

Antrag

der Abgeordneten Ina Latendorf, Dr. Gesine Löttsch, Clara Bünger, Klaus Ernst, Nicole Gohlke, Christian Görke, Dr. André Hahn, Susanne Hennig-Wellsow, Jan Korte, Caren Lay, Ralph Lenkert, Christian Leye, Thomas Lutze, Pascal Meiser, Sören Pellmann, Victor Perli, Bernd Riexinger, Dr. Petra Sitte, Alexander Ulrich, Dr. Sahra Wagenknecht, Janine Wissler und der Fraktion DIE LINKE.

Lebensmittelverschwendung durch Wegwerfverbot von Nahrungsmitteln stoppen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Es stellt einen ethischen Grundwiderspruch dar, wenn das sozialwidrige Verhalten der Verschwendung von Lebensmitteln von der Rechtsordnung in Deutschland geschützt und gleichzeitig das sozialethische Verhalten der Rettung von Lebensmitteln zum Beispiel durch so genanntes Containern (die Entnahme von Lebensmitteln aus fremden Abfallbehältern) strafrechtlich sanktioniert wird. Dieser Widerspruch ist nur durch ein Wegwerfverbot von noch verzehrfähigen Nahrungsmitteln für Lebensmittelunternehmen auflösbar.

Es ist nicht länger hinnehmbar, dass immer noch jedes Jahr mehr als 10 Millionen Tonnen Lebensmittel in Deutschland vernichtet werden, während Millionen Menschen hierzulande von Ernährungsarmut betroffen sind.

Lebensmittelverschwendung ist systemimmanent. Lebensmittelhandel und Lebensmittelhersteller kaufen auf nationalen, europäischen und internationalen Märkten möglichst kostengünstig Rohstoffe ein. Dabei wird Überproduktion bei der Lebensmittelerzeugung billigend in Kauf genommen. Maßnahmen gegen Lebensmittelverschwendung dürfen sich daher nicht nur auf die Verwertung von Lebensmittelresten beschränken, sondern müssen ihren Schwerpunkt bei der Vermeidung von Lebensmittelabfällen haben. Die Abkehr vom Wegwerfen noch genießbarer Lebensmittel muss schon in der Landwirtschaft beginnen und Landwirtinnen und Landwirten darin unterstützt werden, ihre Tierhaltung zu verbessern und ihre Ernteprodukte zu kostendeckenden Preisen vermarkten zu können. Dafür ist eine kritische Auseinandersetzung mit den negativen Auswirkungen eines ständigen Preis- und Standardunterbietungswettbewerbs für maximale Profite Einzelner in globalisierten Märkten notwendig. Regionale Wertschöpfungskreisläufe mit kurzen Lieferketten und verlässlichen Abnahmestrukturen sind unerlässlich.

Die freiwilligen Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, die seit 2019 im Rahmen der Nationalen Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung in verschiedenen Dialogforen geschlossen wurden bzw. werden sollten, sind nicht ausreichend, um das Ziel zu erreichen, die Lebensmittelverschwendung bis 2030 in Deutschland zu halbieren. Die einzige bisher abgeschlossene Zielvereinbarung wurde bis heute weder umgesetzt noch wurden verbindliche Reduktionsziele in der gesamten Wertschöpfungskette festgelegt. Die Datenerfassung ist bis heute unzureichend.

