

Stellungnahme des Einzelsachverständigen  
Stefan Kreutzberger

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

# Stellungnahme

des Einzelsachverständigen **Stefan Kreutzberger** (Politikwissenschaftler, Journalist und Buchautor) zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Lebensmittelverschwendung stoppen“ (BT-Drucksache 19/14358) am Montag, den 29. Juni 2020 in Berlin.

## 1. Zeit zu Handeln!

### a. Grundsätzliche Bemerkungen zum Antrag:

Der Antrag der Grünen-Fraktion ist grundsätzlich zu begrüßen, insbesondere da er den Stand der Diskussion gut zusammenfasst und eine Vielzahl seit Jahren erörterter Missstände benennt und dringend notwendige Änderungsvorschläge und Forderungen auflistet. Auf einzelne Punkte werde ich in der Stellungnahme noch genauer eingehen.

Zunächst erscheint es mir aber wichtig, den (Rück-) Blick auf die über ein Jahrzehnt zurückreichende Entwicklung der Diskussion zum Skandal der nationalen Lebensmittelverschwendung und seiner Begegnung zu lenken. Die politische Behandlung der Thematik ist m. E. ein beschämendes Lehrstück für Ignoranz, Instrumentalisierung wissenschaftlicher Arbeit, geringen politischen Durchsetzungswillen und auch ministerieller Selbstüberschätzung mit folgender Verschleppung notwendiger Maßnahmen.

Dass der vorliegende Antrag Ende Oktober 2019 mit diesen Inhalten (erneut) gestellt werden musste und erst jetzt näher erörtert wird, wirft ein Schlaglicht auf jahrelange Versäumnisse und einen halbherzigen Umsetzungswillen der zuständigen Behörden. Wäre dem nicht so gewesen, wären wir womöglich dem Ziel der Halbierung der Lebensmittelverschwendung jetzt deutlich näher und benötigten keine solche öffentliche Anhörung mehr. Diese Einschätzung möchte ich kurz erläutern.

### b. Zur Vorgeschichte: mindestens sechs Jahre verspielt

Der Skandal der Lebensmittelverschwendung und die damit zusammenhängende Ressourcenvergeudung mit ihren globalen Auswirkungen wurde in einigen europäischen Ländern (insbesondere Großbritannien, Österreich und Dänemark), den USA und auf Ebene der Vereinten Nationen spätestens seit 2008 intensiv erforscht und diskutiert. In Deutschland gelangte dieses Thema allerdings erst nach dem Dokumentarfilm „Taste the Waste“ und der begleitenden Buchveröffentlichung „Die Essensvernichter“ im Sommer 2011 in die öffentliche und politische Aufmerksamkeit und Diskussion. Zuerst im Oktober 2011 forderte daraufhin die SPD-Fraktion die Bundesregierung auf, eine Strategie gegen Lebensmittelverschwendung zu entwickeln und machte dazu verschiedene Vorschläge. Der Antrag wurde an die zuständigen Ausschüsse verwiesen. Im März 2012 legte dann die damalige Agrarministerin Ilse Aigner eine von der Uni Stuttgart erstmals durchgeführte „Nationale Wegwerfstudie“ vor, die von 11 Mio. Tonnen Lebensmittelmüll sprach und in der die Verbraucher mit 61 Prozent als Hauptverursacher benannt wurden, ohne die Landwirtschaft zu berücksichtigen, die laut Auftrag bewusst ausgeklammert werden sollte. Das BMEL startete auf dieser unsauberen Grundlage die ausschließlich an Verbraucher gerichtete Kampagne „Zu gut für die Tonne“. Die Ministerin verkündete damals lauthals das Ziel, die Lebensmittelverschwendung bereits bis zum Jahr 2020 (!) halbieren zu wollen. Bereits auf der 68. Sitzung dieses Bundestagsausschusses am 23.04.2012 fand eine Expertenanhörung zur Lebensmittelverschwendung statt, u.a. mit mir als Sachverständigen. Auf der Ende April 2012 folgenden Agrarministerkonferenz forderten dann die Minister der Länder das BMEL auf, bis zum Herbst des Jahres eine Strategie vorzulegen, die die „gesamte Versorgungskette – vom Anbau über die Verarbeitung und den Handel bis [...] zum Verbraucher – umfasst, damit das Ziel der Halbierung der Lebensmittelabfälle bis 2020 er-

