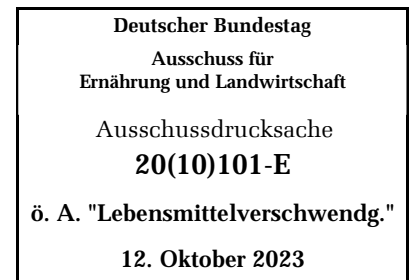


Stellungnahme des
Bundesverbandes des Deutschen Lebensmittelhandels e. V.



für die 45. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

öffentliche Anhörung

zu:

a) Antrag der Fraktion der CDU/CSU
„Lebensmittelverschwendung wirksam verringern -
Lebensmittelspenden fördern“
(BT-Drs. 20/6407)

b) Antrag der Fraktion DIE LINKE.
„Lebensmittelverschwendung durch Wegwerfverbot
von Nahrungsmitteln stoppen“
(BT-Drs. 20/6413)

am Montag, dem 16. Oktober 2023

11:00 bis 13:00 Uhr

Die an den Deutschen Bundestag übermittelte Ursprungsdatei ermöglichte keine Weiterverarbeitung zu einer barrierefreien Ausschussdrucksache.

Stellungnahme

zu den Anträgen:

- der Fraktion der CDU/CSU „Lebensmittelverschwendung wirksam verringern – Lebensmittelspenden fördern“ (BT-Drs. 20/6407)

und

- der Fraktion DIE LINKE. „Lebensmittelverschwendung durch Wegwerfverbot von Nahrungsmitteln stoppen“ (BT-Drs. 20/6413)

16.10.2023

Vorbeugung und Verringerung von Lebensmittelverschwendung

Leistungen des Lebensmittelhandels

In Deutschland fallen jährlich elf Millionen Tonnen Lebensmittelverluste an. Auf den Handel entfallen davon lediglich sieben Prozent (0,8 Mio. t). Die Verluste im weiten Teilen des Lebensmittelhandels liegen mit 0,25 Mio. Tonnen sogar noch weit darunter.¹

Mit einer Reihe von Maßnahmen arbeiten die Unternehmen des Lebensmittelhandels bereits seit Jahren erfolgreich daran, Lebensmittelverluste zu reduzieren². Dazu gehören insbesondere:

- der preisreduzierte Verkauf von Waren mit knappem MHD und Ultrafrische-Produkten wie Obst, Gemüse und Backwaren kurz vor Geschäftsschluss,
- Verkauf von Obst und Gemüse mit Schönheitsfehlern,
- das nachfrageorientierte Auffüllen des Frischwarenangebotes insbesondere zu frequenzschwachen Geschäftszeiten,
- Schulungs- und Informationsmaßnahmen zur Reduzierung von Lebensmittelverlusten für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
- Verbesserung der Zusammenarbeit im Umgang mit Retouren,
- Einsatz innovativer Verpackungen zur Verbesserung der Produkthaltbarkeit,
- Optimierung der Prozess-, Logistik – und Kühlkette.³

Besonders hervorgehoben im Kampf gegen Lebensmittelverschwendung sei die Zusammenarbeit des Lebensmittelhandels mit gemeinnützigen Organisationen bei der kostenlosen Weitergabe von Lebensmitteln – vor allem an die Tafeln. Die mehr als 960 lokalen Tafelorganisationen in Deutschland haben mit einem oder mehreren Lebensmittelhandelsunternehmen Vereinbarungen zur Abgabe noch verzehrfähiger Lebensmittel abgeschlossen. Ungefähr 74.000 Tonnen Lebensmittel spendet der Lebensmittelhandel jährlich an die Tafeln aber auch an andere Organisationen wie Foodsharing⁴.

Im Rahmen des Dialogforums Groß- und Einzelhandel der Bundesregierung zur Reduzierung von Lebensmittelverschwendung haben die teilnehmenden Handelsunternehmen 52 Maßnahmen zur Verbesserung der Weitergabe nicht mehr verkaufsfähiger Lebensmittel umgesetzt. Dazu zählen:

- Demonstrations- und Modellvorhaben mit Start-Ups zur besseren Verwertung der Produkte,
- Etablierung und Weiterentwicklung der Prozessroutinen bei der Bereitstellung von Produkten,
- Finanzielle Unterstützung zum Aufbau und zur Stärkung der Infrastruktur der sozialen Einrichtungen,

