

Antrag

der Abgeordneten Renate Künast, Harald Ebner, Friedrich Ostendorff, Markus Tressel, Dr. Bettina Hoffmann, Canan Bayram, Sven Lehmann, Dr. Manuela Rottmann, Stefan Schmidt, Dieter Janecek, Lisa Badum, Matthias Gastel, Stefan Gelbhaar, Britta Haßelmann, Dr. Bettina Hoffmann, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Christian Kühn (Tübingen), Stephan Kühn (Dresden), Steffi Lemke, Corinna Rüffer, Dr. Julia Verlinden und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Lebensmittelverschwendung stoppen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Unser Umgang mit Nahrungsmitteln geht zu Lasten von Umwelt und Klima. Laut aktuellem Bericht des Weltklimarats gehen zwischen Acker und Teller ein Drittel aller weltweit produzierten Lebensmittel verloren.¹ Dieses Ausmaß an Lebensmittelverlusten ist nicht nur dramatisch angesichts fast einer Milliarde hungernder Menschen, sondern geht einher mit einer riesigen Ressourcenverschwendung: Flächen, Wasser, Energie und Klimagase, die quasi umsonst genutzt werden. Auf Lebensmittel, die innerhalb der Produktionskette verloren gehen oder verschwendet werden, entfallen jährlich rund ein Viertel des landwirtschaftlichen Wasserverbrauchs, eine Anbaufläche in der Größe von Chinas und ein Zehntel der ernährungsbedingten Treibhausgase.²

In der EU fallen pro Jahr rund 88 Mio. Tonnen Lebensmittelabfälle an und verursachen Kosten in Höhe von 143 Mrd. Euro. In Deutschland sind es rund 313 kg genießbare Nahrungsmittel, die pro Sekunde im Müll landen - in Landwirtschaft, Industrie, bei Großverbrauchern, im Handel und in den Privathaushalten. In Zahlen bedeutet das: 2,6 Millionen Hektar Acker werden faktisch umsonst bewirtschaftet, und 22 Millionen Tonnen Treibhausgase umsonst ausgestoßen.³

Aufgrund dieser immensen sozialen und ökologischen Auswirkungen der Lebensmittelverschwendung ist die Halbierung der Lebensmittelverschwendung bis zum Jahr 2030 eins der globalen Nachhaltigkeitsziele. Internationale wie nationale Gutachten nennen die Reduktion von Lebensmittelverlusten als eine zentrale Klimaschutzmaßnahme für den Sektor Landwirtschaft und Ernährung. Auch die Bundesregierung hat sich mit ihrer Nationalen Strategie zur Reduzierung der Le-

¹ https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/2f.-Chapter-5_FINAL.pdf

² https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw_eu-actions_food-donation_eu-guidelines_de.pdf

³ <https://blog.wwf.de/lebensmittelverschwendung/>

bensmittelverschwendung auf das Ziel der Halbierung bis 2030 verpflichtet. Konkret bedeutet dies, dass bis 2030 rund sechs Mio. Tonnen Lebensmittelabfälle weniger pro Jahr anfallen sollen.

Bereits im Jahr 2012 hatte der Deutsche Bundestag mit seinem interfraktionellen Antrag „Lebensmittelverluste reduzieren“⁴ konkrete Maßnahmen zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung aufgezeigt und deutlich gemacht, dass es konkrete Zielvorgaben gegen Lebensmittelverschwendung für die einzelnen Akteure in der Lebensmittelkette geben muss.

Eine wirksame übergreifende Vermeidungsstrategie benötigt unterschiedliche Maßnahmen, die alle Beteiligten der Lebensmittelkette (Handel, Industrie, Landwirtschaft, Produktion und Verbraucher) einbezieht, und einen regulativen Rahmen im Umwelt-, Abfall-, Lebensmittel und Steuerrecht, um Möglichkeiten und Anreize zur Abfallvermeidung sowie zur verbesserten Abgabe an Bedürftige und Lebensmittelretter zu schaffen.

