

Stellungnahme des Bundesverbandes der Deutschen Süßwarenindustrie e.V. zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

Der Bundesverband der Deutschen Süßwarenindustrie e. V. (BDSI) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes.

Der BDSI unterstützt grundsätzlich das Ziel, Lebensmittelabfälle weiter zu reduzieren und zusätzliche hochwertige Verwertungswege zu erschließen. Entscheidend ist jedoch, dass die gesetzlichen Regelungen die bereits erzielten Reduktionsleistungen angemessen berücksichtigen, auf tatsächlich noch vorhandene Vermeidungspotenziale ausgerichtet werden und technologieoffen ausgestaltet sind.

1. Lebensmittelabfälle

1.1 Referenzjahr 2015 zugrunde legen

Der BDSI unterstützt ausdrücklich die Forderung der Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE), für das Reduktionsziel im Bereich Verarbeitung und Herstellung nach § 7b Abs. 3 Nr. 1 KrWG-E das Jahr 2015 anstelle des Jahres 2020 als Referenzjahr festzulegen.

Art. 9a Abs. 5 der geänderten Abfallrahmenrichtlinie eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, einen früheren Bezugszeitraum heranzuziehen, sofern hierfür Daten vorliegen, die mit der unionsrechtlichen Messmethodik und deren Mindestqualitätsanforderungen vereinbar sind. Für Deutschland liegen mit der vom Thünen-Institut ermittelten „Baseline 2015“ entsprechende Daten vor.

Die Wahl des Jahres 2015 würde zudem den erheblichen Anstrengungen Rechnung tragen, die zahlreiche Unternehmen bereits lange vor 2020 unternommen haben. Gerade in der Süßwarenindustrie wurden Produktionsprozesse und Anlagentechnik fortlaufend optimiert, Ausschussmengen reduziert sowie Möglichkeiten zur innerbetrieblichen Wiederverwendung, Weiterverwertung und Abgabe geeigneter Lebensmittel ausgebaut.

Bei einem Festhalten am Jahr 2020 müssten Unternehmen, die Lebensmittelverluste bereits frühzeitig auf ein niedriges Niveau reduziert haben, zusätzliche Einsparungen von einer bereits stark optimierten Ausgangsbasis aus erzielen. Dadurch würden gerade diejenigen Unternehmen benachteiligt, die frühzeitig Verantwortung übernommen und in die Abfallvermeidung investiert haben. Der BDSI spricht sich

deshalb dafür aus, in § 7b Abs. 3 Nr. 1 KrWG-E das Jahr 2015 als Referenzjahr festzulegen.

1.2 Reduktionsmaßnahmen auf tatsächliche Vermeidungspotenziale ausrichten

Bei der Ausgestaltung der Maßnahmen zur Erreichung der Reduktionsziele sollte berücksichtigt werden, dass sich Umfang und Ursachen von Lebensmittelabfällen zwischen den Branchen und Produktionsbereichen erheblich unterscheiden.

Aus Sicht des BDSI sollten Maßnahmen vorrangig dort ansetzen, wo noch wesentliche und praktisch erschließbare Vermeidungspotenziale bestehen. Branchen und Unternehmen, die Lebensmittelverluste bereits durch umfangreiche Investitionen und kontinuierliche Prozessoptimierungen auf ein sehr niedriges Niveau reduziert haben, dürfen nicht mit denselben zusätzlichen Anforderungen belastet werden wie Bereiche mit deutlich höheren Reduktionspotenzialen.

Die Umsetzung sollte daher branchenspezifische Ausgangslagen und bereits erzielte Reduktionsleistungen angemessen berücksichtigen sowie sicherstellen, dass zusätzliche Anforderungen technisch und lebensmittelrechtlich umsetzbar und wirtschaftlich verhältnismäßig sind.

1.3 Rechtliche Hemmnisse für Lebensmittelspenden abbauen

Der BDSI unterstützt die in § 33a Abs. 3 Nr. 2 Buchst. c KrWG-E vorgesehene Förderung von Lebensmittelspenden und anderen Formen der Umverteilung für den menschlichen Verzehr. Eine solche Förderung kann ihre Wirkung jedoch nur entfalten, wenn zugleich die bestehenden rechtlichen Hemmnisse für Lebensmittelspenden abgebaut werden.

