

STELLUNGNAHME

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

Bundesvereinigung der
Deutschen Ernährungsindustrie e.V.
Claire-Waldoff-Straße 7
10117 Berlin
Telefon +49 30 200786-0
feller@ernaehrungsindustrie.de
www.ernaehrungsindustrie.de

Berlin, den 4. August 2026

Der Gesetzentwurf soll unter anderem die am 10. September 2025 in Kraft getretene Richtlinie (EU) 2025/1892 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle (Abfallrahmenrichtlinie) fristgemäß bis zum 17. Juni 2027 in deutsches Recht umsetzen. Diese sieht insbesondere Änderungen im Bereich der Vermeidung von Lebensmittelabfällen vor, die im Kreislaufwirtschaftsgesetz umzusetzen sind.

Aus Sicht der Ernährungsindustrie ist der Gesetzentwurf wie folgt anmerkungsbedürftig:

1. Referenzjahr für die Abfallvermeidung der Stufe Verarbeitung und Herstellung auf 2015 ändern

Der neue § 7 b Abs. 3 Ziffer 1 (Art. 1 Ziffer 7 des Gesetzentwurfs) sieht eine Regelung vor, wonach die Verringerung der Erzeugung von Lebensmittelabfällen bis zum 31. Dezember 2030 im Bereich Verarbeitung und Herstellung minus 10 Prozent gegenüber der im Jahr 2020 erzeugten Menge an Lebensmittelabfällen betragen soll.

Begründet wird dieses Referenzjahr in der Amtlichen Begründung damit, dass in diesem Jahr erstmalig an die Europäische Kommission über die Menge an Lebensmittelabfällen berichtet werden musste, sodass erstmalig Daten vorliegen, die mittels einer fortschreibungsfähigen Methodik ermittelt wurden und die eine Datenqualität haben, die von der EU anerkannt wird.

Allerdings lässt Art. 9 a Abs.5 der umzusetzenden Richtlinie es ausdrücklich zu, ein früheres Jahr als Bezugszeitraum zugrunde zu legen, sofern ein Mitgliedstaat in Bezug auf die Ziele für die Verringerung von Lebensmittelabfällen in der Lage ist, für ein Jahr vor 2021 Daten vorzulegen, die mithilfe von in dem Delegierten Beschluss (EU) 2019/1597 der Kommission festgelegten Methoden erhoben wurden, oder für Jahre vor 2020 mithilfe von Methoden, die der Methodik und den Mindestqualitätsanforderungen für die einheitliche Messung des Umfangs von Lebensmittelabfällen gemäß dem genannten Delegierten Beschluss entsprechen.

In diesem Kontext ist zu berücksichtigen, dass für Deutschland bereits entsprechende Daten zu Lebensmittelabfällen für das Jahr 2015 vorliegen. Diese wurden durch das Thünen Institut, im Auftrag des damaligen BMEL (siehe Thünen Report 71, „Lebensmittelabfälle in Deutschland - Baseline 2015 -“erhoben (bmlh.de/Ernaehrung/Lebensmittelverschwendung/TI-Studie2019)).

Es bietet sich an, von dieser Datengrundlage ausgehend auf das Jahr 2015 als Referenzjahr im Sinn der oben genannten Regelung abzustellen.

Bereits lange vor 2020 haben zahlreiche Unternehmen aus der Ernährungsindustrie erhebliche Investitionen und organisatorische Maßnahmen ergriffen, um Lebensmittelabfälle und -verluste entlang ihrer Produktions- und Lieferketten systematisch zu reduzieren. Hierzu zählen unter anderem die Optimierung von Produktionsprozessen, Investitionen in moderne Anlagentechnik, die Verbesserung von Lager- und Logistikprozessen, die Weiterentwicklung von Qualitätsmanagementsystemen sowie

die Intensivierung von Kooperationen zur Weiterverwertung oder Spende überschüssiger Lebensmittel. Diese Maßnahmen wurden vielfach auf freiwilliger Basis und ohne gesetzliche Verpflichtung umgesetzt. Die Wahl des Jahres 2015 als Basisjahr würde die erzielten Reduktionserfolge berücksichtigen. Bei einem Verbleib des Jahres 2020 müssten Unternehmen, die frühzeitig Verantwortung übernommen und Lebensmittelabfälle bereits deutlich gesenkt haben, ausgehend von einem bereits optimierten Ausgangsniveau weitere Reduktionsleistungen erbringen als Unternehmen, die entsprechende Maßnahmen erst später eingeleitet haben. Die Festlegung des Basisjahres 2020 würde damit unbeabsichtigt diejenigen Unternehmen benachteiligen, die frühzeitig in die Vermeidung von Lebensmittelabfällen investiert haben. Die Wahl des Jahres 2015 als Basisjahr hingegen trägt den freiwilligen Anstrengungen in der Branche Rechnung und stärkt zugleich die Akzeptanz der gesetzlichen Zielvorgaben.

1. Programm zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen rechtlich flankieren und konkretisieren

a. Der neue § 33a (Artikel 1 Nummer 20 des Gesetzentwurfes) führt eine eigenständige Regelung für die Erstellung eines Programms zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen in das Kreislaufwirtschaftsgesetz ein. § 33a Absatz 3 gibt den Inhalt vor, den das Programm zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen des Bundes mindestens enthalten soll. Nummer 2 enthält einen Katalog an Maßnahmen, die dazu geeignet sind, die Ziele zur Verringerung von Lebensmittelabfällen zu erreichen. Bei der Aufzählung der Maßnahmen handelt es sich um Mindestmaßnahmen.