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, Maßnahmen zum umgehenden Stopp von Lebensmittelverschwendung vorzulegen, die mindestens folgendes beinhalten:
1. Gesetzentwurf für die Bekämpfung des Wegwerfens und Zerstörens von noch genießbaren Lebensmitteln für Supermärkte und Discounter ab einer Ladenfläche von 400 m² sowie lebensmittelherstellende und -verarbeitende Unternehmen, Großmärkte, Großküchen, Großgastronomie und große landwirtschaftliche Erzeugerinnen und Erzeuger ab 50 Beschäftigten und 10 Millionen Euro Jahresumsatz mit folgenden Eckpunkten:
 - a) Pflicht zum unentgeltlichen Angebot noch verzehrfähiger Lebensmittelreste an soziale Einrichtungen, die bei der Abholung, Lagerung, Kühlung, Verarbeitung und Verteilung von den abgebenden Lebensmittelunternehmen finanziell unterstützt werden sollen,
 - b) Befreiung sozialer Einrichtungen von der Produkthaftung, indem diese im Lebensmittelrecht Endverbrauchern gleichgestellt werden,
 - c) Ahndung von Verstößen durch Bußgelder in Höhe von bis zu 0,1 Prozent des Jahresumsatzes des Unternehmens; die Strafzahlungen sollen in einen Fonds fließen, der die Reduzierung der Lebensmittelverschwendung unterstützt, zum Beispiel im Bereich Bildung,
 - d) ausreichende und gut ausgestattete Kontrollbehörden, um die Einhaltung des Gesetzes zu garantieren;
 2. Einrichtung einer bundesweiten institutionellen Kompetenzstelle zur Reduzierung von Lebensmittelverlusten und Lebensmittelabfällen, die auf die Arbeit der „Dialogforen“ aufbaut, alle Sektoren umfasst und als unterstützende Schnittstelle zwischen den Sektoren fungiert. Kleine Lebensmittelunternehmen einschließlich landwirtschaftlicher Betriebe sollen aktiv bei der Reduzierung ihrer Lebensmittelverschwendung durch staatliche Förderung unterstützt werden;
 3. Gesetzentwurf zur Einführung verbindlicher Reduktionsziele für alle Wertschöpfungsstufen, bei der die Vermeidung von Lebensmittelverschwendung an erster Stelle steht. Die Unternehmen werden verpflichtet, in ihrer Nachhaltigkeitsberichterstattung über ihre Lebensmittelverluste und Lebensmittelabfälle jährlich öffentlich zu berichten, an welcher Stelle in der Wertschöpfungskette und warum sie entstanden sind sowie über getroffene Gegenmaßnahmen;
 4. Etablierung eines Monitorings für die Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung und Verbesserung der Datenbasis durch bessere und aussagekräftigere Datenerhebung, indem zum Beispiel Betriebe ab einer bestimmten Umsatzschwelle verpflichtet werden, ihre Lebensmittelverluste und Lebensmittelabfälle zu erfassen und diese den Behörden zur Verfügung zu stellen; Ausbau der Forschung und dabei auch den Einfluss des Marketings und der Werbung auf das Kaufverhalten von Verbraucherinnen und Verbraucher in den Blick nehmen;

5. sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass auch Verluste vor und während der Ernte bzw. Schlachtung statistisch als Lebensmittelverschwendung erfasst und untersucht werden. Die Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung soll um Vorernte- und Vorschlachtungsverluste erweitert, diesbezügliche Daten erhoben und die Betriebe zu einem Bericht über ihre Verluste und Gegenmaßnahmen verpflichtet werden;
6. Verbraucherinnen und Verbrauchern bei der Verringerung der Lebensmittelverschwendung umfassend zu unterstützen, zum Beispiel durch bessere Angebote wie kleine Portionen und Hinweise zu möglichen Restemittnahmen in der Gastronomie, Ausweitung des Sortiments an losem Obst und Gemüse in den Supermärkten, Erweiterung der Kompetenz zur Verarbeitung von Lebensmittelresten und durch Kampagnen zur Sensibilisierung für den Wert von Lebensmitteln, die für alle verständlich und diskriminierungsfrei erreichbar sind;
7. in Zusammenarbeit mit den Bundesländern und Kommunen eine anwendungsorientierte Ernährungsbildung in Schulen und Kitas durch gemeinsames Kochen und Zubereiten von Mahlzeiten sowie den Anbau von Nahrungsmitteln in Schulgärten durch flächendeckende Angebote und Investitionen in Küchen auszubauen und finanziell zu fördern;
8. in der nationalen Abfallhierarchie die Vermeidung von Lebensmittelverschwendung als rechtsverbindliches Hauptziel zu definieren und eine Lebensmittel-Nutzungshierarchie festzulegen;
9. Verbot unlauterer Handelspraktiken wie dem Einkauf unterhalb der Produktionskosten und von Praktiken des Lebensmitteleinzelhandels, mit denen die Lebensmittelverschwendung an die landwirtschaftlichen Erzeugerinnen und Erzeuger zurückverlagert wird, indem diese zum Beispiel nicht verkaufte und verderbliche Waren zurücknehmen müssen oder Lebensmittelherstellern vertraglich verboten wird, Lebensmittel mit Verpackungs- und Kennzeichnungsmängeln weiterzuverkaufen;
10. Unterstützung des Aufbaus von verlässlichen regionalen Abnahmestrukturen und der Direktvermarktung, die länderübergreifend vernetzt sind und agieren können.

