

Unterrichtung

Hannover, den 24.01.2023

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Aktionsplan gegen die Verschwendung von Lebensmitteln und zur Stärkung der Tafeln

Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU - Drs. 18/9592

Beschluss des Landtages vom 17.05.2022 - Drs. 18/11256 - nachfolgend abgedruckt:

Aktionsplan gegen die Verschwendung von Lebensmitteln, zur Stärkung der Tafeln und für ein Lebensmittel-Retten-Gesetz

Die gefährdete Ernährungssicherheit für einige Entwicklungsländer ist eine der vielen dramatischen Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine. Insbesondere in Ländern Nordafrikas und einigen anderen Ländern wie Jemen droht Hunger durch gesteigerte Nahrungsmittelkosten am Weltmarkt.

In Deutschland landen Jahr für Jahr 12 bis 18 Millionen t Lebensmittel im Müll. Das ist im Durchschnitt ein Drittel des aktuellen Verbrauchs von 54,5 Millionen t. Verbraucherinnen und Verbraucher werfen pro Kopf etwa 75 kg Lebensmittel im Jahr weg. In der Summe sind das jedes Jahr Lebensmittel im Wert von ca. 20 Milliarden Euro.

Die Hälfte dieses vermeintlichen Abfalls wäre noch genießbar. Insbesondere tragen Verbraucherinnen und Verbraucher sowie der Handel zur Vernichtung von Lebensmitteln bei. Der verschwenderische Umgang mit Lebensmitteln wirkt sich negativ auf die Umwelt, eine effiziente Nutzung von Ressourcen wie auch auf die Versorgung aus.

Soziale Einrichtungen wie die Tafeln, die Lebensmittel an Bedürftige abgeben und somit zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung beitragen, stehen vor bürokratischen und personellen Herausforderungen. Hier wollen wir unterstützen.

Zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung und zur Unterstützung von sozialen Einrichtungen bedarf es eines konkreten Maßnahmenpakets. Dazu gehört u. a. die Änderung der aktuellen Rechtslage. Die bestehende Gesetzeslage schützt die Entsorgung genießbarer Lebensmittel, statt ihr entgegenzuwirken.

Daher bittet der Landtag die Landesregierung,

1. unter Federführung des Zentrums für Ernährung und Hauswirtschaft Niedersachsen (ZEHN) eine solide Datenbasis für die Lebensmittelverluste auf den verschiedenen Wertschöpfungsstufen, eine Ursachenanalyse und verbindliche Zielmarken zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung in Produktion, Handel, Gastronomie, Landwirtschaft und privaten Haushalten zu erarbeiten,
2. zu prüfen, inwieweit Strategien für den Umgang mit verpackten Lebensmittelabfällen etabliert werden können, da diese insbesondere im Bereich der Kompostierung Probleme verursachen und zur Plastikanreicherung in Böden führen,
3. zu prüfen, ob neben der bestehenden Förderung der LAG Tafeln auch die örtlichen Tafeln unterstützt werden können, um den wachsenden Bedarf und die Weitergabe von Lebensmitteln an immer mehr Bedürftige zu bewältigen,
4. die Initiierung einer Plattform zu prüfen, die alle an der Wertschöpfungskette Beteiligten mit den Tafeln und anderen gemeinnützigen Organisationen vernetzt, und Initiativen wie Foodsharing weiter zu unterstützen,

5. sich so weit möglich im Rahmen des gegenwärtigen Konsultationsverfahrens der Europäischen Kommission zur Änderung der europäischen Lebensmittelinformationsverordnung dafür einzusetzen, dass bei den Regelungen zum Mindesthaltbarkeitsdatum neben den Belangen der Lebensmittelsicherheit die Reduzierung von Lebensmittelverschwendung Berücksichtigung findet.

Ferner bittet der Landtag die Landesregierung, sich auf bundespolitischer Ebene dafür einzusetzen,

1. dass haftungsrechtliche Hürden für die Weitergabe von Lebensmitteln abgebaut werden,
2. die Einführung eines Abgabengesetzes voranzutreiben, welches den Lebensmitteleinzelhandel und die Lebensmittelproduktion verpflichtet, weiterhin verwertbare Lebensmittel an gemeinnützige Initiativen zur Lebensmittelrettung abzugeben.
3. die Bundesratsinitiative 543/21, welche die Einführung einer gesetzlichen Regelung der kostenlosen Abgabe von noch genießbaren Lebensmitteln durch den Handel und das verarbeitende Gewerbe an interessierte Personenkreise oder gemeinnützige Einrichtungen vorsieht, zu unterstützen,
4. zu prüfen, ob Initiativen wie Foodsharing organisatorisch und finanziell unterstützt werden können, um eine Verteilung genießbarer, für die Entsorgung vorgesehener Lebensmittel an Bedürftige im Inland oder in Krisenregionen sicherzustellen.