reicht werden kann.“ Dem kam das BMEL aber nicht nach. Im Oktober 2012 nahm der Bundestag den interfraktionellen Antrag „Lebensmittelverluste reduzieren“ von CDU/CSU, SPD, FDP und den Grünen an (BT-Drs. 17/10987). Hierin wurde das Ziel festgelegt, die Entsorgung genusstauglicher Lebensmittel bis 2020 zu halbieren, und von der Bundesregierung gefordert, hierzu entsprechende Maßnahmen zu erarbeiten und auf den Weg zu bringen.

Spätestens zu diesem Zeitpunkt hätten die damals empfohlenen Schritte zu einem offenen Dialogprozess, notwendiger Datenerfassung, branchenspezifischen Zielmarken, alternativen Vertriebswegen und Verankerung in der schulischen Bildung beherzt angegangen und umgesetzt werden können. Doch diese Chance und Herausforderung wurde halbherzig verspielt und aufgeschoben und erst sechs Jahre später wieder ernsthaft angegangen. Ein im Herbst 2018 vorgestelltes erstes Eckpunktepapier kündigte für Februar 2019 fünf sektorspezifische Dialogplattformen auf freiwilliger Basis an, die sich ihre Ziele selbst setzen und auch ihre Messmethoden selbst festlegen sollten: Am 20. Februar 2019 stellte dann Bundesernährungsministerin Klöckner die „Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung“ vor.

Schon lange vorher hatte sich das zuständige Ministerium klammheimlich vom Halbierungsziel 2020 verabschiedet. Das BMEL stellte erst im Jahr 2013 den noch ausstehenden Landwirtschafts-Bericht vor, der exemplarisch Nachernteverluste darstellte. Vorernteverluste, wie das Unterpflügen aus Qualitätsmängeln oder Überproduktion fanden per definitionem keine Berücksichtigung. Die UN-Mitgliedsstaaten verabschiedeten Ende September 2015 die Sustainable Development Goals (SDGs). SDG 12.3 fordert bis 2030 die „Halbierung der (weltweiten) Pro-Kopf-Lebensmittelabfälle auf der Handels- und Verbraucherstufe sowie die Reduzierung der Lebensmittelverluste entlang der Produktions- und Lieferkette einschließlich der Nachernteverluste“. Dieses Ziel wurde fortan stillschweigend von der Bundesregierung übernommen, vom weitaus ambitionierteren Zieljahr 2020, auf das man sich eigentlich 2012 fraktionsübergreifend festgelegt hatte, war spätestens ab dann keine Rede mehr.

## **2. Ursachen und Wirkungen benennen**

Nach über zehn Jahren der Forschung, Dokumentation und vielen ausgezeichneten Ideen und Beispielen, wie es anders laufen könnte (Genießt uns!, Zu gut für die Tonne) sollten die Problematiken und Dimensionen der Lebensmittelverschwendung in Deutschland allen Interessierten und Verantwortlichen zumindest im Groben klar sein. Auch das Lebensmittelverschwendung, -verluste und -vernichtung enorme ökologische und soziale Auswirkungen im globalen Maßstab haben, ist unumstritten: Für Nahrungsmittel, die wir wegwerfen, ist eine Wassermenge aufgewendet worden, die doppelt so hoch ist wie diejenige, die wir zum Waschen und Trinken nutzen. Der Ressourcenverbrauch und die belegte Bodenfläche für Agrarprodukte in Ländern des globalen Südens, die später bei uns im Müll landen, behindert deren nationale Produktion, entzieht dringend benötigte Nahrungsoptionen und führt so zu Hunger und Armut. Der Lebensmittelmüll trägt mehr zum Klimawandel bei, als der gesamte Verkehr. Laut Gutachten der wissenschaftlichen Beiräte für Ernährungs-, Agrar- und Waldpolitik des BMEL könnten bei einer 50-prozentigen Reduzierung der Lebensmittelabfälle, sechs Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente an Treibhausgas-Emissionen in Deutschland eingespart werden. Wer die Lebensmittelverschwendung reduziert, betreibt somit aktiven Ressourcen- und Klimaschutz, handelt ethisch gut und schafft Spielraum zur Lösung des weltweiten Hungerproblems. Warum passiert aber seit Jahren so wenig?

