

17.08.22

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Stellungnahme der Bundesregierung zu der Entschließung des Bundesrates: Verankerung gesetzlicher Pflichten und weitere Maßnahmen zur Reduzierung und Vermeidung von Lebensmittelabfällen

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft hat mit Schreiben vom 15. August 2022 zu der Entschließung des Bundesrates „Verankerung gesetzlicher Pflichten und weitere Maßnahmen zur Reduzierung und Vermeidung von Lebensmittelabfällen“ Folgendes mitgeteilt:

Zu dem o.g. Beschluss des Bundesrates vom 17. September 2021 nehme ich für die Bundesregierung wie folgt Stellung:

Zu den allgemeinen Erwägungen

Zu den Ziffern 1 und 3:

Die Bundesregierung bekennt sich zu den Zielen für eine nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen und insbesondere auch zum Unterziel 12.3,

- die auf Ebene des **Einzelhandels und der Verbraucherebene** pro Kopf anfallenden Lebensmittelabfälle zu **halbieren**, und
- die Verluste von Lebensmitteln entlang der **Produktions- und Lieferkette** einschließlich Nachernteverlusten zu **reduzieren**.

Um zur Erfüllung des Ziels beizutragen und diesbezüglich auf Kurs zu bleiben, sollten die Mitgliedstaaten darauf hinarbeiten, die unionsweit geltende indikative

siehe Drucksache 543/21 (Beschluss)

Zielvorgabe für die Verringerung der Lebensmittelabfälle um 30 % bis 2025 und 50 % bis 2030 zu erreichen.

Zu Ziffer 2:

Zur Erreichung des Nachhaltigkeitsziels 12.3 auf nationaler Ebene wurde mit der *Nationalen Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung* ein **partizipativer Prozess** in Gang gesetzt, in dem entlang der gesamten Lebensmittelversorgungskette Hebel zur Reduzierung identifiziert und konkrete Reduzierungsmaßnahmen erarbeitet werden. Dies umfasst die Bereiche der Primärproduktion, der Verarbeitung, den Handel, die Außer-Haus-Verpflegung und private Haushalte, in denen mehr als die Hälfte der Lebensmittelabfälle anfällt. Die Verbesserung der Datenlage durch Wirksamkeitsanalysen und Messungen/Berechnungen ist ein zentraler Bestandteil der Arbeiten in den fünf sektorspezifischen Dialogforen.

In diesem Partizipationsprozess konnten 2020 und 2021 erste Vereinbarungen geschlossen werden. Eine Zielvereinbarung für den Handel wird gegenwärtig erarbeitet, die u.a. die Weitergabe von verzehrfähigen Lebensmitteln, aber auch Maßnahmen an den Schnittstellen zu Primärproduktion, Verarbeitung und den privaten Haushalten zum Gegenstand haben soll.

Wo nötig und effektiv, wird die Bundesregierung zur Umsetzung der Strategie im Einklang mit dem Auftrag des Koalitionsvertrages zusätzlich auch **rechtliche Maßnahmen** vorantreiben.

Die Erhebung valider Daten über die genauen Abfallmengen und -ströme sowie die Identifizierung wirksamer Maßnahmen, die eine substanzielle Reduzierung bringen, sind zentrale Herausforderungen. Zur Stärkung der Belastbarkeit der Daten setzt die Bundesregierung auf **den Abschluss der Arbeiten in den Dialogforen** der Strategie und die Fortsetzung der **abfallseitigen, künftig auch empirischen Messung** (vgl. dazu Punkte 12 und 13 unten). Darüber hinaus werden in den Dialogforen Primärproduktion und Verarbeitung zum Verzehr geeignete Stoffströme erfasst, die der Lebensmittelkette entzogen werden. Für Rückschlüsse auf die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen sowie die Entwicklung neuer Maßnahmen ist eine Zusammenarbeit mit den Dialogforen von großer Bedeutung. Auf Grundlage der fortgeschriebenen Daten aus der EU-Berichterstattung über Lebensmittelabfälle und unter Berücksichtigung der Arbeitsergebnisse der Dialogforen wird eine Bewertung erfolgen, wie weitere Maßnahmen ausgestaltet werden sollten.