Antwort der Landesregierung vom 20.01.2023

Deutschland hat sich 2019 mit der „Nationalen Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung“ erneut dem Ziel der Vereinten Nationen verpflichtet, bis 2030 die Lebensmittelverschwendung pro Kopf auf Einzelhandels- und Verbraucherebene zu halbieren. Die entlang der Produktions- und Lieferkette entstehenden Lebensmittelabfälle einschließlich Nachernteverlusten sollen verringert werden. Es fallen pro Kopf in Deutschland zurzeit mehr als 80 Kilo pro Jahr an vermeidbaren Lebensmittelverlusten an.

Die Landesregierung ist auf vielen Ebenen im Bereich der Steigerung der Lebensmittelwertschätzung und der Reduzierung der Lebensmittelabfälle aktiv und unterstützt hierdurch maßgeblich die Umsetzung der „Nationalen Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung“ sowie das Ziel der Vereinten Nationen, bis 2030 die Lebensmittelverschwendung zu halbieren.

Das Zentrum für Ernährung und Hauswirtschaft (ZEHN) führt eine Vielzahl von Aktionen zur Reduktion der Lebensmittelverschwendung durch. Hierbei werden die Zielgruppen entlang der gesamten Wertschöpfungskette in den Blick genommen. Beispielsweise beteiligt sich das ZEHN mit vielen Angeboten für Verbraucherinnen und Verbraucher aller Altersklassen an der alljährlichen bundesweiten Aktionswoche „Deutschland rettet Lebensmittel“. Über das ganze Jahr hinweg werden Mitmachaktionen vor Ort, wie z. B. die gemeinsame Beerntung von Streuobstwiesen und Vermostung des Obstes, „Schnippeldiskos“ an Schulen, „Happy Hours“ für Lebensmittelretterinnen und Lebensmittelretter mit Studentenwerken, etc. an unterschiedlichen Orten in Niedersachsen angeboten. Ergänzend werden online-Mitmachaktionen, wie z. B. das Fotoshooting „Ugly Food - but still so good“ oder die „Mindesthaltbarkeit-Challenge“, durchgeführt.

Des Weiteren bietet das ZEHN u. a. Podcasts zum Thema Reduktion der Lebensmittelverschwendung, Seminare, Diskussionsabende, Wissensvermittlungsworkshops, Ideenwettbewerbe und Fachtagungen an.

Zu 1:

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML) hat zu diesem Themenkomplex eine Forschungsstudie in Auftrag gegeben. Auftragnehmerin ist die Hochschule Osnabrück. Der Titel lautet: „Aktionsplan gegen die Verschwendung von Lebensmitteln und zur Stärkung der Tafeln“.

So soll die Basis für die Reduktion der Lebensmittelverschwendung bzw. eine Erhöhung der Lebensmittelwertschätzung geschaffen und damit ein wichtiger Teil von Niedersachsens Ernährungsstrategie umgesetzt werden. Im Rahmen der geplanten Arbeiten stehen zwei Schwerpunkte im Fokus:

1. Die Etablierung eines Netzwerks „Lebensmittelwertschätzung“ in Kooperation mit dem ZEHN e. V. sowie
2. die Schaffung einer wissenschaftlich validen Datenbasis zur Identifikation der relevanten ökologischen, sozialen und ökonomischen Potenziale entlang ausgewählter Wertschöpfungsketten mit besonderem Fokus auf die Einbindung sozialer Organisationen. Das Projekt ist am 01.08.2022 gestartet. Derzeit liegen noch keine Ergebnisse vor.

Zu 2:

Im Hinblick auf die Belange der Abfallwirtschaft hat sich das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (MU) intensiv mit der Fragestellung befasst, wie dem Risiko der Einträge von Fremdstoffen, insbesondere Kunststoffen, im Rahmen der hochwertigen Verwertung von verpackten Lebensmittelabfällen begegnet werden kann. Hierzu beteiligt sich das MU an einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA). Diese hat ein „Konzept für eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung von verpackten Lebensmittelabfällen“ erarbeitet, welches nach Zustimmung der Umweltministerkonferenz im Jahr 2019 veröffentlicht wurde. Darüber hinaus hat sich das MU im Rahmen der Novellierung der für die schadlose bodenbezogene Verwertung von Bioabfällen (worumter auch Lebensmittelabfälle fallen) maßgeblichen abfallrechtlichen Verordnung, der Bioabfallverordnung (BioAbfV), dafür eingesetzt, dass die wesentlichen Regelungen des Konzeptes in die Verordnung aufgenommen werden. Zu den Regelungen gehört beispielsweise, dass gewerbliche verpackte Bioabfälle, wie verpackte Lebensmittelabfälle, getrennt von anderen Bioabfällen zunächst von der Verpackung entfrachtet (entpackt) werden, bevor sie mit anderen Bioabfällen vermischt und der biologischen Behandlung (Kompostierung/Vergärung) zugeführt werden.

