

Stellungnahme der Einzelsachverständigen
Joyce-Ann Syhre

für die 56. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

öffentliche Anhörung zu dem

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
„Lebensmittelverschwendung stoppen“
(BT-Drucksache 19/14358)

am Montag, den 29. Juni 2020,
13:00 Uhr bis 15:00 Uhr

Paul-Löbe-Haus
Konrad-Adenauer-Straße 1, 10557 Berlin,
Saal PLH E.700

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages

am 29. Juni 2020

Schriftliche Stellungnahme der Einzelsachverständigen

Joyce-Ann Syhre (Projektmanagerin Naturschutz Deutsche Umwelthilfe)

zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Lebensmittelverschwendung stoppen“ (BT-Drucksache 19/14358)

DIE VERMEIDUNG VON LEBENSMITTELVERSCHWENDUNG ALS HEBEL FÜR UMWELT- UND KLIMASCHUTZ

Ein Drittel unserer produzierten Lebensmittel wird jährlich weggeworfen. Die Hälfte davon wäre nach dem heutigen Stand vermeidbar. Jede*r kennt die Zahlen, doch weiß auch jede*r was dahintersteht? Lebensmittelverschwendung ist nicht nur moralisch verwerflich, sondern auch ein entscheidender Faktor für den Umwelt- und Klimaschutz. **13 bis 20 Prozent der negativen Umweltauswirkungen des Lebensmittelkonsums in Deutschland sind der Lebensmittelverschwendung anzurechnen.** Im Detail:

- Ohne Lebensmittelverschwendung, könnten **ein Drittel der Treibhausgasemissionen** im Bereich Ernährung eingespart,
- **ein Fünftel der landwirtschaftlichen Fläche** anders genutzt werden (z. B. als ausgleichende Naturschutzflächen) und
- der **Wasserverbrauch um ein Fünftel** reduziert werden.¹

Insbesondere tierische Erzeugnisse haben einen großen ökologischen Fußabdruck und sind verbunden mit hohen Umweltbelastungen. Auf knapp 60 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche in Deutschland werden Futtermittel für die Tierhaltung angebaut. Fläche, die zu großen Teilen für den Anbau von Lebensmitteln, die direkt konsumiert werden könnten, verloren geht. Zudem: ein Großteil der landwirtschaftlichen Emissionen stammt aus der Tierhaltung (vor allem Methan- und Lachgasemissionen) und der hohe Anfall von Wirtschaftsdüngern in Regionen mit hoher Nutztierdichte verursacht rechtswidrige Nitratüberschüsse im Grundwasser. **Die positiven Effekte für Klima- und Umweltschutz sind bei der Vermeidung von Lebensmittelverlusten tierischen Ursprungs folglich am größten.**

Im Rahmen der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (*Sustainable Development Goals*) verpflichtete sich Deutschland dazu, die Lebensmittelabfälle im Einzelhandel und in privaten Haushalten **bis 2030 um 50 % zu reduzieren**. Doch die deutsche Bundesregierung lässt bisher keine ernsthaften Bemühungen erkennen, dieses Ziel zu erreichen. Die **Nationale Strategie zur Reduktion von Lebensmittelverschwendung der Bundesregierung** von 2019 mag ein wichtiger Vorstoß hinsichtlich einer politischen Wahrnehmung des Themas sein. Der beschlossene Fahrplan wird der Notwendigkeit, konkrete Ziele umzusetzen jedoch keineswegs gerecht. Insbesondere die sektorbezogenen Dialogforen sind nicht ambitioniert genug und entfalten durch den Ansatz der freiwilligen Beteiligung von Unternehmen und Akteuren entlang der Wertschöpfungskette keine angemessene und breitenwirksame Hebelwirkung. Die Hälfte der Dialogforen haben zudem noch nicht einmal mehr angefangen (Dialogforum Primärproduktion, Verarbeitung, private Haushalte).

¹ Umweltbundesamt, 2016: Entwicklung von Instrumenten zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen.

Es wird deutlich, dass der Ansatz der Freiwilligkeit und des Dialogs allein nicht ausreicht, um Lebensmittelverschwendung in Deutschland schnell und wirksam zu bekämpfen. Vielmehr braucht es einen politischen Rahmen, der Verbindlichkeiten und Pflichten schafft und bestehende rechtliche Rahmenbedingungen (Umwelt-, Abfall-, Lebensmittel- und Steuerrecht) konsequent an der Zielvorgabe der Reduzierung von Lebensmittelverschwendung um 50 Prozent bis 2030 ausrichtet.

Vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung der Lebensmittelverschwendung für den Klima- und Umweltschutz und für ein zukunftsfähiges Ernährungssystem müssen folgende Maßnahmen und Schritte umgesetzt werden:

GRUNDLAGEN SCHAFFEN: DOKUMENTATIONSPFLICHTEN, ZIELSETZUNGEN UND SANKTIONEN

Eine solide Datenbasis, die die Lebensmittelverluste entlang der gesamten Wertschöpfungskette - vom Acker bis zum Teller - in gleicher Qualität und Tiefe darstellt, gibt es derzeit noch nicht. Während die Lebensmittelverschwendung in privaten Haushalten repräsentativ erfasst werden kann², fehlt es an einer soliden Datengrundlage auf Ebene der Produktion, der Verarbeitung, des Handels und der Gastronomie (Außer-Haus-Verpflegung). Dies liegt zum einen daran, dass der politische Fokus bisher einseitig auf der Vermeidung von Lebensmittelverlusten auf Konsumseite lag. Zum anderen scheinen die genannten Akteure selbst auch nur bedingt an mehr Datentransparenz interessiert zu sein. Im Handel bspw. sind Daten über Abschriften und Retouren vorhanden, die bisher im Prozess jedoch nicht zur Verfügung gestellt wurden.

Nach dem neuen EU-Abfallrecht sind die EU-Mitgliedstaaten ab 2021 dazu verpflichtet, Lebensmittelverluste einheitlich zu messen und gegenüber der Europäischen Kommission regelmäßig zu berichten. Die Bundesregierung muss bereits jetzt Dokumentationspflichten umsetzen, um dieser Verpflichtung gerecht zu werden und eine Datenbasis zu schaffen, die Reduktionserfolge auch wirklich messen kann. **Daher braucht es Dokumentationspflichten für alle Akteure entlang der Wertschöpfungskette gekoppelt mit verbindlichen Zielsetzungen (mit Zwischenziel 2025 um 30 Prozent) für die Reduktion von Lebensmittelverschwendung und entsprechende Sanktionsmechanismen bei Nichteinhaltung.** Freiwillige/Selbstverpflichtende Branchenvereinbarungen und Beteiligungserklärungen, wie sie momentan in den Dialogforen angestrebt werden, verpflichten nicht alle Akteure und erzeugen auch nicht den notwendigen Handlungsdruck, den eine verpflichtende Dokumentation und verpflichtende Reduktionsziele erreichen würden.

Die Dokumentation der Lebensmittelverschwendung in verschiedenen Sektoren muss perspektivisch dem Verursacherprinzip entsprechen. So verursacht der Handel bspw. laut der offiziellen Baseline 2015³ nur vier Prozent der gesamten Lebensmittelverschwendung. Handelspraktiken in den Verkaufsstellen (Kaufanreize, Lebensmittelgebilde usw.) und an der Schnittstelle zu den Produzent*innen (Retouren, Handelsnormen, Obst und Gemüse, Warenversorgungsquoten) in der Landwirtschaft verursachen überschüssige Lebensmittel und Lebensmittelverluste in der vor- und nachgelagerten Kette. **Deshalb: Lebensmittelverschwendung entlang der Wertschöpfungskette muss dem jeweiligen Akteur angerechnet werden, der die Verschwendung durch das eigene Handeln verursacht.**

VERMEIDUNG AN ERSTER STELLE ORDNUNGSRECHTLICH VERANKERN

² Siehe Studie der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), 2019. Online verfügbar unter:

<https://www.bmel.de/DE/themen/ernaehrung/lebensmittelverschwendung/gfk-studie.html>

³ Thünen-Institut, 2019: Lebensmittelabfälle in Deutschland – Baseline 2015 – Thünen Report 71. Online verfügbar unter:

<https://www.bmel.de/DE/themen/ernaehrung/lebensmittelverschwendung/studie-lebensmittelabfaelle-deutschland.html>

Die Entsorgung von Lebensmittelabfällen muss teurer werden, als das Vermeiden und Weitergeben von Lebensmitteln. Dies kann zum einen über Fiskalanreize geschehen, indem z.B. keine Umsatzsteuer auf gespendete Lebensmittel anfällt. Da Unternehmen jedoch durch die Spende bereits bei den Entsorgungskosten entlastet werden, muss hinterfragt werden, inwiefern es zusätzliche Anreize überhaupt braucht. Sinnvoll wäre es hier zwischen Unternehmensgrößen zu differenzieren, um nur kleine Unternehmen durch zusätzliche Anreize zu unterstützen.