Zum Punkt „Maßnahmen der Rechtssetzung“

Zu Ziffer 4:

Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag geeinigt, haftungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit Lebensmittelspenden zu klären. Mit Blick auf die vom Bundesrat erbetene Prüfung einer Beschränkung der zivil- und strafrechtlichen Haftung sind die EU-rechtlichen Vorgaben des Lebensmittelrechts zu beachten, die auf die Lebensmittelsicherheit bzw. den vorsorgenden gesundheitlichen Verbraucherschutz abzielen.

Beachtet werden sollte hier auch, dass bei etwaigen Haftungsbeschränkungen insbesondere der Schutz der menschlichen Gesundheit sowie der Verbraucherschutz in vollem Umfang gewährleistet bleibt und dieses Schutzniveau bei gespendeten Lebensmitteln nicht herabgesetzt werden soll. Mit dem vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft herausgegebenen Leitfaden für die Weitergabe von Lebensmitteln an soziale Einrichtungen existiert eine Handreichung zur rechtssicheren Abgabe von Lebensmitteln; dieser wird entsprechend den laufenden Arbeiten, v.a. der Erörterungen im Ressortkreis, bei Aktualisierungsbedarf angepasst werden.

Zu Ziffer 5:

Die Ergänzung des Umsatzsteueranwendungserlasses durch Einführung des Absatzes 1a im Abschnitt 10.6. durch BMF-Schreiben vom 18. März 2021, BStBl I 2021, 384, sorgt für mehr Rechtssicherheit in Bezug auf Lebensmittelspenden. Er stellt unter anderem klar, in welchen Fällen bei Lebensmitteln gar keine Umsatzsteuer anfällt, weil die Bemessungsgrundlage auf die Spende Null beträgt. Ein solcher Fall kommt in Betracht bei geringwertiger Ware wie z. B. Lebensmitteln kurz vor Ablauf des Mindesthaltbarkeitsdatums (MHD). Damit wurden bereits weitere steuerliche Anreize für die Abgabe nur noch kurz haltbarer Lebensmittel gesetzt (vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Steuerarten/Umsatzsteuer/Umsatzsteuer-Anwendungserlass/2021-03-18-USt-Beurteilung-Sachspenden-Bemessungsgrundlage-Sachspenden.pdf?__blob=publicationFile&v=7).

Angesichts der Kosten, die für die Entsorgung anfallen, werden Lebensmittelunternehmen in der Regel zudem ein Eigeninteresse daran haben, noch verzehr- aber

nicht mehr verkaufsfähige Ware zu spenden. Aufgrund der Gefahr von Verlagerungseffekten (zunehmende Entsorgung gespendeter Lebensmittel durch die Endverbrauchenden oder Empfängerorganisationen wie die Tafeln) sollten Lebensmittelunternehmen vorrangig Maßnahmen ergreifen, damit überschüssige Lebensmittel von vorneherein gar nicht erst anfallen, z.B. durch Verbesserung der Bestell- und Verkaufslogistik. In welchem Umfang weitere steuerrechtliche Erleichterungen möglich sind, wird durch die Bundesregierung derzeit geprüft. Einen solchen Handlungsauftrag enthält auch der Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP.