¹ Die Verlustdaten der offiziellen Erhebung des Statistischen Bundesamtes basieren vor allem auf der Auswertung der Lebensmittelabfälle anhand der Abfallschlüssel. Laut diesen Daten gliedern sich die [jährlichen Lebensmittelverluste](#) entlang der Lebensmittelkette wie folgt: Private Haushalte: 6,5 Millionen Tonnen (59 % Anteil), Außer-Haus-Verpflegung: 1,9 Millionen Tonnen (17 %), Herstellung und Verarbeitung: 1,6 Millionen Tonnen (15 %), Handel: 0,8 Millionen Tonnen (7 %), Primärproduktion: 0,2 Millionen Tonnen (2 %). Im Rahmen des [Dialogforums Groß- und Einzelhandel](#), das als Bestandteil der Strategie der Bundesregierung gegen Lebensmittelverschwendung von 2019 bis 2022 an Maßnahmen zur Reduzierung von Lebensmittelverlusten im Handel gearbeitet hat, haben [16 Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels](#) anhand einer vom bundeseigenen [Thünen-Institut](#) und dem EHI Retail Institut entwickelten Methode, die auf der Abschriftenerhebung basiert, ihre Lebensmittelabfälle untersucht. Demnach fielen in diesen Unternehmen, die auf einen Marktanteil von mehr als 80 Prozent kommen, im Jahr 2020 Lebensmittelverluste in Höhe von maximal 0,25 Millionen Tonnen an.

² Laut [Abschlussbericht des Dialogforums Groß- und Einzelhandel](#) setzten die Handelsunternehmen insgesamt 88 interne Marktmaßnahmen, 62 Maßnahmen an den Schnittstellen zu Lieferanten sowie 52 Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensmittelweitergabe um. Anhand der im Forum durchgeführten [Verlusterhebungen](#) konnte gezeigt werden, dass die teilnehmenden Unternehmen ihre Abschriften von 2019 auf 2020 um zwölf Prozent verringern konnten ([PM](#) des Thünen-Instituts vom 28.06.2022).

³ Einzelne Maßnahmen wurden im Rahmen des Dialogforums in einer [Fallstudien-Sammlung](#) erfasst und beschrieben.

⁴ Monitoring der Lebensmittelabfälle und -weitergabe im Dialogforum Groß- und Einzelhandel 2019/2020 - Betrachtung der Abschriften, [Thünen Working Paper 194](#), S. 13

Stellungnahme

Lebensmittelverschwendung wirksam verringern –
Lebensmittelspenden fördern

Pakt gegen Lebensmittelverschwendung

Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag vereinbart, mit allen Beteiligten die Lebensmittelverschwendung verbindlich branchenspezifisch zu reduzieren, haftungsrechtliche Fragen zu klären und steuerrechtliche Erleichterung für Spenden zu ermöglichen⁵.

Auf diese Ziele war auch die Arbeit des Dialogforums Groß- und Einzelhandel ausgerichtet, das die Bundesregierung im Rahmen ihrer [Strategie zur Verringerung von Lebensmittelverschwendung](#) eingerichtet hat.

Ergebnis dieser knapp zweijährigen Arbeit ist der [Pakt gegen Lebensmittelverschwendung](#), den 14 Unternehmen aus dem Lebensmittelhandel und der Handelsverband Lebensmittel (BVLH) mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft geschlossen haben.

Mit dieser Übereinkunft folgen die Unternehmen den Zielen der Agenda 2030 der Vereinten Nationen, insbesondere den im Ziel für nachhaltige Entwicklung 12.3 niedergelegten Grundsätzen. Dafür gehen die am Pakt gegen Lebensmittelverschwendung teilnehmenden Unternehmen eine Reihe überprüfbarer Verpflichtungen ein. So schließen sie beispielsweise für mindestens 90 Prozent ihrer Geschäftsstandorte eine Vereinbarung zur Weitergabe noch verzehrfähiger Lebensmittel mit vorrangig gemeinnützigen Organisationen.

Darüber hinaus setzt jedes am Bündnis teilnehmende Unternehmen mindestens acht Wahlpflichtmaßnahmen pro Kalenderjahr um. Dabei handelt es sich um Maßnahmen an den Schnittstellen zu Lieferanten, zu Kunden und um marktinterne Maßnahmen.

Kontrolliert wird der Maßnahmenerfolg durch das Thünen-Institut. Mit der staatlichen Forschungseinrichtung im Geschäftsbereich des BMEL haben die Handelsunternehmen auch eine Messmethode zur Erfassung von Lebensmittelabfällen entwickelt, die sie für die Datenerhebung einsetzen werden.

Politische Handlungsfelder

Mit einer Reihe politischer, regulativer und budgetärer Maßnahmen können sowohl die Bundesregierung als auch die Bundesländer dazu beitragen, dass die Ziele des Paktes gegen Lebensmittelverschwendung wirksam erreicht werden können.