Wesentlich zentraler ist ein **ordnungsrechtlicher Rahmen, der z.B. im Abfallrecht integriert ist.** Das EU-Abfallrecht hat die Lebensmittelverschwendung bereits als wichtigen Faktor für eine Kreislaufwirtschaft und Ressourceneinsparung identifiziert. Aufbauend darauf braucht es eine Abfallhierarchie für den Umgang mit Lebensmitteln, wonach an erster Stelle die Vermeidung von Überschüssen; an zweiter Stelle die Weitergabe und Weiterverarbeitung für den menschlichen Verzehr; an dritter Stelle die Verwendung für Tierfutter; an vierter Stelle das Recycling und die Verwertung, für z.B. energetische Zwecke, und an letzter Stelle die Entsorgung steht (siehe „Lebensmittelwertschätzungshierarchie“). **Das bestehende Abfallgesetz in Deutschland (Kreislaufwirtschaftsgesetz) muss diese Hierarchie ordnungsrechtlich unterstützen. Denkbar ist ein gesetzlicher Wegwerfstopp, wie er bspw. in Frankreich eingeführt wurde, um die Weitergabe von Lebensmittelüberschüssen im Handel zu gewährleisten.** Der französische Ansatz sollte jedoch weitergedacht werden: es braucht feste Kooperationsquoten (Anzahl der Märkte eines Unternehmens, die kooperieren; angemessen wären bspw. über 80 Prozent) und Mindestprozentanteil für gespendete Überschüsse, um auch hohe Effekte zu erzielen. Auch kann ein Wegwerfstopp auf andere Sektoren ausgeweitet werden (Wegwerfstopp auch für die Gastronomie/Außer-Haus-Verpflegung).

Im Sinne der Vermeidung von Lebensmittelüberschüssen müssen weitere ordnungsrechtliche Aspekte hinzugezogen werden. Dazu zählt vor allem die Umsetzung der europäischen UTP-Richtlinie (gegen unfaire Handelspraktiken) in nationales Recht. Die Richtlinie beinhaltet wichtige Stellschrauben zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung an der Schnittstelle Handel und Produktion, die bei der Umsetzung in nationales Recht genutzt werden müssen. Dazu gehören z.B. die



die kurzfristige Stornierung von Lieferungen, die Festlegung von hohen Warenversorgungsquoten in Verträgen und private Handelsnormen (Anforderungen des Handels an das Produktaussehen). Viele der EU-Vermarktungsnormen wurden bereits offiziell abgeschafft. Ein prominentes Beispiel ist die „krumme Gurke“, die seit 2009 eigentlich im Supermarktregal zu finden sein sollte. Dennoch sucht man sie vergeblich, dass der Handel eigene Normen definiert. Um den Verkauf von Lebensmitteln, die einer anderen Handelsnorm entsprechen zu fördern, können Quoten für den Verkauf im Einzelhandel eingeführt werden.

ES BRAUCHT EINEN RECHTS- UND VERBRAUCHERSICHEREN RAHMEN BEI DER WEITERGABE

Wer Lebensmittel spendet oder rettet und weitergibt, braucht Rechtssicherheit, um im eigenen Handeln auch politisch unterstützt zu werden. Der Lebensmittelmarkt ist dabei stark EU-rechtlich reguliert. Die rechtlichen Rahmenbedingungen wie Produkthaftung, Rückverfolgbarkeit, Hygieneanforderungen und Qualitätsanforderungen sollen Verbraucher*innen in erster Linie