Zu Ziffer 6:

Mögliche Änderungen bei kennzeichnungsrechtlichen Regelungen stehen unter der Prämisse des gesundheitlichen Verbraucherschutzes. Die Europäische Kommission (KOM) hat bereits angekündigt, die Regelungen zum MHD im Rahmen des anstehenden impact assessments bewerten zu wollen und im Rahmen der Farm to Fork-Strategie abzuändern. Sie führt dabei als eine Option an, die Liste der Lebensmittel zu überprüfen, die von der Angabe des MHD ausgenommen sind. Außerdem strebt sie ausdrücklich an, nicht nur das Verständnis der Verbraucherinnen und Verbraucher zu verbessern, sondern auch die Lebensmittelverschwendung zu verringern und hat hierfür u.a. eine Verbraucherstudie in Auftrag gegeben.

Die Bundesregierung unterstützt dieses Vorhaben und bringt sich fortlaufend in das Legislativverfahren im Rahmen der Farm to Fork-Strategie ein.

Ob es gelingen wird, Lebensmittel zu identifizieren, die zur zusätzlichen Aufnahme in die Liste der Ausnahmen von der Angabe des MHD geeignet sind, die im Zeitablauf also keinen qualitativen Beeinträchtigungen unterliegen, und die zugleich in nennenswertem Umfang bei der Reduzierung der Lebensmittelverschwendung helfen können, ist gegenwärtig noch offen. Ein entsprechender Auftrag des BMEL an das Max-Rubner-Institut (MRI) vor einigen Jahren blieb ergebnislos. Studien zeigen, dass vor allem schnell verderbliche Lebensmittel wie Obst und Gemüse oder Waren mit kurzer Haltbarkeit, wie etwa Backwaren, die gar kein MHD tragen, weggeworfen werden. In seiner Stellungnahme aus dem Jahr 2017 hatte das MRI festgestellt, dass Lebensmittel mit langer Haltbarkeitsdauer nur einen relativ kleinen Anteil an den Lebensmittelabfällen insgesamt ausmachen.

Zu beachten ist zudem, dass dem MHD als Wegwerfgrund in privaten Haushalten ausweislich der jüngsten Studie des Marktforschungsunternehmens GfK SE (vgl. <https://www.bmel.de/DE/themen/ernaehrung/lebensmittelverschwendung/gfk-studie.html>) eine prozentual geringe Bedeutung zukommt: In nur 4,6 % der Fälle wurde das MHD als Grund für die Entsorgung angeführt (6 % in 2017).

Sonstige Maßnahmen

Zu Ziffer 7:

Tafeln und andere Lebensmittel vor Ort weitergebende Organisationen müssen die Möglichkeit haben, vom Handel und der Verarbeitung gespendete Lebensmittel, z.B. Tiefkühl- und Kühlwaren, unter Einhaltung der Kühlkette aufzunehmen und bedarfsgerecht zu verteilen. Dazu bedarf es der Stärkung entsprechender Infrastruktur und Logistik.

Die Bundesregierung fördert bereits verschiedene Projekte der Tafel Deutschland e.V. und der Tafel Akademie gGmbH.

Zur Verbesserung der logistischen Abläufe bei den Tafeln fördert das BMEL u.a. die Entwicklung der sog. Eco-Plattform, die die Schnittstelle zwischen lokalen Tafeln und Unternehmen aus Industrie und Handel digitalisieren und so die Weitergabe nicht verkaufter Lebensmitteln vereinfachen soll (Projekt „Tafel macht Zukunft – gemeinsam digital“). Ergänzend finanziert das BMEL mit ca. zwei Millionen Euro Angebote der Tafeln für Ehrenamtliche und vulnerable Gruppen zur Förderung gesunder Ernährung.

Für die Tafeln vor Ort sind auch weitere unterstützende Akteure, u.a. die Kommunen und Länder, gefragt.