Die Bundesregierung hat jedoch bisher weder verbindliche Maßnahmen gegen die Lebensmittelverschwendung ergriffen, noch die Überproduktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse als eine ihrer Ursachen beseitigt. Dazu müssen auch der Ausstieg aus der Massenproduktion in der Landwirtschaft und eine stärkere Orientierung an Qualität vorangetrieben werden, damit gar kein so hoher Lebensmittelüberschuss anfällt.

Damit die Lebensmittelverschwendung bis zum Jahr 2030 halbiert wird, muss jetzt gehandelt werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert daher die Bundesregierung auf,

die Lebensmittelverschwendung bis zum Jahr 2025 um 30 Prozent zu verringern und bis 2030 zu halbieren, unter anderem mit folgenden Maßnahmen:

1. Alle in der Nationalen Strategie gegen Lebensmittelverschwendung angekündigten Dialogforen bis Ende 2019 einrichten,
2. Im Rahmen der Dialogforen konkrete und verbindliche Reduktionsziele für alle Stufen der Wertschöpfungskette sowie Sanktionierungen bei Nichteinhaltung vereinbaren.
3. Einen (gemeinschaftsrechtskonformen) Gesetzentwurf vorlegen, mit dem nach dem Vorbild u.a. Frankreichs Lebensmittelmärkte ab einer zu bestimmenden Größe verpflichtet werden, z.B. mit gemeinnützigen Organisationen, Bildungseinrichtungen, Sozialeinrichtungen Verträge zu schließen und unverkaufte, aber genusstaugliche Lebensmittel aus ökologischen und sozialen Gründen zu verschenken und Lebensmittelproduzenten verpflichtet werden, genusstaugliche Lebensmittel nicht aufgrund von beispielsweise Kennzeichnungsmängeln zu vernichten, sondern einer weiteren Verwendung zuzuführen.
4. Die Lebensmitteltafeln sowie Foodsharing-Organisationen bei Bedarf durch Förderprogramme bzw. institutionelle Förderung unterstützen, um Logistik und regionale Verteilung auszubauen und zu koordinieren.

⁴ <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/109/1710987.pdf>

5. Einen ordnungsrechtlichen Rahmen schaffen, der Lebensmittelmärkten gebietet, noch genießbare Lebensmittel erreichbar zugänglich zu machen und unangemessene Haftungsrisiken für unverschlossenes Bereitstellen ausschließt.
6. Durch einen Erlass sicherstellen, dass für Lebensmittel, die für den Verkauf ungeeignet sind und die an gemeinnützige Organisationen gespendet werden, keine Umsatzsteuer anfällt, da von einer Bemessungsgrundlage von 0 Euro ausgegangen wird, wie es bereits für die Abgabe von Lebensmitteln kurz vor Ablauf des Mindesthaltbarkeitsdatums der Fall ist.
7. Auf EU-Ebene bzw. gegenüber dem Handel darauf hinwirken, dass unnötige EU-Vermarktungsnormen sowie private Vermarktungsnormen des Handels bei Obst und Gemüse novelliert beziehungsweise aufgehoben werden.
8. Offenlegungs- und Transparenzpflichten für die Lebensmittelerzeugung, -verarbeitung, und -handel sowie für die Außer-Haus-Verpflegung einführen, um zuverlässige Zahlen über das Ausmaß der Lebensmittelverluste zu erhalten. Hierbei müssen auch Vor-Ernte-Verluste einbezogen werden.
9. Auf EU-Ebene für die Abschaffung des Mindesthaltbarkeitsdatums für langlebige Lebensmittel wie Nudeln oder Reis einsetzen.
10. Auf nationaler Ebene durch eine stärkere Standardisierung des Mindesthaltbarkeitsdatums eine bessere Annäherung an den tatsächlichen Verderb realisieren und den Einsatz intelligenter Verpackungen hinsichtlich Wirkung sowie Nachhaltigkeit überprüfen.
11. Technische Innovationen stärken, die Unternehmen anreizen, Lebensmittel, deren Mindesthaltbarkeitsdatum näher rückt, zu reduzierten Preisen zu verkaufen (beispielsweise durch die Verwendung dynamischer elektronischer Preisschilder).
12. Regionale Lebensmittelproduktion und Vermarktungsstrukturen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben (GAK und GRW) sowie durch ein Bundesprogramm Regionalvermarktung stärken.
13. Hygienerechtliche Anforderungen überprüfen bzw. Hilfestellungen für die Vollzugspraxis entwickeln, um unnötige Lebensmittelabfälle zu reduzieren und die Weitergabe von Speisen aus der Gemeinschaftsverpflegung zu erleichtern.
14. Ernährungsbildung an Schulen und Kitas stärken, um Wertschätzung für Lebensmittel zu vermitteln.
15. Verbraucherinnen und Verbraucher durch zielgerichtete Informationen aufklären, um die Wertschätzung von Lebensmitteln zu verbessern.
16. Das Absehen von Strafe bei der Wegnahme von weggeworfenen noch genießbaren Lebensmitteln zum Eigenverbrauch oder zur Weitergabe an gemeinnützige Organisationen oder Verteilstellen („Containern“) im Strafgesetzbuch vorzusehen. Als ersten Schritt zur Vereinheitlichung der Strafverfolgungspraxis sollten die Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV) gemeinsam mit den Län-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

