

03.09.21

Empfehlungen
der Ausschüsse

U - AV - Wi

zu **Punkt ...** der 1008. Sitzung des Bundesrates am 17. September 2021

**EntschlieÙung des Bundesrates zur Reduzierung von
Lebensmittelabfällen durch Verankerung gesetzlicher
Verpflichtungen im Kreislaufwirtschaftsgesetz**

- Antrag des Landes Niedersachsen -

A

1. Der **federführende Ausschuss für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit** und
der **Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz**
empfehlen dem Bundesrat, die EntschlieÙung in der nachfolgenden Fassung an-
zunehmen:

**„Entschließung des Bundesrates: Verankerung gesetzlicher Pflichten
und weitere Maßnahmen zur Reduzierung und
Vermeidung von Lebensmittelabfällen**

Allgemeine Erwägungen

- a) Der Bundesrat stellt fest, dass die Reduzierung von Lebensmittelabfällen eine ethische, ökologische und ökonomische Herausforderung darstellt und sieht die Notwendigkeit, dass auch Deutschland entsprechend des in der Agenda 2030 der Vereinten Nationen vereinbarten Ziels die Lebensmittelverluste bis 2030 halbiert.
- b) Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass die derzeit in Deutschland angewandten, auf Freiwilligkeit basierenden Konzepte zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen entlang der Wertschöpfungsketten und die bestehenden Möglichkeiten zur Nutzung nicht mehr vermarktbarer, aber noch verwert- und genießbarer Lebensmittel, nicht ausreichend Wirkung zur Reduzierung der Lebensmittelabfälle entfalten.
- c) Lebensmittelabfälle entstehen entlang der gesamten Wertschöpfungskette, das heißt von der Erzeugung über die Verarbeitung und den Vertrieb bis zum Verbrauch von Lebensmitteln. Um den Wert von Lebensmittelressourcen optimal auszuschöpfen, hält der Bundesrat es für erforderlich, die Wirtschaftsbeteiligten auf allen Herstellungs- und Vertriebsebenen zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen zu verpflichten.
- d) Der Bundesrat stellt fest, dass bereits 2018 die EU-Abfallrahmenrichtlinie Ziele für die Verringerung von Lebensmittelabfällen und die von den Mitgliedstaaten erwarteten Maßnahmen formuliert hat.

Maßnahmen der Rechtsetzung

- e) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, eine gesetzliche Regelung in Anlehnung an beispielsweise in Frankreich und Tschechien geltende Bestimmungen zu prüfen, die Lebensmittelhandel und Lebensmittelproduzenten verpflichtet, Maßnahmen zur Vermeidung von Verlusten und Verschwendung von Lebensmitteln zu ergreifen, sowie unverkaufte, für den Verzehr geeignete Lebensmittel

zu wohltätigen Zwecken zur Spende freizugeben und Lebensmittel, die nicht mehr an Verbraucherinnen und Verbraucher abgegeben werden, einer Weiterverwertung in der Landwirtschaft - beispielsweise als Tierfutter oder zu Kompostzwecken - zuzuführen.

- f) Der Bundesrat sieht es zur Zielerreichung als sinnvoll und erforderlich an, in einer Rechtsverordnung nach § 24 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) die Grundpflichten zur Vermeidung von als Abfall zu beseitigenden Lebensmitteln festzulegen und die Verpflichteten zu benennen.
- g) Die Bundesregierung wird gebeten, dem Bundesrat schnellstmöglich einen Entwurf für eine Verordnung zur Ausgestaltung der Obhutspflicht nach § 24 KrWG für Lebensmittel zuzuleiten. Die Verordnung soll dem Ziel dienen, den Anfall von Lebensmitteln als Abfall zu verringern, und die folgenden Maßnahmen in der aufgeführten Rangfolge enthalten:
 - Nicht mehr für den menschlichen Verzehr bestimmte oder geeignete Lebensmittel sind, unter Beachtung futtermittelrechtlicher Regelungen und sofern sie qualitativ geeignet sind und von ihnen kein Risiko der Verbreitung von Tierseuchen ausgeht, für die Herstellung von Tierfutter zur Verfügung zu stellen. Hygiene- und Tiergesundheitsvorschriften sind einzuhalten. Die Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 - einschließlich der Verfütterungsverbote - sind dabei zu beachten.
 - Nicht mehr für die Herstellung von Tierfutter geeignete Lebensmittel sind beispielsweise zu Kompostierungszwecken für die Landwirtschaft oder zur Energiegewinnung, insbesondere durch anaerobe Vergärung, zu verwenden.
 - Hersteller und Vertreiber sind zu verpflichten, auf allen Herstellungs- und Handelsstufen sicherzustellen, dass nicht mehr für den menschlichen Verzehr bestimmte oder geeignete Lebensmittel entsprechend den abfallwirtschaftlichen Zielen einer möglichst hochwertigen Verwendung zugeführt werden.
 - Unbeschadet der Vorschriften zur Lebensmittelsicherheit dürfen Wirtschaftsbeteiligte ihre nicht verkauften Lebensmittel weder durch aktives Handeln noch durch einen Verzicht auf fristgerechte Abgabe oder auf eine Nutzung zu anderen Verwendungszwecken dazu beitragen, dass nicht verkaufte Lebensmittel für den Verzehr ungeeignet werden.