Berlin, den 18. April 2023

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

Laut einer Forsa-Umfrage sind 86 Prozent der deutschen Bevölkerung für die Entkriminalisierung des sogenannten Containers. Das Containern, bei dem weggeworfene Lebensmittel von Menschen von den Grundstücken und aus zum Teil verschlossenen Behältern der Lebensmittelhändlern entnommen werden, stellt strafrechtlich eine Form des Diebstahls, des Hausfriedensbruchs und der Sachbeschädigung dar (siehe Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Entkriminalisierung des Containers von Lebensmittel“, Bundestagsdrucksache 20/4421).

2020 wurden in Deutschland knapp 11 Millionen Tonnen Lebensmittel weggeworfen (BMEL - Lebensmittelverschwendung - Lebensmittelabfälle in Deutschland: Aktuelle Zahlen zur Höhe der Lebensmittelabfälle nach Sektoren). Dabei sind Verluste vor und während der Ernte bzw. Schlachtung, wie Unterpflügen oder schlechte Tierhaltung, nicht mit eingerechnet, da sie nach EU-Definition rechtlich nicht als Lebensmittel definiert sind. Demzufolge werden sie weder in der EU noch in Deutschland untersucht und von Reduktionsstrategie erfasst, obwohl die Forschung zeigt, dass signifikante Mengen an verzehrfähigen Waren verloren gehen. Nach einem Bericht der „Stiftung Feedback EU“ vom September 2022 fallen 90 Millionen Tonnen Lebensmittelabfällen in der Primärproduktion (in landwirtschaftlichen Betrieben) in Europa an. Das sind dreimal mehr Abfälle als Haushaltsabfälle. Das umfasst schätzungsweise 20 Prozent der Lebensmittelproduktion in der EU (Europäische Union: Die EU verschwendet mehr Lebensmittel als sie importiert - DER SPIEGEL). Ferner erreicht jedes fünfte in Deutschland für die Fleischindustrie geborene Schwein nicht einmal den Schlachthof. Die Haltung macht sie so krank, dass Millionen Tiere notgetötet werden (<https://www.spiegel.de/wirtschaft/nottoetungen-in-der-schweinemast-qualfuer-den-profit-a-1290250.html>). Nach einem Bericht von Foodwatch landen rund 13,5 Millionen Schweine und 590.000 Kühe pro Jahr in sogenannten „Tierkörperentsorgungsanlagen“ (S. 39: 2023-01-17_Tiergesundheit_Report.pdf (foodwatch.org)).