Lebensmittelverschwendung und -vernichtung ist eine komplexe Problematik, der man nur über eine ehrliche Analyse, transparente Offenlegung und Aufklärung sowie spezifisch passende Maßnahmen in allen Sektoren der Lebensmittelkette erfolgreich begegnen kann. Jahrelang blieb man allerdings untätig, mit dem vorgeschobenen Argument, dass die Datengrundlage noch erforscht werden müsse. Nur dann könne man sektorspezifische Ziele benennen und eine passende Roadmap auf den Weg bringen. Erst die EU-Abfallrahmenrichtlinie und die daraus resultierende staatliche

Verpflichtung, endlich belastbare nationale Daten vorzulegen und spätestens bis 2022 Lösungswege zu benennen, hat endlich Bewegung in den Stillstand gebracht. Aber immer noch mangelt es in Deutschland erheblich an einer fundierten Datengrundlage und regelmäßiger Erfassung, wo und wie viel aussortiert und vernichtet wird. Die der Wissenschaft zugängigen Daten beruhen nach wie vor auf freiwilligen Eigenangaben der Wirtschaft, Schätzungen und Hochrechnungen, aber nicht, wie in anderen europäischen Ländern, aus verpflichtender Dokumentation und Vorort-Recherchen. Insbesondere die weiterverarbeitende Lebensmittelindustrie lässt sich nicht in die Mülltonnen schauen: hier könnten die Abfallberge sogar um den Faktor 10 höher sein, als mitgeteilt. Die massiven Vorernteverluste, das Unterpflügen bereits angebauter und erntereifer Feldfrüchte aufgrund von Bestelländerungen, werden darüber hinaus völlig ausgeblendet.

Daher ist es bewusst irreführend und unseriös, die am ehesten untersuchte und zahlenmäßig größte Gruppe, den Endverbraucher, herauszunehmen und hauptsächlich verantwortlich zu machen oder in den Fokus zu stellen. Die Lebensmittelkette ist viel mehr ein Abhängigkeitssystem mit ungleich verteilten Rollen. Der Lebensmittelhandel sitzt wie eine Spinne im Netz und zieht die Fäden, was und in welchem Umfang produziert und verbraucht wird und bestimmt die Preise. Die rein rechnerische Zuordnung der anfallenden Abfallmengen nach Sektoren, wie letztes Jahr vom Thünen-Institut vorgenommen, ist daher in hohem Maße fragwürdig und verstellt eine kausale Ursachenbetrachtung: Die Bauern am Anfang sind abhängig von den Bestellwünschen, die Industrie produziert was angefragt wird und der Endverbraucher konsumiert, was ihm aufgetischt wird. Der Konsument ist dabei zwar kein willenloser Zombie, aber in seinen Wünschen und Gewohnheiten sehr wohl manipulier- und steuerbar. Der potentielle Käufer ist voll durchleuchtet und mit milliardenschweren Werbeinstrumenten in die eine oder andere Konsumrichtung steuerbar. Das gilt aber ebenso hin zu mehr Wertschätzung, weniger Müll und regionalen Alternativen. Dem Lebensmittelhandel kommt somit eine Schlüsselrolle bei der Lösung des Problems zu. Diese Einsicht scheint sich nun auch, so ist zu hoffen, in der aktuellen Selbstverpflichtung von 16 Unternehmen des Lebensmittelgroß- und Einzelhandels niederzuschlagen.