Dazu zählen unter anderem:

- die gezielte Unterstützung gemeinnütziger Empfängerorganisationen von gespendeten Lebensmitteln im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel bzw. im Wege der Schaffung neuer Haushaltstitel oder neuer Förderprogramme,
- eine Verstärkung und Ausbau der erfolgreichen Informationskampagne des Bundes „Zu gut für die Tonne!“ mit dem Ziel, insbesondere bei Verbraucherinnen und Verbrauchern weiterhin auf Verhaltensänderungen hinzuwirken. Dafür sollten weitere Kommunikationsmaterialien und Leitfäden erarbeitet und zur Verfügung gestellt werden.
- Mitwirkung an der Verbesserung der Datengrundlage durch die Ressortforschung des Bundes vor allem im Geschäftsbereich des BMEL.
- Praxistaugliche und rechtssichere Aktualisierung des BMEL-Leitfadens zur Weitergabe von Lebensmitteln.

⁵ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis90/Grüne und FDP, Kapitel „Landwirtschaft und Ernährung“, S. 36

Stellungnahme

Lebensmittelverschwendung wirksam verringern –
Lebensmittelspenden fördern

Einen besonderen Stellenwert nimmt die Überprüfung gesetzlicher Regelungen ein, soweit begründeter Anlass zur Annahme besteht, dass sie die Entstehung von Lebensmittelabfällen befördern oder nachteilige Auswirkungen auf die Vermeidung von Lebensmittelabfällen haben. Dazu zählt, im Austausch mit anderen Ministerien und Behörden in Bund und Ländern, Zielkonflikte zu erörtern und unter Berücksichtigung der auf den Verbraucherschutz zielenden lebensmittelrechtlichen Vorgaben kennzeichnungs-, haftungs- und steuerrechtliche Spielräume auszuloten.

Kennzeichnungsrechtliche Aspekte

Der BVLH regt eine Anpassung der europäischen und nationalen lebensmittelrechtlichen Vorschriften an, und zwar im Hinblick auf die Schaffung sanktionsfreier Ausnahmen für die Spende von Lebensmitteln, die zwar nicht ordnungsgemäß gekennzeichnet sind, dadurch aber nicht die Lebensmittelsicherheit gefährden. Das betrifft beispielsweise Füllmengenabweichung.

Konkret schlägt der BVLH die Anpassung von § 68 Abs 2 Nr. 4 iVm. § 68 Abs. 3 Nr. 1 LFGB zur Erteilung von Ausnahmegenehmigungen zur Weitergabe von Lebensmitteln mit kennzeichnungsrechtlichen Mängeln bei geringfügigen Verstößen gegen das Fertigpackungsrecht vor.

Hilfreich wären weiterhin Ausnahmen von der Verpflichtung, Ware in deutscher Sprache zu kennzeichnen (§ 2 Abs. 1 LMIDV) sowie eine Ausweitung der Ausnahmen im Anwendungsbereich des § 1 der Fertigpackungsverordnung, wie er für Gratisproben beispielsweise schon besteht.

Darüber hinaus regt der BVLH an, dass sich die Bundesrepublik Deutschland bei der EU für Anpassungen der entsprechenden europarechtlichen Kennzeichnungsvorschriften einsetzt. Hier kommt in erster Linie die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 (LMIV), speziell Artikel 8 (Verantwortlichkeiten) mit seinen Auswirkungen auf die LMIDV in Betracht.

Bei der Abgabe von losem Obst und Gemüse müssen beispielsweise Informationen über den Ursprung, die Handelsklasse oder Oberflächenbehandlungsmittel produktgenau zur Verfügung gestellt werden. Diese Vorschrift stellt eine große Hürde für die Spende der Produkte dar, weil die überschüssigen Obst- und Gemüseartikel am Ende des Tages aus verschiedenen Chargen stammen und die genannten Informationen händisch zu zugeordnet werden müssen.

Steuerrechtliche Aspekte

Der BVLH regt die Schaffung einer dauerhaften EU-gesetzlichen Regelung für Entlastungen bei der insbesondere umsatzsteuerlichen Behandlung von Sachspenden an. So sieht das verbindliche EU-Recht zum Beispiel eine Umsatzsteuerbefreiung für Sachspenden von Unternehmen an gemeinnützige Organisationen bislang nicht vor. Nur im Billigkeitsweg sind Ausnahmen möglich. Dazu stellt der Umsatzsteueranwendungserlass des BMF (Abschnitt 10.6, Abs. 1a) unter anderem klar, in welchen Fällen bei Lebensmitteln und anderen Waren keine Umsatzsteuer anfällt, weil die Bemessungsgrundlage auf die Spende Null beträgt. Der Umsatzsteueranwendungserlass ist jedoch „nur“ eine Verwaltungsvorschrift, die Bindungswirkung in der Rechtsanwendung nur für die Finanzverwaltung entfaltet, nicht jedoch für die Gerichte.

