

Stellungnahme der Einzelsachverständigen

Elisa Kollenda

zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses im Deutschen Bundestag zum

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Entkriminalisierung des  
Containerns von Lebensmitteln**

(BT-Drucksache 20/4421)

am Montag, den 17. April 2023

16.30 Uhr bis 18.30 Uhr

Paul-Löbe-Haus, Konrad-Adenauer-Straße 1

in 10117 Berlin

Raum E.200

# Öffentliche Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages

am Montag, den 17. April 2023

Schriftliche Stellungnahme der Einzelsachverständigen Elisa Kollenda

zum Gesetzentwurf der Abgeordneten Clara Bünger, Susanne Hennig-Wellsow, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

## **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches –Entkriminalisierung des Containers von Lebensmitteln (BT-Drucksache 20/4421)**

### **CONTAINERN MUSS ÜBERFLÜSSIG WERDEN**

Die Entkriminalisierung des Containers ist aus ökologischer und sozialer Sicht ein sinnvoller Schritt. Jedes gerettete Lebensmittel ist ein wichtiger Beitrag zum Umwelt-, Klima- und den Ressourcenschutz. Zudem kann das Retten von Lebensmitteln Transparenz über das Ausmaß der derzeitigen Verschwendung schaffen und somit zu einem erhöhten Bewusstsein in der Bevölkerung beitragen.

Gleichzeitig packt der Vorstoß das Problem noch nicht an der Wurzel. Es geht hier nur um die mögliche Umverteilung der Überschüsse am Ende der Lieferkette. Wenn wir uns an den Zahlen orientieren, die das BMEL zuletzt für das Jahr 2020 an die EU berichtet hat, fallen im Handel nur 7 Prozent (0,8 Mio. Tonnen) der Lebensmittelabfälle an.

Stattdessen sollte die Bundesregierung die Überschussproduktion und Verschwendung schon von Anfang und entlang der gesamten Lieferkette durch einen gesetzlichen Rahmen verhindern. Dafür müssen Lebensmittelunternehmen zu einer branchenspezifischen Reduktion verpflichtet werden und über die Höhe der Verschwendung sowie Reduktionserfolge transparent berichten.

Aufgrund der hohen Bedeutung von Lebensmittelabfällen für den Klima- und Umweltschutz sowie soziale Belange muss die Bundesregierung folgende Maßnahmen und Schritte umsetzen:

1. dem Beschluss des Bundesrates (basierend auf dem Entschließungsantrag aus Niedersachsen) umgehend nachkommen und für die Wirtschaftsbeteiligten auf allen Herstellungs- und Handelsebenen eine Pflicht zur Reduzierung der Lebensmittelreste umsetzen. Zudem sollte sich die Regierung in Brüssel im Rat dafür einsetzen, dass die geplanten EU-weiten Ziele zur Reduktion von Lebensmittelverschwendung entlang der gesamten Lieferkette gelten – beginnend mit den Vorernteverlusten. Derzeit sind Vorernte- und Ernteverluste nicht Teil der offiziellen Statistik und fallen deshalb komplett durchs Raster.
2. Ein tiefgehendes und verbindliches Daten-Reporting entlang der gesamten Lieferkette für Unternehmen umsetzen. Ein großes Problem bei der Reduzierung der Lebensmittelverschwendung ist derzeit die unsichere Datenlage, die ausgehend von der Politik verbessert werden muss. Besonders durch die ungenauen Daten auf den frühen Stufen der Lieferkette entsteht ein verzerrtes Bild und auch das politische Augenmerk liegt oft auf den Verbraucher:innen. Mehr Transparenz kann und muss wiederum zu zielgenauen Maßnahmenvorschlägen beitragen.

3. Eine Lebensmittel-Nutzungshierarchie, welche die Vermeidung von Lebensmittelabfall als oberstes Ziel vorsieht, als Teil des Kreislaufwirtschaftsgesetzes umsetzen.
4. Bei Wirtschaftsbeteiligten darauf hinwirken, dass Standards für Obst und Gemüse, die auf ästhetischen Merkmalen basieren, keine Anwendung mehr finden. Voraussetzung dafür ist eine bessere Unterscheidung der auf EU-Ebene gesetzlich vorgegebenen Vermarktungs- und Qualitätsnormen von zusätzlichen freiwilligen Qualitätsstandards.