Die in Absatz 3 Ziffer 2 lit.c aufgeführte „Förderung von Lebensmittelspenden und anderen Formen der Umverteilung von Lebensmitteln für den menschlichen Verzehr, damit der Verzehr durch den Menschen Vorrang gegenüber dem Einsatz als Tierfutter und der Verarbeitung zu sonstigen Erzeugnissen hat, ...“ zeichnet sich durch ein hohes Maß an rechtlichen Hemmnissen aus. Dies führt vielfach dazu, dass noch genießbare Lebensmittel vorsorglich entsorgt statt gespendet werden. Diese Hemmnisse werden insbesondere bedingt durch

- Haftungsrechtliche Fragen: Spender und karitative Einrichtungen befürchten zivil- und strafrechtliche Folgen, sofern gespendete Lebensmittel Mängel aufweisen.
- Steuerrechtliche Fragen: Lebensmittelspenden unterliegen grundsätzlich der Umsatzsteuerpflicht, wenn zuvor Vorsteuerabzug geltend gemacht wurde. In der Praxis entstehen immer wieder Unsicherheiten bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage. Für unverkäufliche Lebensmittel kurz vor Ablauf des MHD beträgt die Bemessungsgrundlage 0 €, bei verkehrsfähigen Lebensmitteln mit z.B. Kennzeichnungsfehlern dagegen der fiktive Wiederbeschaffungswert einschließlich Nebenkosten, auch wenn die Produkte vernichtet würden. Hier bedarf es einer spendenorientierten steuerrechtlichen Klarstellung.
- Mindesthaltbarkeitsdatum (MHD): Die Weitergabe von Lebensmitteln nach Ablauf des MHD ist rechtlich oft unklar oder wird aus Haftungsgründen vermieden.
- Hygienerecht/Rückverfolgbarkeit: Strenge Dokumentations- und Kühlkettenvorgaben nach EU-Recht erschweren die unbürokratische Übergabe.

Wegen der näheren Einzelheiten wird auf das Rechtsgutachten „Identifikation, Bewertung sowie Handlungsempfehlungen zu rechtlichen Hemmnissen bei der Vermeidung von Lebensmittelabfällen und der Weitergabe von Lebensmittelspenden“ verwiesen, das am 13. Juni 2024 vom BMLEH veröffentlicht worden ist (bmleh.de/Ernaehrung/Lebensmittelverschwendung/Rechtsgutachten).

Die vorliegende kreislaufwirtschaftliche Zielsetzung, den Umfang von Lebensmittelabfällen zu verringern, lässt sich nur erreichen, wenn den bestehenden rechtlichen Hemmnissen wirksam entgegengewirkt wird.

b. Absatz 4 sieht im Übrigen vor, dass zur Überprüfung der Einhaltung der Ziele nach § 7b Absatz 2 der Umfang der Lebensmittelabfälle auf der Grundlage einer in Artikel 2 des Delegierten Beschlusses (EU) 2019/1597 festgelegten Methodik angewandt werden soll.

Diese Methodik sollte schnellstmöglich überarbeitet werden, um eine sachgerechte Unterscheidung zwischen vermeidbaren und unvermeidbaren Lebensmittelverlusten und -abfällen herbeizuführen bzw. zwischen Abfällen und Verlusten von für den menschlichen und nicht für den menschlichen Verzehr bestimmten Lebensmitteln. Es ist in diesem Kontext sicherzustellen, dass Nebenprodukte mit weiterer wirtschaftlicher Nutzung sowie unvermeidbare Stoffströme (z.B. Knochen, Schalen, Kerne) transparent von tatsächlich vermeidbaren Lebensmittelverlusten abgegrenzt werden, da diese nicht gleichbedeutend mit Lebensmittelverschwendung (Überproduktion, Fehlplanung, Vernichtung verzehrfähiger Lebensmittel) sind. Dies gilt im Übrigen auch für Rückstellmuster (z.B. im Rahmen des HACCP-Konzepts, Probenziehungen durch Lebensmittelüberwachung), da hier eine gesetzliche Pflicht besteht und keine „Ineffizienz der Ressourcennutzung“.

Beseitigt werden sollte auch die ungleiche rechtliche Einordnung des Einsatzes von Biomasse in Biogasanlagen. Nach gegenwärtiger Rechtslage wird diese beim Einsatz in externen Anlagen als Lebensmittelabfall eingeordnet, jedoch nicht, sofern diese einer betriebseigenen zugeführt wird. Es erscheint vielmehr sachgerecht, diese in beiden Fällen nicht als Abfall einzustufen, da sie zur Energiegewinnung genutzt werden.

2. Zur BVE

In der Ernährungsindustrie erwirtschaften rund 6.000 Betriebe einen jährlichen Umsatz von 233 Mrd. Euro. Mit über 658.000 Beschäftigten ist diese Branche der drittgrößte Industriezweig Deutschlands. Dabei ist die Branche klein- und mittelständisch geprägt: 90 Prozent der Unternehmen der deutschen Ernährungsindustrie gehören dem Mittelstand an. Die Exportquote von 37 Prozent zeigt, dass Kunden auf der ganzen Welt die Qualität deutscher Lebensmittel schätzen.