- Wirtschaftsbeteiligte sind zu verpflichten, Aufklärungsarbeit zu leisten und verständliche Verbraucherinformationen über die Folgen der Lebensmittelverschwendung bereitzustellen.
- h) Die Bundesregierung wird unter Berücksichtigung lebensmittelrechtlicher Vorgaben gebeten, eine Beschränkung der zivil- und strafrechtlichen Haftung bei Spenden von Lebensmitteln, die in redlicher Absicht gespendet wurden, zu prüfen.
- i) Die Bundesregierung wird gebeten, die Einführung weiterer steuerlicher Anreize für die Abgabe von noch verzehrbaren Lebensmitteln, deren Mindesthaltbarkeitsdatum bereits (kurzfristig) abgelaufen ist, zu prüfen.
- j) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass die Regelungen zum Mindesthaltbarkeitsdatum, insbesondere mit Blick darauf, ob bei einzelnen Produktgruppen auf ein Mindesthaltbarkeitsdatum verzichtet werden kann, überprüft werden.

Sonstige Maßnahmen

- k) Der Bundesrat spricht sich dafür aus, Lebensmitteltafeln und Food Sharing-Organisationen bei Bedarf durch Förderprogramme noch gezielter zu unterstützen, um Logistik und regionale Verteilung auszubauen und besser zu koordinieren.
- l) Die Bundesregierung wird gebeten, technische Innovationen zu unterstützen und zu stärken, die dem Lebensmittelhandel Anreiz bieten, Lebensmittel, deren Mindesthaltbarkeitsdatum näher rückt, zu reduzierten Preisen zu verkaufen.
- m) Die auf der EU-Ebene gesetzlich vorgegebenen Vermarktungs- und Qualitätsnormen müssen von freiwilligen Qualitätsstandards (zum Beispiel UNECE-Standard) unterschieden werden. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darauf hinzuwirken, dass die Wirtschaftsbeteiligten auf solche Standards verzichten, die sich auf die bloße Optik der Lebensmittel beziehen (Schönheitsnormen), weil diese ein Vermarktungshindernis für zwar optisch beeinträchtigte, aber unverändert für den Verzehr geeignete Lebensmittel darstellen.

- n) Der Bundesrat sieht es als zielführend an, das Thema Wertschätzung von Lebensmitteln in die Ausbildungs- und Studienordnungen aller im Bereich Lebensmittel und Ernährung tätigen Berufsgruppen zu verankern, für bereits im Berufsleben befindliche Fachkräfte flächendeckende Fort- und Weiterbildungen zu veranlassen und vielfältige Angebote und Initiativen der Ernährungs- und Verbraucherbildung sowohl im vorschulischen und schulischen Bereich sowie in der Erwachsenenbildung zu stärken.
- o) Der Bundesrat spricht sich dafür aus, dass in öffentlichen Ausschreibungen für Kantinen, Catering oder ähnliches stets die Vermeidung der Verschwendung von Lebensmitteln Eingang findet, zum Beispiel durch die Verpflichtung, mindestens einmal im Jahr über einen mehrwöchigen Zeitraum eine Abfallmessung durchzuführen und zu dokumentieren.

Datenlage und Monitoring

- p) Der Bundesrat stellt fest, dass die Datenlage zu Lebensmittelverlusten in einigen Branchenbereichen noch deutlich verbessert werden kann. Eine Abschätzung der Wirksamkeit ist jedoch nur aufgrund valider Verlaufsdaten möglich. Der Bundesrat sieht deshalb als sinnvoll und zielführend an, die Baseline-Studie „Lebensmittelabfälle in Deutschland – Baseline 2015“ des Thünen-Instituts weiterzuführen sowie die Datenerhebung und Analyse in regelmäßigen Abständen von maximal fünf Jahren durchzuführen. Die erhobenen Daten und die Analyseergebnisse sollen für die interessierte Fachöffentlichkeit einfach zugänglich und nutzbar gemacht werden.
- q) Zur Erfolgskontrolle der getroffenen Maßnahmen bittet der Bundesrat die Bundesregierung in Abstimmung mit den Wirtschaftsbeteiligten eine geeignete Methode zur Quantifizierung der Lebensmittelverschwendung (Monitoring) auszuarbeiten und auf dieser Grundlage regelmäßig einen Bericht über den Stand der Lebensmittelverschwendung zu veröffentlichen, um Lebensmittelverschwendung, besser identifizieren zu können und auf dieser Grundlage regelmäßig zu berichten.