dem so geändert werden, dass wegen Geringfügigkeit von der Verfolgung abgesehen bzw. ein besonderes öffentliches Interesse an der Verfolgung grundsätzlich abgelehnt wird.

Berlin, den 15. Oktober 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

Der Koalitionsvertrag, die Agenda 2030 der Vereinten Nationen und der EU-Aktionsplan zur Bekämpfung der Lebensmittelverschwendung sehen vor, dass bis zum Jahr 2030 die Lebensmittelverschwendung in Deutschland pro Kopf auf Einzelhandels- und Verbraucherebene zu halbieren ist.⁵ Bei einer Halbierung der Lebensmittelabfälle könnten Jahr für Jahr ca. 6 Mio. T CO₂ eingespart werden.⁶

Dieses Fernziel wird nur erreicht, wenn schon die Zwischenziele ambitioniert sind. Daher muss eine 30% Reduktion der Lebensmittelverschwendung bis zum Jahr 2025 umgesetzt werden, so wie es auch das Europäische Parlament als Zwischenziel gefordert hat.

Zu 1 und 2: Von den in der Nationalen Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung vorgesehenen fünf Dialogforen hat bislang erst eins seine Arbeit aufgenommen und für ein weiteres ist der Start für 2019 geplant. Die anderen sollen erst 2020 ihre Arbeit aufnehmen.⁷ Vorgesehen sind keine verbindlichen Reduktionsziele, sondern Selbstverpflichtungen zur Erreichung von Reduktionszielen.

Zu 3: Genießbare Lebensmittel dürfen nicht im Müll landen. Deshalb bedarf es verbindlicher Reduktionsziele bei der Lebensmittelverschwendung. Das betrifft alle vom Handel über die Industrie und Gastronomie bis zu den Verbraucher*innen. Deshalb müssen Supermärkte ab einer gewissen Größe dazu verpflichtet werden, nicht verkaufte, aber noch gute Lebensmittel kostenlos zur Verfügung zu stellen. Nicht verkaufte Lebensmittel können z.B. in dafür eingerichteten gekennzeichneten Regalen kostenlos abgegeben werden, an karitative Einrichtungen vergeben werden, oder als Tierfutter bzw. Kompost recycelt werden.⁸ Dieses Angebot soll für alle Menschen offen sein. Dabei soll sichergestellt werden, dass dies nicht zur Müllentsorgung missbraucht wird.

Sowohl für Lebensmittelproduzenten als auch für den Lebensmittelhandel muss ein klares Primat der Weiterverwendung, mit einem Vorrang der Vermeidung und stofflicher Verwertung von Lebensmittelabfällen gelten, entsprechend der Abfallwirtschaftshierarchie. Dies fordert auch der Bundesrat in seiner Entschließung vom 31.3.2017 (180/17(Beschluss)).

Zu 4: Die Weitergabe von Lebensmitteln an Bedürftige durch Tafeln sowie Foodsharing sind wichtige Beiträge zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung. Beim Foodsharing können z.B. mittels Apps Menschen, die Lebensmittel übrig haben, diese über eine App oder eine Internetseite in virtuellen Essenskörben anbieten. Solche Initiativen sollten über entsprechende Haushaltsmittel gefördert werden.