Zu Ziffer 8:

Das BMEL fördert die Entwicklung intelligenter Verpackungen, mit denen z. B. die Verzehrrauglichkeit eines Lebensmittels besser beurteilt werden kann. So zielen BMEL-geförderte Vorhaben z.B. auch darauf ab, einem Verderb von Lebensmitteln durch technische Innovationen entgegenzutreten. Durch verbesserte Überwachungs-

methoden entlang der Lebensmittelversorgungskette sollen Lebensmittelunternehmer bei ihrer Entscheidungsfindung unterstützt und die Menge an Lebensmittelabfällen reduziert werden. Im Rahmen des Projekts »FriDa – Frische Daten« soll z.B. der Frischzustand von Lebensmitteln innerhalb der gesamten Lieferkette von der Ernte bis zum Verkauf mit Hilfe von Sensoren auf Basis von z. B. Nah-Infrarot (NIR)-Spektroskopie digital abgebildet werden (<https://www.iosb.fraunhofer.de/de/projekte-produkte/frida-frischdaten-lebensmittel-datenfusion.html>).

Über den *Zu gut für die Tonne!* - Bundespreis fördert das BMEL innovative Projekte und Ideen zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung auch im Lebensmitteleinzelhandel. Es wurde z.B. ein Regalsystem ausgezeichnet, mit dem Händler den Abverkauf so gestalten können, dass Lebensmittel, die kurz vor Ablauf des MHD stehen, im Regal ganz vorne stehen. Erst wenn diese Produkte verkauft sind, rücken solche mit späterem MHD nach.

Zu Ziffer 9:

Im Dialogforum Primärproduktion wurde ein hohes Einsparpotential an Lebensmittelabfällen und -verlusten identifiziert, für die die Qualitätsstandards des Einzelhandels hinsichtlich ästhetischer Parameter in Verbindung mit aktuellen Ansprüchen der Endverbrauchenden ursächlich sind. Daher wird im Rahmen der Zielvereinbarung Groß- und Einzelhandel der Verzicht auf freiwillige Qualitätsstandards und der verstärkte Verkauf von Obst und Gemüse mit „Schönheitsfehlern“ in den Katalog der Maßnahmen an den Schnittstellen zu Lieferanten enthalten sein.

Auf die privaten Normen oder Liefer- bzw. Versorgungsquoten des Handels hat die Bundesregierung jedoch keinen direkten Einfluss. Europäische oder nationale Vermarktungsnormen hindern Händler nicht daran, Produkte, welche die Standards nicht einhalten, legal zu vermarkten. So können beispielsweise Äpfel und Birnen auch ohne Klassifizierung und mit dem Hinweis „zur häuslichen Verarbeitung“ oder einer äquivalenten Bezeichnung vermarktet werden. Die Wirtschaft macht von dieser Option immer häufiger Gebrauch. Aus Sicht der Bundesregierung zeigt dies, dass ein Umdenkprozess bei Händlern und Verbrauchern notwendig ist, auch mit Mängeln behaftete Produkte anzunehmen. Diesen Prozess unterstützt die Bundesregierung, u.a. indem in Seminaren zu Vermarktungsnormen, welche die Kontrollbehörden des Bundes und der Länder anbieten, die Wirtschaft darüber informiert, dass die EU-Regelungen Mindestanforderungen darstellen.

Zu Ziffer 10:

In Bezug auf die Verankerung von Themen im Zusammenhang mit der Reduzierung und Vermeidung von Lebensmittelabfällen müssen Bund und Länder im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten ggf. unter Einbeziehung der jeweiligen Sozialpartner stärker auf Berücksichtigung dieser Themen im Bereich der Allgemeinbildung, insbesondere aber auch in der beruflichen Bildung und im Studium im gesamten Sektor Ernährung und Lebensmittel hinwirken.