Ein Wegwerfverbot von noch genießbaren Lebensmittelabfällen gibt es bereits in mehreren europäischen Ländern wie in Frankreich, Tschechien und Finnland (Regelungen gegen Lebensmittelverschwendung in ausgewählten Ländern (bundestag.btg)). Im Gegenzug werden den Unternehmen in vielen Ländern verschiedene Steuererleichterungen gewährt (wd-5-095-18-pdf-data.pdf (bundestag.de)). In Frankreich gilt seit 2016 ein Gesetz für ein Verbot des Wegwerfens und Zerstörens von noch genießbaren Lebensmitteln von Supermärkten ab einer Verkaufsfläche von 400 m². Seit 2021 gilt dieses Wegwerfverbot auch für kleine Supermärkte und die Gastronomie. In Finnland gilt das Wegwerfverbot nicht nur für Supermärkte, sondern auch für die Außer-Haus-Verpflegung und Großverbraucher wie zum Beispiel Restaurants, Cafés und Krankenhäuser. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass nicht nur die Handelsebene in das Wegwerfverbot einbezogen werden darf, da dort der geringste Überschuss anfällt. Der Bundesverband der Tafeln weist darauf hin, dass bei den Lebensmittelherstellern weitaus größere Mengen von Lebensmittelabfällen anfallen – zum Beispiel durch Produktionsumstieg, falscher Etikettierung oder Verpackung –, die aber noch einwandfrei genießbar seien. Auch in der Landwirtschaft werden immer wieder genießbare Lebensmittel „unterpflügt“, weil der Handel keine auskömmlichen Preise dafür bezahlt. Die Erfahrungen in Frankreich und anderen Ländern aber auch in Deutschland sollten in den nationalen Maßnahmen aufgegriffen werden. Eine Pflicht zur Spende ist ohne Förderung der Koordinierung der Weitergabe von Lebensmittelspenden, Ausbau der Logistik und Verteilmöglichkeiten nicht zielführend, da die sozialen Einrichtungen dies nicht allein stemmen können. Unternehmen müssen dies finanzieren, denn es sind ihre „Abfälle“, die „entsorgt“ werden. Die Erfahrung in Frankreich hat außerdem gezeigt, dass ohne gute Kontrollbehörden und eine Sanktionierung die gesetzlichen Vorgaben nicht eingehalten und teils ignoriert werden. Die Einnahmen aus den Geldbußen könnten in einen Fonds fließen, der die Reduzierung der Lebensmittelverschwendung unterstützt, zum Beispiel im Bildungsbereich oder Suppenküchen.

Das Wegwerfverbot soll nur für mittlere und große Unternehmen gelten, jedoch nicht für Kleinst- und Kleinunternehmen. Bei der Beurteilung wurde die EU-Empfehlung 2003/361/EG herangezogen, wonach Kleinstunternehmen maximal 10 Beschäftigte und 2 Millionen Euro Umsatzerlös oder eine entsprechende Bilanzsumme und Kleine Unternehmen maximal 50 Beschäftigte und 10 Millionen Euro Umsatzerlös aufweisen. Kleinunternehmen, Hofläden und andere kleine Lebensmittelanbieter sollen staatlicherseits unterstützt werden, ihre Lebensmittelverschwendung zu reduzieren. Sie sollten hierauf einen staatlichen Anspruch haben. Kontinuität bei der Unterstützung der Unternehmen durch die sektorspezifischen Dialogforen ist notwendig. Die Koordinierungsstellen der einzelnen Sektor-Dialogforen sind derzeit 3-jährige Projektstellen, notwendig wären personell und finanziell gut ausgestattete unabhängige Kompetenz- und Koordinierungsstellen.