schützen, doch stehen der Vermeidung von Lebensmittelverschwendung auch entgegen. So zeigt die Praxis, dass insbesondere die Haftung beim Spenden (Händlerseitig) und bei der Weitergabe von Lebensmitteln (auf Seite der lebensmittelrettenden Organisationen) mit großer Unsicherheit und Haftungsrisiken verbunden ist. **Folglich braucht es eine bundesweite Anpassung des bestehenden Rechtsrahmens an die Bedürfnisse und Bedingungen der Lebensmittelrettung und Reduzierung der Lebensmittelverschwendung.** Bundesweit ist vor allem wichtig, wenn es um hygienerechtliche Bestimmungen bei der Lebensmittelrettung geht. Derzeit gibt es starke Unterschiede zwischen den Bundesländern, etwa beim Umgang mit den sogenannten „Fairteilern“ (öffentliche Orte, an denen Lebensmittel direkt weiterverteilt werden). Der Bund darf die Verantwortung hier nicht allein bei den Ländern belassen, sondern muss bundesweite Regelungen vorgeben, um das Ziel der Halbierung der Lebensmittelverschwendung bis 2030 auch zu erfüllen.

Abbau von Haftungsrisiken: Unsicherheiten bei der Haftung entstehen insbesondere, wenn das Mindesthaltbarkeitsdatum (MHD) eines Produktes abgelaufen ist, denn dann haftet nicht länger der Hersteller/Produzent, sondern der Inverkehrbringer (z.B. Einzelhandel). Auch wenn die Verpackung eines Produktes beschädigt ist, muss der Inverkehrbringer die Genusstauglichkeit garantieren. Obwohl beide Aspekte grundsätzlich kein Verkaufsverbot auslösen, führt das Lebensmittelrecht in beiden Fällen dazu, dass die Lebensmittel nicht mehr zum Verkauf angeboten werden. Lebensmittelrettende Organisationen und Initiativen nehmen diese Lebensmittel an und verteilen sie im Sinne der Reduzierung von Lebensmittelverschwendung. Laut EU-Lebensmittelbasisverordnung sind lebensmittelweiterverteilende Organisationen und Initiativen „Lebensmittelunternehmen“, die die gleichen hygienerechtlichen Standards erfüllen müssen wie große/richtige Lebensmittelunternehmen. **Hier ist dringend eine Differenzierung nötig, die praxistaugliche und hygienerechtliche Anforderungen im Falle der Lebensmittelspende und Weitergabe gesetzlich formuliert.** Lebensmittelrettende Organisationen und Initiativen müssen auch im Vollzug politisch unterstützt werden, wobei die Bedürfnisse verschiedener lebensmittelrettender Organisationen und Initiativen beachtet werden müssen. In Italien hat das sog. „Gute-Samariter-Gesetz“ an der Stelle für Abhilfe gesorgt. Das Gesetz bietet den Spendern eine zusätzliche Rückversicherung, die Schenkungen fördert, ohne dadurch die notwendigen Schutzmaßnahmen in Frage zu stellen. Lebensmittelbanken (hierzulande Tafeln) gelten danach als Endverbraucher der gespendeten Erzeugnisse. Lebensmittelspender haftet lediglich gegenüber den Lebensmittelbanken für die Nahrungsmittelsicherheit und Hygienebestimmungen.

Mindesthaltbarkeitsdatum (MHD): Das MHD ist eine verpflichtende Angabe auf Produkten (Kennzeichnungspflichten). Ausnahmen gelten z.B. für bestimmte Lebensmittel (wie etwa Zucker, Speisesalz und Wein) und bestimmte Darreichungsformen (Stichwort: nicht vorverpackte Lebensmittel, z.B. Brotwaren). Das MHD wird von den Herstellern festgelegt und gibt an, bis zu welchem Datum sich ein verpacktes Lebensmittel mindestens lagern und verzehren lässt, ohne seine spezifischen Eigenschaften zu verlieren, d.h. Geruch, Geschmack, Beschaffenheit, Nährwert und Farbe. Bei korrekter Lagerung können Lebensmittel häufig auch über dieses Datum hinaus gelagert und – nach Prüfung von Geruch und Geschmack – verzehrt werden. Da das MHD ein wichtiges Kriterium für den Handel ist und der Hersteller sich damit vor allem haftungsrechtlich absichert, entspricht das MHD dem tatsächlichen Verderb eines Produktes selten. Deshalb braucht es von Seiten der Politik die Initiative der Standardisierung von MHD auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse. Auf EU-Ebene soll zudem die Abschaffung des MHD für bestimmte langlebige Produkte vorangetrieben werden. Zur Verbraucher*innen-Sensibilisierung ist ein verpflichtender Zusatz zur Aufklärung über die Genusstauglichkeit eines Lebensmittels auch nach Ablauf des MHDs denkbar (wie es bisher tlw. schon freiwillig gemacht wird).