### **3. Verschwendung und Vernichtung von Lebensmitteln muss finanziell wehtun!**

Überproduktion, ein Warenüberangebot und folgende Wertevernichtung sind systemimmanente Phänomene unserer Wirtschaftsweise. Das gilt für Autos ebenso wie für Lebensmittel. Eine wesentliche Ursache für Lebensmittelverschwendung ist der niedrige Preis und die damit zusammenhängende geringe Wertschätzung, die Nahrungsmitteln in unserer durch Massenproduktion geprägten Konsumgesellschaft zu kommt. Lebensmittelverluste und deren Entsorgung entlang der Wertschöpfungskette fallen ökonomisch kaum ins Gewicht (bspw. ein Prozent des Warenwertes im Handel) und sind bereits einkalkuliert und eingepreist. Die Zeche der Verschwendung zahlen am Ende die Verbraucher und merken es nicht einmal.

Da es offenbar politisch nicht gewollt ist, ein Gesetz zu verabschieden, dass Lebensmittelbetrieben ab einer bestimmten Größe verbietet Lebensmittel wegzuworfen, wie das beispielsweise in Frankreich, Wallonien und Tschechien der Fall ist, sollten andere Wege eingeschlagen werden, die dafür Sorge tragen, dass die Weitergabe von Lebensmitteln vorteilhafter wird als das Wegwerfen. Ein wesentlicher Hebel dabei ist die Festlegung branchenspezifischer Reduktionsziele, deren unabhängige regelmäßige Überprüfung und eine strafbewehrte Sanktionierung bei Nichteinhaltung. Auf Ebene der Verbraucher ist neben Aufklärungskampagnen, thematischer Einbindung in den schulischen Unterricht und die Lehrerausbildung auch an Maßnahmen, wie das Bepreisen von Essen nach Gewicht in Kantinen und Mensen und einer Nachbepreisung von Wegwürfen in Restaurants zu denken.

#### **4. Einen sicheren ordnungsrechtlichen Rahmen für Lebensmittelretter/innen schaffen (Punkte 4, 5, 6, 13 und 16)**

Das wichtigste Primat ist die Vermeidung von Lebensmittelabfällen. "Genießbare Lebensmittel dürfen nicht im Müll landen" heißt es hierzu im vorliegenden Antrag (Punkt 3) richtig. Sie sollten reduziert angeboten, verschenkt und verteilt werden. Überproduzierte Ware verdirbt bei nicht mehr sachgerechter Lagerung rasch und muss daher schnell vor der Mülltonne gerettet und dem Konsum zugeführt werden. Hierum kümmern sich hauptsächlich die ehrenamtlichen Helfer der Tafeln und die Initiative foodsharing, aber auch junge kommerziell orientierte Unternehmen wie Sirplus oder To good to go. Im Handel aussortierte, aber noch verzehrtaugliche Lebensmittel fallen eben nicht nur wegen nicht der Norm entsprechenden Schönheitsfehlern oder bei Erreichen des Mindesthaltbarkeitsdatums an, also aus Gründen der Produkthaftung, sondern im hohen Maße auch als nicht mehr "verkehrs-fähige" saisonabhängige Aktionsware: wie eine Sonderedition zu Fußballmeisterschaften, Nikoläuse und Osterhasen oder einfach wegen Verpackungs- oder Etikettierungsfehlern sowie sonstiger Fehlproduktion. Diese Waren werden oftmals palettenweise als Sachspende abgegeben. Doch hier begeben sich spendende Betriebe und abnehmende Lebensmittelretter in eine steuerliche und haftungsrechtliche Grauzone. Unklar bleibt beispielsweise die umsatzsteuerliche Behandlung und die Wertfestsetzung sowie die gemeinnützige Spendenbescheinigung bei nicht nur karitativer Abgabe. Hier müssen eindeutige Regelungen getroffen werden, die den anzusetzenden Umsatzsteuerwert aller gespendeter Lebensmittel auf Null setzt und gleichzeitig auch eine gewisse steuerliche Absetzbarkeit bei Sachspenden ermöglicht.