Die derzeitige Form der Selbstverpflichtung der Wirtschaft zur Reduktion von Lebensmittelverschwendung und die dafür eingerichteten Dialogforen sind nicht ausreichend. Bisher wurde nur eine branchenspezifische Zielvereinbarung in der Außer-Haus-Verpflegung geschlossen, aber bisher nicht in der Praxis umgesetzt (Essen außer Haus: Was in Töpfen und auf den Tellern bleibt | Verbraucherzentrale.de). Sanktionen bei Nichtachtung sind nicht vorgesehen. Sie wurde bisher nur von 95 Betrieben unterzeichnet. Die Zielvereinbarung für Groß- und Einzelhändler liegt zwar vor, wurde bisher aber nicht verabschiedet. Der Handel hat eine besondere Verantwortung, da er seine Lebensmittelverschwendung aufgrund seiner Marktmacht und einer entsprechenden Vertragsausgestaltung nach hinten in die Primärproduktion und Herstellung und nach vorn an die Verbraucherinnen und Verbraucher verlagern kann. Das Dialogforum der Primärproduktion und Verarbeitung ist gescheitert, hier wurde noch keine Zielvereinbarung geschlossen. Auch für das Dialogforum Endverbraucherinnen und Endverbraucher gibt es noch keine Zielvereinbarung. Bereits 2020 wurde in einer Expertenanhörung im Bundestag klargestellt, dass ohne verbindliche Reduktionsziele und Vorgaben eine Halbierung der Lebensmittelverschwendung bis 2030 nicht zu erreichen sei (Deutscher Bundestag - Lebensmittelverschwendung stoppen). Wahloptionen gibt es hier also nicht mehr. Verbindliche Zielvereinbarungen müssen für alle Stufen der Wertschöpfungskette gelten: nicht nur Einzelhandel und Verbraucher*innen, sondern auch für Landwirtschaft, Herstellung, Großhandel, Außer-Haus-Verpflegung.

Für langfristige Erfolge ist eine institutionalisierte bundesweite Kompetenzstelle notwendig, die bei der Sammlung, Auswertung und Aufbereitung von Daten sowie bei der Bereitstellung von Methoden- und Handlungsleitfäden unterstützt. Sie soll außerdem die Vernetzung und den Erfahrungsaustausch der Stakeholder, die Aufbereitung von nationalen und internationalen Best-Practice-Beispielen, die Förderung bei der Maßnahmenumsetzung und -evaluation sowie den Ausbau sektorübergreifender Kooperationen unterstützen.

Das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes ist eine wichtige Stellschraube, die bisher aber zu wenig beachtet wurde, zum Beispiel Zielvorgaben für die Verringerung von Lebensmittelabfällen in der EU-Abfallrahmenrichtlinie, verbindliche Regelungen über das Bundes-Immissionsschutzgesetz, ein Leitfaden für abfallvermeidende „Gute Fachliche Praxis“ und ein eigener Abfallschlüssel für Lebensmittelabfälle.

Die Maßnahmen zur Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken in der Lebensmittelkette spielt eine Schlüsselrolle bei der Reduzierung von Lebensmittelverschwendung, da landwirtschaftliche Erzeugerinnen und Erzeuger und kleine Lebensmittelhersteller sich in einem Abhängigkeitssystem mit ungleich verteilten Rollen befinden. Der Lebensmittelhandel hat aufgrund seiner Marktmacht großen Einfluss auf die Bereich Verarbeitung und Landwirtschaft, z. B. durch seine Qualitätsanforderungen, Retouren und Haftungsübergang beim Mindesthaltbarkeitsdatum. Nach Aussage des Thünen-Instituts in der Anhörung im Bundestag 2020 sei deshalb die rechnerische Zuordnung der Lebensmittelverschwendung an Primärproduktion und Hersteller fragwürdig.

Auf allen Stufen der Wertschöpfungskette im Lebensmittelbereich bedarf es einer Verbesserung der Datengrundlage, der Analysen und Bewertung der ökologischen, ökonomischen und sozialen Wirkungen. Notwendig sind außerdem eine regelmäßige Kontrolle und Anpassung der angewandten Politikmaßnahmen. In den letzten Jahren gab es kaum Verbesserungen. Viele Daten beruhen immer noch auf freiwilligen Eigenangaben der Wirtschaft, Schätzungen und Hochrechnungen, aber nicht wie in anderen Ländern aus verpflichtender Dokumentation und Vorort-Recherchen. Ein großes Problem stellt auch der schwierige Zugang der Forschung zu validen Unternehmens- und Branchendaten da. Daher müssen diese von der Bundesregierung eingefordert werden dürfen und von den Unternehmen offengelegt werden müssen. Ein langfristiges Monitoring der Maßnahmen und bessere Datengrundlage ist dabei unerlässlich.