Das Containern wird obsolet, wenn die oben genannten Schritte umgesetzt werden und dadurch keine genießbaren Lebensmittel mehr in der Tonne landen. Bis dahin ist es sinnvoll, das Retten von Lebensmitteln gesetzlich nicht mehr einer Straftat gleichzustellen.

### **PFLICHT ZUR REDUZIERUNG DER VERSCHWENDUNG FÜR ALLE WIRTSCHAFTSBETEILIGTEN**

Die Bundesregierung, Europäische Union und Staatengemeinschaft der Vereinten Nationen haben sich allesamt zu einer Halbierung der Lebensmittelabfälle bis 2030 verpflichtet. Nach zehn Jahren Debatte wurden dennoch keine verbindlichen Maßnahmen verabschiedet. Alle bisher amtierenden Regierungen setzten auf Aufklärung, Kampagnen und Dialog.

Das BMEL startete im Jahr 2012 die Kampagne „Zu gut für die Tonne“, die sich zunächst ausschließlich an Verbraucher:innen richtete. Im selben Jahr wurde die Bundesregierung in einem interfraktionellen Antrag (CDU/CSU, SPD, FDP, den Grünen) aufgefordert, nicht allein die Haushalte, sondern zusätzlich Wirtschaftsakteure entlang der Lieferkette in die Pflicht zu nehmen.

Auch die Bundesländer haben bereits mehr Verbindlichkeit gefordert. Im Beschluss des Bundesrates vom 3. September 2021 wird festgestellt, dass die „auf Freiwilligkeit basierenden Konzepte [...] nicht ausreichend Wirkung zur Reduzierung der Lebensmittelabfälle entfalten“. Stattdessen fordern die Länder eine gesetzlich verankerte Pflicht zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen.

Mit der 2019 vorgestellten „Nationalen Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung“ setzte auch die letzte Regierung auf freiwillige Vereinbarungen für die unterschiedlichen Wirtschaftssektoren. Lediglich der Sektor Außer-Haus-Verpflegung hat seitdem eine Vereinbarung mit quantitativem Reduktionsziel und einer klaren Zuteilung der Verantwortlichkeiten vorgelegt.

Es wird deutlich, dass der Ansatz der Freiwilligkeit und des Dialogs allein nicht ausreicht. Vielmehr braucht es einen gesetzlichen Rahmen, der sich konsequent an der Zielvorgabe der Reduzierung von Lebensmittelabfällen um 50 Prozent bis 2030 ausrichtet.

Im Koalitionsvertrag hat die neue Ampel-Regierung bereits versprochen „mit allen Beteiligten die Lebensmittelverschwendung verbindlich branchenspezifisch (zu) reduzieren, haftungsrechtliche Fragen (zu) klären und steuerrechtliche Erleichterung für Spenden (zu) ermöglichen.“ Es wird Zeit dem Versprechen nachzukommen. Nur so kann das politisch gesetzte Ziel – die Halbierung der Verschwendung bis 2030 - noch erreicht werden. Die Ernährungsstrategie der Bundesregierung, die derzeit erarbeitet wird, kann dafür eine wichtige Stellschraube sein.

Auch die EU-Kommission arbeitet derzeit einen Entwurf für verbindliche Reduktionsziele in der Europäischen Union aus. Welche Stufen der Lieferkette dabei mit welchem Ambitionsniveau einbezogen werden, ist dabei noch unklar. Bisher steht noch die Option im Raum, nur den Handel und die Verbraucher zu berücksichtigen. Für ein erfolgreiches Gesetz muss unbedingt die ganze Wertschöpfungskette adressiert werden. Dazu gehören auch Lebensmittelverluste, die vor und

während der Ernte anfallen. Die Bundesregierung sollte sich daher in Brüssel für ein 50-Prozent Ziel von Acker bis zum Teller einsetzen.

## **VERBINDLICHES DATEN-REPORTING ENTLANG DER LIEFERKETTE**

Bis heute mangelt es an einer ausreichend validen Datengrundlage, um zu ermitteln, wie viele essbare Lebensmittel entlang der Lieferkette verloren gehen. Bisher basieren die Daten in Deutschland auf unzureichenden Schätzungen und Einzelerhebungen. Um effektive Lösungsansätze gegen Lebensmittelabfälle entwickeln zu können, muss eine gute Datenlage, beginnend mit den Vorernteverlusten bis hin zu den Haushalten, unbedingt gewährleistet sein.