Die Änderung der BioAbfV diene insgesamt dem Ziel der Reduzierung von Kunstoffeinträgen in die Umwelt durch die bodenbezogene Verwertung von Abfällen. Die Novelle der BioAbfV wurde im Mai 2022 im Bundesgesetzblatt (BGBl. I S. 700) verkündet und wird ab Mai 2023 gestuft in Kraft treten.

Die abfallrechtlichen Regelungen wurden im Hinblick auf die Problematik der verpackten Lebensmittelabfälle, wie dargelegt, in den letzten Jahren fortgeschrieben. Weiterer Handlungsbedarf wird im Hinblick auf die Belange der hochwertigen Verwertung von verpackten Lebensmittelabfällen nicht gesehen.

Zu 3:

Im Hinblick auf die derzeitige Entwicklung der Lebensmittelversorgung gerade auch durch die Tafeln beabsichtigt die Landesregierung, durch folgende Maßnahmen die ehrenamtliche Tätigkeit in den Tafeln zu stärken und zu unterstützen:

- a) Kurzfristig ist durch das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS) bereits für das Jahr 2021 eine zusätzliche Unterstützung der Tafeln durch eine Aufstockung der Landesförderung an den Landesverband der Tafeln in Niedersachsen und Bremen um 42 000 Euro auf 50 000 Euro erfolgt.
- b) Zudem unterstützt das MS den Landesverband der Tafeln bei der Durchführung einer Werbekampagne für das ehrenamtliche Engagement in den Tafeln. Hierfür stellt das MS dem Landesverband 50 000 Euro aus Landesmitteln zur Verfügung; eine Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns wurde vom zuständigen Landesamt am 26.09.2022 erteilt, sodass der Landesverband bereits aktiv werden kann. Den formellen Bewilligungsbescheid erteilte das Landesamt am 28.09.2022. Der Landesverband wird die Kampagne noch in diesem Jahr in eigener Zuständigkeit durchführen.
- c) Die Förderung in Höhe von zwei Millionen Euro (ML) soll dazu beitragen, dass die Tafel (Landesverband Niedersachsen/Bremen) logistische Verteilzentren aufbaut. Die Verteilzentren sollen zu einer professionellen Landeslogistik beitragen; in ihnen können Herstellerspenden nachhaltig und fachgerecht gelagert werden sowie zielgerichtet an die örtlichen Ausgabestellen weiterverteilt werden.

- d) Im Koalitionsvertrag der 19. Wahlperiode ist festgehalten, dass die Tafeln als Träger des Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ) anerkannt werden sollen, um sie zu unterstützen.

Über die vorgenannten übergreifenden Unterstützungsmaßnahmen hinaus ist eine unmittelbare Förderung der einzelnen örtlichen Tafeln seitens der Landesregierung nicht vorgesehen. Deren Unterstützung erfolgt in der Regel durch örtliche Unternehmen und gesellschaftliche Organisationen sowie durch die Kommunen unmittelbar vor Ort.

Zu 4:

Zu diesem komplexen Themenbereich hat ML am 06.09.2022 ein Sondierungsgespräch zwischen dem niedersächsischen Landvolkverband, dem Landesverband der Tafeln sowie der Vereinigung Norddeutscher Direktvermarkter vermittelt. In den Fokus gerückt wurde hier die Entwicklung einer App, um die Nachfrage der Tafeln und die Spendenbereitschaft der Erzeuger besser koordinieren zu können. In dem Sondierungsgespräch hatten sich jedoch weder Betreiber noch Geldgeber für die App gefunden, obwohl der potenzielle Nutzen einer App von Erzeugern und Tafeln anerkannt wurde.

Unabhängig vom Fehlen einer digitalen Vernetzungsplattform verhindern oftmals hohe Erntekosten, die zum Teil dazu führen, dass das Erntegut auf dem Acker verbleibt, die Bereitstellung nicht vermarktbarer Ware für die Tafeln.