Die Förderung der Wertschätzung von Lebensmitteln ist ein zentrales Anliegen der Bundesregierung. BMEL leistet seit Jahren im Bereich der Weiterbildung zu diesen Themen einen wesentlichen Beitrag über verschiedene Projekte des BMEL und der BLE. Außerdem ist die Thematik im Leistungsangebot der bei der BLE angesiedelten Einrichtungen Bundeszentrum für Ernährung (BZfE) und Bundesinformationszentrum Landwirtschaft (BZL) fest verankert. Die Förderung der Lebensmittelwertschätzung durch Bildungsmaterialien und Informationsmaßnahmen ist Gegenstand von *Zu gut für die Tonne! (ZgfdT!)* als fester Bestandteil der nationalen Strategie. *ZgfdT!* bereitet fortlaufend verständliche und zielgruppengerechte Informationsangebote zu einem ressourcenschonenden, umwelt- und klimafreundlichen Lebensstil auf und gibt Hinweise, was jede und jeder tun kann, um die Lebensmittelverschwendung zu reduzieren. Bildungsmaterialien für den Einsatz in Schulen sind beispielsweise hier zu finden: <https://www.bmel.de/DE/themen/ernaehrung/lebensmittelverschwendung/schulmaterial.html>.

Mit dem *Zu gut für die Tonne! -Bundespreis* zeichnet das BMEL mit einer eigenen Kategorie „Gesellschaft und Bildung“ explizit herausragende Projekte im Bildungsbereich aus (vgl. <https://www.zugutfuerdietonne.de/unsere-aktivitaeten/der-bundespreis>).

Berufliche Bildung liegt an der Schnittstelle zwischen Bildung, Arbeit und Beruf und hat damit besonderes Potenzial, um das Thema nachhaltiges Handeln und die Vermeidung von Lebensmittelverschwendung im beruflichen Kontext zu verankern und voranzubringen.

Mit Verabschiedung der neuen Standardberufsbildposition Umweltschutz und Nachhaltigkeit haben Bund, Länder und Sozialpartner bereits übergreifende Lerninhalte u.a. zur Abfallvermeidung, Ressourceneffizienz, Kreislaufwirtschaft etc.

als Mindeststandards in allen dualen Ausbildungsberufen verankert. Die neuen Standardberufsbildpositionen sind am 01.08.2021 in Kraft getreten.

Über die Standardberufsbildpositionen hinausgehende Nachhaltigkeitsaspekte finden berufsspezifisch und bedarfsorientiert in Neuordnungsverfahren Berücksichtigung (z.B. bei der Neuordnung der Hotel-, Gaststätten- und Küchenberufe).

Das BMBF fördert außerdem über das BIBB die Modellversuche zur beruflichen Bildung für nachhaltige Entwicklung (BBNE), in denen u. a. berufsspezifische Lehr-Lern-Materialien für Auszubildende sowie das Berufsbildungspersonal entwickelt, erprobt und für den Transfer aufbereitet werden. Insbesondere in der Förderlinie III „Entwicklung von domänenspezifischen Nachhaltigkeitskompetenzen in Berufen des Lebensmittelhandwerks und der Lebensmittelindustrie“ (2018 – 2021) sowie im Nachfolgeprogramm „Berufsbildung für nachhaltige Entwicklung im Transfer für Ausbildungspersonal 2020-2022“ (BBNE- Transfer) standen und stehen Berufe des Lebensmittelhandwerks und der Lebensmittelindustrie im Fokus. Die Vermeidung von Lebensmittelverschwendung, Kreislaufwirtschaft und Ressourcen wurden hier mit eigenen Modulen und Materialien aufgenommen und in den Transfer gebracht. Diese Materialien stehen kostenfrei als Download zur Verfügung (www.bbne.de)

Zu Ziffer 11:

Die Bundesregierung unterstützt das Anliegen, dass die Vermeidung der Lebensmittelverschwendung in öffentlichen Ausschreibungen für Kantinen, Catering o.ä. Eingang finden soll. In ihrem Bereich schreibt die Bundesregierung mit dem Maßnahmenprogramm „Nachhaltigkeit konkret im Verwaltungshandeln umsetzen“ von August 2021 ihr Engagement für mehr Nachhaltigkeit auch im Bereich der Gemeinschaftsverpflegung in den Kantinen des Bundes sowie beim Catering auf Veranstaltungen des Bundes engagiert fort. Grundlage sind die Qualitätsstandards der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE), die 2020 vollständig überarbeitet wurden, ein besonderes Augenmerk auf die Nachhaltigkeit des Verpflegungsangebots legen und auch Hinweise zur Reduzierung von Lebensmittelverschwendung geben (<https://www.dge.de/gv/dge-qualitaetsstandards/>). Auch eine Empfehlung des BMUV gibt Hinweise, wie Lebensmittelabfälle bei Veranstaltungen vermieden werden können: <https://www.bmu.de/publikation/leitfaden-fuer-die-nachhaltige-organisation-von-veranstaltungen/>.

Im Bereich der Außer-Haus-Verpflegung wurde 2021 eine Zielvereinbarung zwischen dem BMEL und den relevanten Verbänden des Sektors (Hotellerie, Gastronomie) abgeschlossen und ein Katalog von Maßnahmen erarbeitet, mit denen sich Lebensmittelabfälle wirksam reduzieren lassen (u.a. Messen der Rückläufe, bedarfsgerechte Portionen). BMEL wirkt darauf hin, dass Bundeskantinen der Zielvereinbarung AHV beitreten. Verschiedene Bundesministerien haben in ihren Vereinbarungen mit Kantinenpächtern bereits Kriterien zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen festgeschrieben bzw. die o.g. Zielvereinbarung bei neuen Ausschreibungen in Leistungsbeschreibungen in Bezug genommen.

Über eine in Bearbeitung befindliche Förderrichtlinie soll zukünftig die Beratung von Unternehmen der Außer-Haus-Verpflegung gefördert werden können. Diese zielt im Schwerpunkt auf einen gesteigerten Einsatz von Bio-Lebensmitteln ab, soll aber im Sinne eines umfassenden Nachhaltigkeitskonzeptes auch bei der Vermeidung von Lebensmittelabfällen unterstützen.

Datenlage und Monitoring

Zu Ziffer 12 und 13:

Die Bundesregierung teilt die Auffassung, dass die Messung und Berichterstattung über Lebensmittelabfälle wichtig ist, um die Überprüfung der Entwicklungen abbilden zu können und Maßnahmen zielgerichtet einzurichten.

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung, dass es dafür einer kontinuierlichen Verbesserung der Datenlage bedarf.

Entsprechend der Änderung der Abfallrahmenrichtlinie in 2018 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, jährlich über die anfallenden Lebensmittelabfälle zu berichten. Mindestens alle vier Jahre wird die Menge an Lebensmittelabfällen gründlich gemessen. Zur einheitlichen Methodik der Messung von Lebensmittelabfällen hat die EU-Kommission in 2019 einen Delegierten Beschluss erlassen. Der erste Bericht – für das Jahr 2020 – wurde von der Bundesregierung am 30. Juni 2022 an die EU-Kommission übermittelt. Die für das Jahr 2015 vom Thünen Institut erstellte Baseline-Studie, die die seinerzeit bestmöglich verfügbaren Daten genutzt hat, wurde nicht fortgeführt, da sie u. a. nach Einschätzung des Statistischen

Bundesamtes nicht zeitreihenfähig ist und eine mittel- bis langfristige Entwicklung des Abfallaufkommens somit nicht ableitbar wäre. Stattdessen basiert die EU-Berichterstattung für das Berichtsjahr 2020 auf den jährlich erhobenen amtlichen Abfallstatistiken. Bei dieser Methode werden die Abfallmengen, die bei den Entsorgungsanlagen eingehen, erfasst. Anschließend wird mit Hilfe von Sortieranalysen und anderen Erkenntnisquellen ermittelt, wie viele dieser Abfälle Lebensmittelabfälle sind. Die Ergebnisse dieser Untersuchung werden veröffentlicht und können im Zeitverlauf die Entwicklung des Aufkommens der Lebensmittelabfälle in den Sektoren abbilden.