Zu 5: Derzeit hindern u.a. Haftungsrisiken Supermärkte daran, Lebensmittelrest unverschlossen zu lassen. Eine gesetzliche Regelung, dass Supermärkte noch genießbare Lebensmittel abgeben sollen, soll dieses Haftungsrisiko ausschließen.

Zu 6: Bisher gilt eine entsprechende Regelung für Lebensmittel, die wegen des Ablaufs des Mindesthaltbarkeitsdatums als Spende abgegeben werden. Diese Regelung, nach der die Bemessungsgrundlage für diese Lebensmit-

⁵ https://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/ZuGutFuerDieTonne/_Texte/Strategie-Lebensmittelverschwendung.html

⁶ Klimaschutzgutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz und des Wissenschaftlichen Beirats für Waldpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, 2016, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/Klimaschutzgutachten_2016.pdf?__blob=publicationFile

⁷ Bundestagsdrucksache 19/9692, S. 129

⁸ https://cms.gruene.de/uploads/documents/2019_Europawahl-Programm.pdf

telspenden auf 0 Euro gesetzt wird, soll durch einen entsprechenden Erlass ausgeweitet werden, damit auch Lebensmittelspenden erfasst werden, die beispielsweise wegen einer falschen Etikettierung nicht vermarktet werden können und stattdessen gespendet werden.

Zu 7: EU-Vermarktungsnormen und private Handelsstandards müssen überarbeitet werden, damit genießbare Lebensmittel nicht aufgrund von Optik und Äußerlichkeiten als Nahrungsmittel aussortiert werden. Derzeit landen in der EU mehr als ein Drittel des angebauten Obstes und Gemüses gar nicht erst im Supermarkt, weil es nicht den Handelsnormen entspricht und z.B. zu unförmig ist oder die falsche Größe hat.⁹ Brüssel hat sich bereits von einigen strengen Vorgaben wie der idealen Krümmung von Gurken verabschiedet. Obst und Gemüse dürfen nicht vernichtet werden, nur weil sie nicht perfekt aussehen.

Zu 8: Um regelmäßig und genau zu wissen, wer für Lebensmitteleabfall sorgt, ist eine gesetzliche Pflicht zur Erfassung und Offenlegung dieser Zahlen notwendig, so wie es in Großbritannien schon einmal geplant wurde. Es muss eine verlässliche Datengrundlage geschaffen werden, um Reduktionsziele festlegen und überprüfen zu können. Das betrifft auch die Erhebung von Daten im Bereich der Erzeugung und der Landwirtschaft. Auch wenn diese teilweise nicht in die Definition von Lebensmittelabfällen nach der europäischen Abfallrahmenrichtlinie fallen, besteht auch hier ein erhebliches Reduktionspotenzial und daher die Notwendigkeit, diesen Bereich statistisch zu erfassen.

Zu 9, 10 und 11: Lebensmittel werden in der Regel weggeworfen sobald das Mindesthaltbarkeitsdatum (MHD) auf der Verpackung abgelaufen ist, obwohl sie bei richtiger Lagerung oft noch lange nach Ablauf des Richtwertes zum Verzehr geeignet sind. Jeder Hersteller entscheidet selbst über das MHD und im Vordergrund stehen dabei haftungsrechtliche Bedenken. Deshalb muss das MHD durch Leitlinien stärker standardisiert werden, damit es dem tatsächlichen Verderb möglichst nahe kommt.

Bei langlebigen Produkten wie Reis, Nudeln etc. soll das MHD ganz abgeschafft werden. Das muss aufgrund der Lebensmittelinformationsverordnung europäisch geregelt werden. Ein Vorschlag dazu liegt seit 2014 in Brüssel vor.