Zu 5:

Die Europäische Kommission erwägt Änderungen der Vorschriften zur Angabe des Mindesthaltbarkeitsdatums (MHD) in der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011, um die Lebensmittelverschwendung durch Verbraucher zu reduzieren, ohne die Lebensmittelsicherheit zu gefährden. Im ersten Quartal 2022 fand ein Konsultationsverfahren zur Überarbeitung der Verordnung statt, wobei sich die Mitgliedstaaten zu verschiedenen vorgeschlagenen Änderungen äußern konnten (z. B. Erweiterung der Liste der Lebensmittel, die kein MHD benötigen; MHD abschaffen oder durch Produktionsdatum ersetzen; Ausdruck und Datum der Darstellung ändern). Einheitliche Regelungen für eine erweiterte Datumskennzeichnung, die eine Verringerung der Lebensmittelverschwendung unterstützen, werden auch aus hiesiger Sicht für erforderlich gehalten, da zunehmend Hinweise wie „oft länger gut“ verwendet werden, deren Rechtmäßigkeit in Deutschland derzeit kontrovers diskutiert wird. Ein völliges Wegfallen der Datumskennzeichnung oder ein Ersatz durch das Produktionsdatum wären in ihren Auswirkungen indes völlig unkalkulierbar und sind v. a. auch aus Gründen der Lebensmittelsicherheit kritisch zu betrachten. Eine entsprechende Stellungnahme an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) wurde am 11.03.2022 abgegeben.

Einsetzen auf bundespolitischer Ebene

Zu 1:

In Zusammenhang mit der Thematik „Aktionsplan gegen die Verschwendung von Lebensmitteln und zur Stärkung der Tafeln“ ist die allgemeine Haftung nach § 823 BGB betroffen. Bei der Weitergabe von Lebensmitteln greift die Haftung folglich nur, wenn die Lebensmittel abgebende Person vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat. Die allgemeine Haftungsregelung dient nicht zuletzt dem Schutz des Verbrauchers.

Was die Abgabe von Lebensmitteln, bei denen das Mindesthaltbarkeitsdatum überschritten ist, an Tafeln anbelangt, so ist dieses grundsätzlich nicht verboten. Die Verantwortlichkeiten der Lebensmittelunternehmer sind in Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und Artikel 8 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 geregelt. Grundsätzlich ist der Lebensmittelunternehmer verantwortlich für die Informationen über Lebensmittel (u. a. auch das MHD) und dafür, ein sicheres Lebensmittel in Verkehr zu bringen. Auch diese Regelung dient dem Schutz des Verbrauchers.

Um die haftungsrechtliche Sachlage klarzustellen und mögliche weiterbestehende Beschränkung der zivil- und strafrechtlichen Haftung bei Spenden von Lebensmitteln, die in redlicher Absicht gespendet wurden, zu prüfen, hat Niedersachsen den Antrag auf Bundesebene (siehe unten Nummer 3) eingebracht.

Zu 2:

Ein Gesetzgebungsverfahren zur Einführung eines sogenannten Abgabengesetzes, das den Lebensmitteleinzelhandel und auch die Lebensmittelproduzenten verpflichtet, weiterhin verwertbare Lebensmittel an gemeinnützige Initiativen zur Lebensmittelrettung abzugeben, liegt in der Zuständigkeit des Bundes. Im Rahmen der Umsetzung der „Nationalen Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung“ arbeitet der Bund aktuell am Abschluss einer Zielvereinbarung mit den Unternehmen des Groß- und Einzelhandels. Hier sollen eine Verpflichtung zur Weitergabe geeigneter Lebensmittel und eine Kooperation mit gemeinnützigen Initiativen festgeschrieben werden. Niedersachsen ist im strategiebegleitenden Bund-Länder-Gremium vertreten und setzt sich aktiv für die Thematik ein.

Im Koalitionsvertrag der 19. Wahlperiode ist festgehalten: „...Wir setzen uns weiterhin für die Schaffung rechtlicher und organisatorischer Rahmenbedingungen (Lebensmittel-Retten-Gesetz), für eine vollständige Vermeidung von Lebensmittelverschwendung ein.“ Niedersachsen wird hierzu seine Kontakte in das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft nutzen und zielorientiert darauf hinarbeiten.

Zu 3:

Der Bundesrat hat am 17.09.2021 die „Entschließung des Bundesrates: Verankerung gesetzlicher Pflichten und weitere Maßnahmen zur Reduzierung und Vermeidung von Lebensmittelabfällen“ (Drs. 543/21 Beschluss) beschlossen. Der Antrag für diese Entschließung wurde vom Land Niedersachsen eingebracht. Die Entschließung wird weiterhin von Niedersachsen unterstützt. Hierfür werden die einzelnen Punkte der Entschließung mit dem Ziel der Reduktion der Lebensmittelverschwendung im Bund-Länder-Gremium von Niedersachsen eingefordert, begleitet und wo möglich, parallel im Land umgesetzt (z. B. Unterstützung der Tafeln).

Zu 4:

Gemeinsam mit Berlin hat Niedersachsen einen Beschlussvorschlag mit dem Titel „Lebensmittelrettung stärken“ zur ACK am 18. und 19. Januar 2023 eingebracht.