Die neue Berichterstattung der Mitgliedstaaten an die EU (die im Juni 2022 eingereicht wurde) basiert ausschließlich auf den jährlich erhobenen Abfallstatistiken. Diese werden in Deutschland allerdings durch nicht repräsentative Stichproben erstellt und geben deshalb nur eine Schätzung ab. Zusätzlich sollten deshalb verschiedene weitere Quellen zur Erfassung des Lebensmittelabfallaufkommens entlang der Lieferkette berücksichtigt werden. Insbesondere ist eine Berichtspflicht über die Menge vermeidbarer Lebensmittelabfälle für alle Unternehmen, wo solche anfallen, erforderlich. Dazu sollte beispielsweise die Berichterstattung, zu der sich die Unternehmen im Rahmen der Zielvereinbarungen der Dialogforen verpflichten, genutzt werden.

Eine unabhängige Instanz zur Unterstützung und Kontrolle muss dabei von Anfang an mitgedacht werden. Die Umsetzung von Gesetzesvorhaben und Einführung einer solchen Instanz muss grundsätzlich mit der Offenlegung der hierzu relevanten Daten und einer Verpflichtung zur Transparenz von Unternehmen in allen Sektoren einhergehen.

## **LEBENSMITTEL-NUTZUNGSHIERARCHIE ALS TEIL DES KREISLAUFWIRTSCHAFTSGESETZES UMSETZEN**

Eine Lebensmittelnutzungshierarchie sollte in Deutschland ordnungsrechtlich verankert und im Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) §6 umgesetzt werden. Die EU-Abfallrahmenrichtlinie hat bereits eine Nutzungshierarchie im Umgang mit Lebensmittelabfällen definiert. Darauf sollte die deutsche Gesetzgebung aufbauen.

Sie sollte eine Nutzungsreihenfolge für Lebensmittel beinhalten, wodurch die beteiligten Wirtschaftsakteure entlang der gesamten Lieferkette Lebensmittelabfälle zunächst wirksam vermeiden sollten. Dann erst dürfen Lebensmittel für andere Verwendungszwecke, wie die Verarbeitung zu Tierfutter, die Kompostierung oder die energetische Weiterverarbeitung freigegeben werden. Die Verwertungsreihenfolge könnte dabei wie folgt aussehen: Vermeidung, Spende, Verarbeitung zu Tierfutter, Recycling, Sonstige Verwertung und Beseitigung.

## **ÄSTHETISCHE STANDARDS FÜR OBST UND GEMÜSE ABBAUEN**

Obst und Gemüse ist vielfältig in seiner Form, Farbe und Beschaffenheit. Ästhetische Normen sorgen allerdings dafür, dass verzehrfähige Lebensmittel aufgrund dieser Vielfalt aussortiert werden. Laut Schätzungen des Umweltbundesamts (2022), bleiben zwischen zehn und 30 Prozent des erzeugten Gemüses auf dem Feld liegen.

Ein bundesweiter Marktcheck der Verbraucherzentralen hat das Angebot von ausgewähltem Obst und Gemüse im Handel untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass Obst und Gemüse im Handel nur selten aus der Klasse II, also mit optischen Makeln und verschiedener Größe, angeboten wird. Beispielsweise werden nur zirka ein Viertel der Äpfel und 18 Prozent der Möhren aus der HK II vermarktet.

Über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehend stellt der Handel zusätzliche Anforderungen an Größe, Gewicht und das Aussehen von Obst und Gemüse. Verwendet werden dabei meist die für den internationalen Handel festgelegten Standards der UNECE für Obst und Gemüse. Diese werden vom Handel allerdings auf freiwilliger Basis angewandt.

Die Bundesregierung sollte bei Wirtschaftsbeteiligten darauf hinwirken, dass Standards, die sich auf die bloße Optik der Lebensmittel beziehen, entfallen. Dabei kann ein Verbot als Teil der Richtlinie für Unlautere Handelspraktiken angedacht werden.