Der Einsatz von intelligenten und digitalen Systemen kann helfen, den tatsächlichen Zustand des Lebensmittels zu erkennen und so das Mindesthaltbarkeitsdatum ggf. ersetzen. So kann z.B. ein in der Verpackung integrierter Chip den pH-Wert, die Temperatur etc. des Lebensmittels analysieren und daraus das tatsächliche Haltbarkeitsdatum berechnen. Dabei müssen jedoch Wirksamkeit, Kosten und ökologische Auswirkungen in den Blick genommen werden. In den Niederlanden und Spanien setzen Supermarktketten intelligente Preissenkungssysteme ein, die automatisch die Preise für Frischeprodukte reduzieren, wenn das Mindesthaltbarkeitsdatum näher rückt. In Testläufen ließ sich dadurch das Abfallaufkommen um ein Drittel senken.

Zu 12: Regionale Vermarktung und direkte Verbindungen zwischen Erzeugern und Abnehmern bieten den Vorteil, dass weniger Lebensmittel beispielsweise durch Handelsnormen aussortiert werden.

zu 13: Gerade im Bereich der Gemeinschaftsverpflegung scheitert die Weitergabe von Lebensmitteln an Tafeln oder andere soziale Einrichtungen oft daran, dass Unternehmen wegen Hygieneregeln bzw. haftungsrechtlicher Bedenken Speisen nicht weitergeben. Hier können Schulungen und Beratungen helfen, mögliche Handlungsspielräume aufzuzeigen.

Zu 14 und 15: Es müssen Informationskampagnen zur Sensibilisierung der jungen Menschen und der Verbraucher*innen zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung auf den Weg gebracht werden. Ernährungsbildung muss in Kitas und Schulen verankert werden. Es geht um die Verbesserung der Wertschätzung von Lebensmitteln als „Mittel zum Leben“ und darum, den Menschen u.a. bessere Kenntnisse über Mindesthaltbarkeit und Verzehrbarekeit von Lebensmitteln zu vermitteln.

Zu 16: Menschen, die Lebensmittel aus dem Müll retten, sollen nicht bestraft werden. Der ethische und rechtliche Widerspruch zwischen dem Kampf gegen die Lebensmittelverschwendung einerseits und der Kriminalisierung des „Containerns“ andererseits muss aufgelöst werden. Der Strafbarkeit von Personen, die weggeworfene Lebensmittel zum Eigenverbrauch oder zur Weitergabe an gemeinnützige Organisationen/Verteilstellen mitnehmen, kann ohne Eingriff in Grundlagen des Eigentumsschutzes und zivilrechtliche Grundsätze durch eine neue Mög-

⁹ Das zeigt eine Studie der Universität Edinburgh, die im Journal of Cleaner Production veröffentlicht (www.ed.ac.uk) wurde. <https://lebensmittelpraxis.de/industrie-aktuell/21985-obst-und-gemuese-ein-drittel-zu-haesslich-fuer-den-verkauf-2018-08-22-12-20-20.html>

lichkeit des Absehens von Strafe oder der Straffreierklärung im Strafgesetzbuch abgeholfen werden. Als Zwischenlösung sollten die Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV) so ergänzt werden, dass die Staatsanwaltschaft in Fällen des „Containerns“ das Verfahren grundsätzlich wegen Geringfügigkeit von der Verfolgung absieht bzw. ein besonderes öffentliches Interesse an der Verfolgung grundsätzlich ablehnt. Dabei ist danach zu differenzieren, ob auch ein Hausfriedensbruch vorliegt, der über die Überwindung eines physischen Hindernisses ohne Entfaltung eines wesentlichen Aufwands hinausgeht oder gleichzeitig den Tatbestand der Sachbeschädigung erfüllt.

Aber angesetzt werden muss vor allem auch ganz am Anfang der Verursacherkette. Denn die Überproduktion in der Landwirtschaft ist mit dafür verantwortlich, dass Lebensmittel weggeworfen werden. Deshalb muss das Produzieren von Übermengen eingedämmt und Klasse gefördert werden, statt Verschwendung zu produzieren. Die landwirtschaftliche Produktion muss am Bedarf ausgerichtet werden. Denn eine qualitätsorientierte Produktion, die auf „Klasse statt Masse“ und optimierte Erntemethoden setzt, verursacht weniger Verluste und trägt zu mehr Wertschätzung von Lebensmitteln bei.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.