Noch immer herrscht sowohl bei Lebensmittelspenderbetrieben als auch bei gemeinnützigen Organisationen, namentlich foodsharing, eine große Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Haftung. Die Weitergabe von privat an privat wird zwar einerseits dem haftungsbefreiten Schenkungsrecht zugeordnet, aber das organisierte ehrenamtliche und unentgeltliche Retten und Verteilen über öffentlich zugängliche Regale und Kühlschränke ("Fairteiler") in vielen Fällen dem Führen eines Lebensmittelunternehmens gleichgesetzt -- mit allen daraus folgenden Dokumentations- und Haftungsvorschriften. Dies führt auf der einen Seite dazu, dass viele Betriebe keine Lebensmittel spenden, weil sie nicht wissen, ob sie am Ende nicht doch in Haftung genommen werden, wenn Personen durch gespendete Lebensmittel zu Schaden kommen. Auf der anderen Seite wird ehrenamtliches Wirken enorm behindert, wenn nicht sogar verunmöglicht, da jederzeit mit Ordnungsstrafen aus hygiene-rechtlichen Gründen zu rechnen ist, wie jüngst in Stuttgart erfolgt. Deshalb sollte die Bundesregierung eine Regelung schaffen, die ähnlich wie in Italien mit dem „Guten-Samariter-Akt“, eine Grundlage schafft, die das Spenden und Weitergeben von gespendeten Lebensmitteln rechtlich vereinfacht und sowohl Spender als auch rettende Organisationen aus der Haftung nimmt, solange es sich nicht um grobe Fahrlässigkeit oder Vorsatz handelt. Das ehrenamtliche und unentgeltliche Retten von Lebensmitteln ist rechtlich nicht mit dem Führen oder dem "in Verkehr bringen" eines Lebensmittelunternehmens gleichzusetzen und bedarf vereinfachter Kontroll- und Organisationsregeln sowie einer finanziellen Förderung durchs Haushaltsmittel zum Aufbau und Betrieb lokaler Organisationsstrukturen.

Schnellstmöglich sicherzustellen ist auch, dass foodsharing die für die Arbeit der Tafeln entworfenen so genannten „vereinfachten Lieferscheine“ benutzen darf: Spenderbetriebe verlangen danach, weil sie sonst, aufgrund eines hohen bürokratischen und damit zeitintensiven Aufwands von "normalen" Lieferscheinen, nicht mehr an foodsharing spenden wollen. Einige Unternehmen fordern von foodsharing eine schriftliche Bestätigung des BMEL, dass die vereinfachten Lieferscheine auch bezüglich foodsharing Anwendung finden dürfen. Auf Anfrage teilte das Ministerium mit, dass es dafür nicht zuständig sei. Zunächst hieß es, dass auf der Ebene der zuständigen Landesministerkonferenz darüber eine Einigung erzielt werden müsse, später wiederum, dass auf Länderebene mit den zuständigen Veterinär- und Lebensmittelaufsichtsbehörden zu klären sei, ob foodsharing vereinfachte Lieferscheine benutzen darf. Dieses Nicht-Verhalten dokumentiert nicht nur eine Ge-

ringschätzung ehrenamtlichen Engagements, sondern birgt außerdem die Gefahr, dass schon bald wieder mehr Lebensmittel, die noch genießbar, aber nicht mehr verkaufsfähig sind, in der Mülltonne landen. Denn sollte sich im Lebensmitteleinzelhandel, insbesondere bei kleineren Betrieben, herumsprechen, dass foodsharing nicht die offizielle „Genehmigung“ besitzt, vereinfachte Lieferscheine benutzen zu dürfen, werden sie womöglich nicht mehr spenden. Auf Länderebene hat sich bis jetzt kein dafür verantwortliches Ministerium gefunden, den Sachverhalt auf die Tagesordnung einer dafür zuständigen Länderministerkonferenz zu setzen. Auch wenn eine Lösung auf föderaler Ebene gefunden werden muss, bleibt die Frage, warum das BMEL nicht Kontakt zu den zuständigen Länderminister/innen aufnimmt, damit entsprechende Schritte in die Wege geleitet werden. Ebenfalls notwendig ist die Entkriminalisierung des sogenannten "Containern" wie im Antrag vorgeschlagen. Nicht das Retten von Lebensmitteln ist das Vergehen, sondern das bewusste Ungenießbarmachen und Vernichten von guten Lebensmitteln.