Daher sollte eine dauerhafte, rechtssichere EU-gesetzliche Regelung geschaffen werden, die auch einen weiter gefassten Anwendungsbereich ermöglicht und auch grenzüberschreitende Vorgänge begünstigt. Dafür kämen für Sachspenden ein Nullsteuersatz, eine Steuerbefreiung oder Nichtsteuerbarkeit mit Vorsteuerabzug oder die Reduzierung der Bemessungsgrundlage auf null in Frage. Neben Lebensmitteln sollte die Befreiung auch Sachspenden von Non-Food-Artikeln umfassen, z. B. um schnelle und unbürokratische Hilfe in Katastrophenfällen ohne steuerliche Nachteile leisten zu können.

Stellungnahme

Lebensmittelverschwendung wirksam verringern –
Lebensmittelspenden fördern

Haftungsrechtliche Aspekte

Aktuell gibt es keine für den Spender rechtssichere Möglichkeit, Lebensmittel mit kürzlich überschrittenem MHD zu spenden. Ein Jogurt beispielsweise, der im Regelfall auch Tage nach abgelaufenem MHD essbar ist, kann nicht gespendet werden, da vorher geprüft werden müsste, ob er verkehrsfähig bzw. sicher ist. Zu beachten ist, dass nicht nur die Sicherheit gemäß Art. 14 Abs. 1 und 2 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 betroffen ist, sondern auch das besondere Abgabeverbot in § 11 Abs. 2 Nr. 1 LFGB. Beide Verbote sind strafrechtlich abgesichert durch § 59 Abs. 2 Nr. 1a Buchst. a bzw. Abs. 1 Nr. 8 LFGB (Vorsatz) bzw. in Verbindung mit § 60 Abs. 1 Nr. 1 LFGB (Fahrlässigkeit). Der Sanktionsrahmen ist Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bzw. Bußgeld bis zu 100.000 Euro. Die Abgabe eines MHD-abgelaufenen Lebensmittels kann daher rechtsicher nur durch Öffnung und Prüfung vorgenommen werden, was jedoch ersichtlich nicht in Frage kommt. Um auch MHD-abgelaufene Lebensmittel spenden zu können, wäre ein (gesetzlicher) Haftungsausschluss für den Spender von Lebensmitteln bei der Abgabe an karitative Organisationen und Einrichtungen erforderlich.

Zudem arbeiten manche Organisationen mit sog. „Haftungsausschluss-Erklärungen“, die jedoch nicht dazu führen können, dass der Spender keiner behördlichen Beanstandung oder keinem privaten Haftpflichtanspruch ausgesetzt werden kann, sofern das gespendete, MHD-überschrittene Lebensmittel nicht mehr verkehrsfähig oder gar nicht sicher gewesen ist. Hier ist eine Klärung der Haftungsrisiken für Spender von MHD-überschrittenen Lebensmitteln zielführend, um die Spendenbereitschaft auszuweiten. Denkbar wäre etwa, dass die Abgabe von Lebensmittel mit abgelaufenem MHD dann nicht unter die vorgenannten Sanktionen fällt, wenn auf das abgelaufene MHD ausdrücklich hingewiesen wird, die Abgabe kostenlos oder extrem rabattiert erfolgt und der Abnehmer versichert, sich vor dem Verzehr selbst von der Verzehrbarkeit des LM zu überzeugen.

Aspekte der Lebensmittelüberwachung

Warenrücknahmen aufgrund fehlerhafter Kennzeichnung: Kommt es bei der Kennzeichnung von Lebensmitteln im Produktionsprozess zu Fehlern (falsche Bezeichnung des Lebensmittels, fehlerhafte Zutatenliste oder unzutreffende Allergenhinweise), ist eine Rücksendung der Ware an den Hersteller zur Fehlerkorrektur aus praktischen Gründen oft nicht möglich, weil das zum Beispiel die MHD-Laufzeit nicht zulässt. Auch wenn eine Gesundheitsgefährdung ausgeschlossen werden kann, fordern die Lieferanten in solchen Fällen und in der Regel in Abstimmung mit ihren Überwachungsbehörden die Handelsunternehmen auf, die betroffene Ware im Markt zu vernichten.

Vermarktungsverbot bei Handelsklassen-Abweichung: Wird bei der amtlichen Überprüfung der Handelsklassen bei Eiern oder Geflügel eine Abweichung festgestellt, wird ein Vermarktungsverbot ausgesprochen. Da eine Sortierung oder Nachbearbeitung innerhalb des MHDs in der Regel nicht möglich ist, werden die Lebensmittel entsorgt. In solchen Fällen sollte eine Abgabe der Lebensmittel an karitative Einrichtungen mit entsprechenden Hinweisen bezüglich der Abweichung (Aushang) möglich sein. In vielen Fällen lehnen die örtlichen Überwachungsbehörden solche Vorschläge ab.