplant. Daher ist bei der Ausarbeitung von Massnahmen eine enge Zusammenarbeit mit den anderen Sektoren der Wertschöpfungskette, insbesondere auch dem Handel, zentral. Beispielsweise könnte eine Anpassung der gemeinsam mit dem Handel und der Verarbeitungsindustrie erarbeiteten Normen positive Auswirkungen auf die Lebensmittelverluste in der Landwirtschaft haben. Für die aussortierten Produkte und für überschüssige Ware könnten in Zusammenarbeit mit der Gastronomie verstärkt alternative Absatzkanäle aufgebaut werden. Der Kanton Zürich kann hier mit seinen kantonseigenen Betrieben als Wegbereiter vorangehen.

Die Erläuterungen zeigen, dass Food Waste ein Thema der gesamten Lebensmittelkette ist. Massnahmen zur Verringerung und Vermeidung von Food Waste sind herausfordernd und komplex ineinander verzahnt. Sie bedingen die Zusammenarbeit verschiedener Akteurinnen und Akteure – nur schon innerhalb der kantonalen Verwaltung. Sie müssen vielgestaltig sein, an verschiedenen Punkten ansetzen und dabei möglichst zeitgleich greifen. Das ist bei der Entwicklung und Einführung weiterführender Massnahmen auf der Grundlage der bereits bestehenden kantonalen Aktivitäten und Bemühungen unbedingt zu berücksichtigen. Dies gilt auch bezüglich konkreter Massnahmen im Bereich der Landwirtschaft und der kantonseigenen Verpflegungsbetriebe.

E. Ganzheitliche Behandlung von Food Waste sowie Planung eines Leitbildes und eines Aktionsplans

Im Bereich nachhaltiger Ernährung kann der Kanton Zürich durch das Wahrnehmen seiner Vorbildfunktion direkt einen wichtigen Beitrag leisten. Einflussmöglichkeiten bezüglich der Reduktion der Umweltbelastung bestehen bei der Ernährungsweise und beim Umgang mit vermeidbaren Lebensmittelverlusten. Der Regierungsrat anerkennt, dass hier weiterer Handlungsbedarf besteht.

Konkrete Massnahmen sollen aber nicht vereinzelt in der Lebensmittelwertschöpfungskette ansetzen, sondern in einen umfassenderen Ansatz zur nachhaltigen Ernährung im Kanton Zürich eingebettet werden. Im Bereich der kantonalen Verwaltung kann dies beispielsweise durch ein attraktives Angebot an klimaschonender Verpflegung und eine optimierte Führung von kantonseigenen Verpflegungsbetrieben bezüglich Lebensmittelverlusten sowie eine nachhaltige öffentliche Beschaffung von Verpflegung und Verpflegungsdienstleistungen erfolgen. Weiter können Pilotprojekte und Start-ups im Bereich klimaschonende Ernährung («Food-Innovationen») unterstützt und die lokale und regionale Landwirtschaft eingebunden werden. Gleichzeitig kann der Kanton

die Bevölkerung über verschiedene Kanäle durch geeignete Informations-, Sensibilisierungs- und Bildungsmaßnahmen zu einer umweltfreundlichen Ernährung bewegen.

Die bisherigen Anstrengungen der kantonalen Verwaltung in diesen Bereichen beruhen auf dem Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01), der Abfallverordnung vom 4. Dezember 2015 (SR 814.600) sowie einzelnen Regierungsratsbeschlüssen, unter anderem zur öffentlichen Beschaffung. Es fehlen jedoch ein übergeordnetes Leitbild, eine systematische Planung von kantonalen Aktivitäten und damit klare Grundsätze, Stossrichtungen und Zuständigkeiten. Angesichts der Umweltrelevanz der Ernährung und aufgrund des komplexen Zusammenspiels von Konsummustern in der Ernährung, dem Umgang mit Lebensmitteln (u. a. Food Waste), den Herstellern, dem Handel sowie der landwirtschaftlichen Produktionssysteme ist eine systematische Herangehensweise notwendig und angezeigt. Deshalb beabsichtigt der Regierungsrat, der Thematik «Food Waste verringern und vermeiden» mit einer umfassenden Strategie zu begegnen. Dafür ist die Entwicklung eines kantonalen Leitbildes und Aktionsplans für nachhaltige Ernährung und zur Verringerung von Lebensmittelverlusten vorgesehen.

Das Leitbild soll dabei in Form von prägnanten Leitsätzen die grundlegenden Werte und Ziele des Kantons im Hinblick auf die Förderung einer vermehrt auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Ernährung zusammenfassen. Der dazugehörige Aktionsplan ergänzt das Leitbild mit konkreten, durch die kantonale Verwaltung umzusetzenden Massnahmen oder solchen, die der Regierungsrat anstossen und begleiten kann. Bei der Ausarbeitung der Massnahmen stehen vor allem die Themen «Klima» und «Food Waste» im Vordergrund. Die weiteren Aspekte einer nachhaltigen Ernährung sollen analog zum Leitbild zwar berücksichtigt, aber erst in einem nächsten Schritt vertieft werden.

Die Massnahmen im vorgesehenen Aktionsplan ergeben sich aus einer bedeutenden Verstärkung der im kantonalen Massnahmenplan zur Verminderung der Treibhausgase beschlossenen Massnahmen und der bisherigen kantonalen Aktivitäten zur Verringerung von Food Waste. Bereits vorhandenes Wissen ist dabei zu berücksichtigen und umzusetzen. Die weiterführenden Massnahmen sollen von den betroffenen kantonalen Akteurinnen und Akteuren (z. B. kantonseigene Verpflegungsbetriebe, Strickhof usw.) getragen werden. Damit kann das Thema in der kantonalen Verwaltung koordiniert und umfassender verankert werden. Die im vorliegenden Postulat erwähnten Ansatzpunkte sollen ebenfalls einfließen. Die Arbeiten zum Leitbild und Aktionsplan wurden bereits Ende 2020 aufgenommen und sind unter der Federführung der Baudirektion mit allen wichtigen Akteurinnen und Akteuren der betroffenen kantonalen Verwaltungsstellen, externen Partnerinnen und

Partnern sowie Expertinnen und Experten in Entwicklung. Erste Ergebnisse dieser Arbeiten sind Anfang 2022 zu erwarten. Sobald Leitbild und Aktionsplan vorliegen, soll das Leitbild durch den Regierungsrat festgesetzt werden.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 186/2019 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Jacqueline Fehr	Kathrin Arioli