Containern: Das Containern wird obsolet, wenn die Abfallhierarchie für Lebensmittel ordnungsrechtlich umgesetzt wird und dadurch keine genießbaren Lebensmittel in der Tonne landen. Bis die oben genannten notwendigen Schritte umgesetzt worden sind und keine genießbaren Lebensmittel mehr weggeworfen werden, sollte das Retten von Lebensmitteln vom Gesetzgeber nicht einer Straftat gleichgestellt werden.

LEBENSMITTEL BRAUCHEN MEHR WERTSCHÄTZUNG

Die Lebensmittelverschwendung ist ein systemimmanentes Problem unseres Ernährungssystems. Wir sind volle Regale zu jeder Uhrzeit, ein breites Sortiment und günstige Lebensmittel gewohnt. Um dies zu gewährleisten werden tagtäglich Lebensmittelüberschüsse produziert, die eigentlich nicht sein müssten. Der Handel als Schnittstelle zwischen Produktion und Konsum spielt dabei eine zentrale Rolle. Warenversorgungsquoten des Handels bspw. führen dazu, dass Landwirte bis zu 40 Prozent mehr produzieren, um eine Versorgungsquote von 100 Prozent auch bei Ernteausfällen o.ä. erfüllen zu können. Der Handel möchte damit volle Regale und ein breites Sortiment zu jeder Zeit sicherstellen.

Im weltweiten Vergleich wird deutlich, dass vor allem in Länder des globalen Nordens bzw. westliche Länder viele Lebensmittel, vor allem auf der Konsumseite weggeschmissen werden. Deutschland liegt dabei weltweit auf Platz 9 der größten Lebensmittelverschwender.⁴ Dies sind Indizien dafür, dass sich über die Jahre hinweg eine Einkaufskultur mit Wegwerfmentalität und Überkonsum etabliert hat, die die Ernährungsindustrie in ihrem Geschäftsmodell bewusst nutzen und befeuern. **Zentrale politische Maßnahmen, um die Lebensmittelwertschätzung zu steigern sind Informationskampagnen und die Förderung von Ernährungsbildung aber auch die Nutzung von politischen Stellschrauben, um der systematischen Überproduktion im Ernährungssystem entgegenzuwirken.** Das Wissen über einen nachhaltigen Umgang mit Lebensmitteln sollte in den Lehrplänen der Schulen verankert werden. Kinder und Jugendliche sollte vermehrt nahegebracht werden, woher ihre Lebensmittel kommen, wie sie produziert werden und wieviel Arbeit und natürliche Ressourcen in Ihnen stecken. Der Unterricht braucht dabei vor allem praktische Elemente wie ein Besuch eines landwirtschaftlichen Betriebs, das Nutzen von Schulgärten und feste Projektwochen mit Praktiker*innen. Um dies sicherzustellen, ist eine Verankerung von Ernährungsbildung in den Lehrplänen der Bundesländer nötig.

Wertschätzung von Lebensmitteln erreichen wir auch über einen persönlichen Bezug zum Ursprung des Lebensmittels. Die Art und Weise wie Produkte vermarktet und beworben wurden, hat zu einer zunehmenden Entfremdung der Konsumseite geführt. Die Agrarpolitik hat jahrelang ein Landwirtschaftsmodell gefördert, welches Wachstum als Hauptziel hatte. Dadurch sanken auch die Preise. Naturverträgliche Landwirtschaftspraktiken fanden ihre Nische im Biosegment, welches nicht für alle Verbraucher*innen zugänglich ist. **Folglich muss Wertschätzung von Lebensmitteln auch über eine Agrarpolitik erreicht werden, die naturverträgliche und regionale Landwirtschaft fördert.** Landwirtschaftliche Produktion und der Konsum von Lebensmitteln müssen politisch zusammengedacht werden, um Herausforderungen wie die Lebensmittelverschwendung gesellschaftlich anzugehen.

⁴ Verma et al., 2020: Consumers discard a lot more food than widely believed: Estimates of global food waste using an energy gap approach.