Zahlen hinsichtlich des Anteils der Verbraucherinnen und Verbrauchern an der Lebensmittelverschwendung sind problematisch. Laut Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlicher Verbraucherschutz (WBAE) sind die Möglichkeiten der Vermeidung von Lebensmittelverschwendung bei Verbrauchern geringer als vermutet (https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=3). Nur ein Drittel der Lebensmittelabfälle gilt als vermeidbar. Bisherige Erfahrungen zeigten, dass reine Verbraucherinformationen nicht zu durchgreifenden Reduktionen geführt haben. Es ist irreführend und unseriös, den Endverbraucher besonders herauszupicken und hauptsächlich verantwortlich zu machen. Verbraucher*innen haben zwar Entscheidungsspielraum, sind in ihren Wünschen und Gewohnheiten aber manipulier- und steuerbar, zum Beispiel durch große und billigere Verpackungen, Sonderangebote, reduzierte Preise für Waren, deren Haltbarkeit abläuft, Marketing, „Kaufe zwei - bezahle eins“-Lockangebote, Platzierung und Größe des Einkaufswagens. Darüber hinaus ist der Alltag vieler Menschen wenig planbar, da oft äußere Faktoren über die Planung bestimmen.

Die Kosten für Lebensmittelabfälle sind bereits in Preise einkalkuliert und werden über die gesamte Wertschöpfungskette weitergereicht und letztlich vom Verbraucher bezahlt. Es besteht großer Forschungsbedarf hinsichtlich des Einflusses des Lebensmittelmarketing und Konsumverhalten auf die Lebensmittelverschwendung.

Eine Reform der rechtlichen Grundlagen für das Mindesthaltbarkeitsdatum (MHD) wird auf EU-Ebene diskutiert, aber in der Diskussion um Maßnahmen für Verbraucher*innen völlig überbewertet. Das MHD stellt nur eine sehr kleine Stellschraube dar, da nach einer repräsentativen Umfrage des Max-Rubner-Institutes im Rahmen des REFOVAS-Projekts nur 7 Prozent Lebensmittel mit Ablauf des MHD grundsätzlich wegwerfen. Die in privaten Haushalten weggeworfenen Lebensmittel bestehen zu 44 Prozent aus Obst und Gemüse, 15 Prozent aus Backwaren und zu 12 Prozent aus Speiseresten. Alle diese Lebensmittel tragen meist kein MHD. Aus Sicht der Verbraucherzentrale NRW hat das MHD einen hohen Bekanntheitsgrad und bietet Verbraucher*innen eine wichtige Orientierung. Aus diesem Grund ist eine neue Kennzeichnung zur Haltbarkeit abzulehnen. Die Verbraucherzentrale weist kritisch darauf hin, dass z. B. Nudeln nicht gleich Nudeln sind: es gibt frische Nudeln, getrocknete Nudeln mit und ohne Ei, deren Haltbarkeit durchaus unterschiedlich ist oder Lebensmittel, bei denen nach gewisser Lagerzeit ein Qualitätsverlust auftreten kann (z. B. Kaffee, Tee, Hartkäse und Gewürzen). Bevor das MHD für bestimmte Lebensmittel abgeschafft wird, bedarf es daher genauer Untersuchungen über die tatsächliche Haltbarkeit und zur Produktqualität. Das MHD bietet Potential für intelligente Verpackungen, die z. B. Verderbnis anzeigen. Auch die Einführung eines Verpackungsdatums ist sinnvoll oder eine Ergänzung des MHD durch ein „Oft länger gut“-Label.