Begründung:

Lebensmittelverschwendung ist eine große Herausforderung und eine massive Reduzierung ist ein wirksamer Beitrag zu mehr Klimaschutz. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts erhöht die Bundesregierung die Klimaziele bis 2030. Ziel ist es nun, den Ausstoß von Treibhausgasen im Vergleich zu 1990 um 65 Prozent zu reduzieren. Rund 4,4 Milliarden Tonnen Treibhausgase landen nach Angaben der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) durch verschwendete Lebensmittel jedes Jahr vollkommen unnötig in der Atmosphäre. Wäre die weltweite Verschwendung von Lebensmitteln ein Land, wäre es das Land mit den drittgrößten CO₂-Emissionen. Lebensmittelabfälle konsequent zu reduzieren wird einen relevanten Beitrag dazu leisten, die neuen Klimaziele bis 2030 zu erreichen.

Das Umweltbundesamt hat festgestellt, dass fast ein Drittel der produzierten Lebensmittel im Müll landen, obwohl vieles davon eigentlich noch genießbar wäre. Zahlreiche weitere Studien kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Neben dem ethischen Problem des Wegwerfens hinsichtlich der weltweit großen Anzahl an Menschen, die Hunger leiden – laut einem gemeinsamen Bericht der FAO u. a. mit UNICEF und der Weltgesundheitsorganisation waren weltweit bis zu 811 Millionen Menschen unterernährt (das ist fast jeder Neunte) und über zwei Milliarden litten an Mangelernährung (das ist mehr als jeder Vierte) – ist es auch ein Problem der Ressourcen. Mit einer Reduzierung der Lebensmittelabfälle wird auch die Verschwendung der Böden, des Wassers, der Energie und aller weiteren Komponenten, die für die Erzeugung von Lebensmitteln aufgewendet werden, reduziert.

Zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung braucht es einen ganzheitlichen Ansatz und es müssen an verschiedensten Stellen Maßnahmen ergriffen werden. Der Handel gilt als Schnittstelle zwischen Produktion und Konsum und beeinflusst das Aufkommen von Lebensmittelverlusten. Für erfolgreiche Maßnahmen zur Bekämpfung der Lebensmittelverschwendung ist eine übersichtliche Datenlage über das Ausmaß des Problems notwendig. Bislang schwankt der relative Anteil der Lebensmittelverluste im Bereich des Handels zwischen 4 und 14 Prozent, je nach Studie und Definitionsrahmen. Die aktuelle Datenlage für die Lebensmittelverschwendung im Handel ist sehr dürftig. Durch ein geeignetes Monitoring soll das Ausmaß der Lebensmittelverschwendung besser identifiziert werden. Hierbei sind Verluste durch die Erzeugung und Herstellung sowie Retouren, hohen Qualitätsansprüchen sowie dem Einfluss auf den Konsumbereich durch Kaufanreize und zu große Verpackungen zu berücksichtigen. Um mehr Klarheit zu schaffen müssen die Begriffe „Lebensmittelverluste“ und „Lebensmittelabfälle“ definiert und klar voneinander abgegrenzt werden.

Lebensmittelabfälle wären zum großen Teil vermeidbar. Sowohl beim Mindesthaltbarkeitsdatum als auch bei der Aussortierung von Lebensmitteln aus ästhetischen Gründen verweist der Handel als Begründung auf die hohen Ansprüche der Verbraucherinnen und Verbraucher, die vor dem Hintergrund einer starken Konkurrenz im Lebensmittelbereich einen entscheidenden unternehmerischen Faktor darstellen.

Gesetzliche Normen und Vorgaben sollen die Qualität und Sicherheit unserer Lebensmittel gewährleisten und die Ansprüche der Kundschaft erfüllen. Durch die Fokussierung des Handels auf das Erscheinungsbild von Obst und Gemüse, werden Lebensmittel aussortiert, die zu Lebensmittelverlusten führen. Dies führt zum vermehrten Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln und erschwert gleichzeitig die Vermarktung hochwertiger landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Deshalb ist eine verstärkte Aufklärung der Verbraucherinnen und Verbraucher notwendig, um einen nachhaltigen Umgang mit Lebensmitteln zu verfestigen und den Trend zu makellosem Obst und Gemüse abzuwenden.

Auch die Aufklärung der Verbraucherinnen und Verbraucher hinsichtlich der Auswirkungen ihres Konsumverhaltens beim Einkauf von Lebensmitteln muss verbessert werden. Hierzu bedarf es auch der verstärkten Aufnahme dieser Themen in die Lehrinhalte der Kinder- und Erwachsenenbildung.'

B

2. Der **Wirtschaftsausschuss** empfiehlt dem Bundesrat, die EntschlieÙung zu fassen.