In der Praxis bestehen insbesondere Unsicherheiten im Haftungsrecht, im Steuerrecht, beim Umgang mit dem Mindesthaltbarkeitsdatum sowie hinsichtlich lebensmittelhygienischer Anforderungen und der Rückverfolgbarkeit. Diese Unsicherheiten können dazu führen, dass noch verkehrsfähige und genießbare Lebensmittel vorsorglich einer anderweitigen Verwertung oder Entsorgung zugeführt werden, obwohl eine Weitergabe zum menschlichen Verzehr grundsätzlich möglich wäre.

Das im Gesetzentwurf vorgesehene Programm zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen sollte deshalb mit konkreten Maßnahmen zum Abbau dieser Hemmnisse verbunden werden.

1.4 Messmethodik und Begriffsbestimmungen sachgerecht ausgestalten

Die Messmethodik muss die tatsächlichen Vermeidungsleistungen der Unternehmen sachgerecht abbilden. Der BDSI unterstützt daher die Forderung der BVE, die derzeitige Methodik so weiterzuentwickeln, dass insbesondere unterschieden werden kann zwischen

- vermeidbaren und unvermeidbaren Lebensmittelabfällen und -verlusten,
- ursprünglich für den menschlichen Verzehr bestimmten und nicht dafür bestimmten Bestandteilen,
- tatsächlich entsorgten Lebensmitteln und wirtschaftlich weiter genutzten Nebenprodukten sowie

- vermeidbarer Vernichtung verzehrfähiger Lebensmittel und Stoffströmen, die aus rechtlichen, technischen oder sicherheitsbezogenen Gründen unvermeidbar sind.

Unvermeidbare Bestandteile und Produktionsreste dürfen nicht mit vermeidbarer Lebensmittelverschwendung gleichgesetzt werden. Ebenso müssen Nebenprodukte, die einer weiteren wirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden, sowie gesetzlich erforderliche Rückstellmuster, Probenziehungen oder aus Gründen der Lebensmittelsicherheit ausgesonderte Produkte sachgerecht berücksichtigt werden. Darüber hinaus sollte die unterschiedliche Behandlung von Stoffströmen, die in betriebseigenen oder externen Biogasanlagen zur Energiegewinnung eingesetzt werden, überprüft werden. Die abfallrechtliche Einordnung sollte nicht allein davon abhängen, ob die Verwertung innerhalb oder außerhalb des Betriebsgeländes erfolgt.

Der BDSI regt zudem an, im Zuge der weiteren Umsetzung klare und praxistaugliche Abgrenzungen zwischen vermeidbaren und unvermeidbaren Lebensmittelverlusten und -abfällen sowie gegenüber Nebenprodukten sicherzustellen. Soweit die maßgeblichen Begriffe und Vorgaben unionsrechtlich festgelegt sind, sollte sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene für entsprechende Klarstellungen und eine einheitliche Anwendung einsetzen.

1.5 Rechtliche Rahmenbedingungen für Rework verbessern

Ein wichtiges Instrument zur Vermeidung von Lebensmittelverlusten in der Süßwarenindustrie ist das Rework. Hierbei werden geeignete und sichere Produkte oder Zwischenprodukte unter kontrollierten Bedingungen erneut in den Herstellungsprozess eingebracht. Dies ermöglicht es, Ressourcen im Produktionskreislauf zu halten, ohne die Lebensmittelsicherheit oder die Produktqualität zu beeinträchtigen.

In der Praxis können insbesondere die lebensmittelrechtlichen Kennzeichnungsvorgaben, etwa die Anforderungen der Lebensmittelinformationsverordnung an Zutatenverzeichnisse, die Nutzung von Rework erheblich erschweren. Dies gilt insbesondere, wenn die exakte Zusammensetzung wechselnder, grundsätzlich geeigneter Rework-Chargen zu unverhältnismäßig komplexen Kennzeichnungsanforderungen führt.

Der BDSI bittet die Bundesregierung daher, sich auf europäischer Ebene für praxistaugliche Regelungen einzusetzen, die den sicheren Einsatz geeigneter Produkte als Rework erleichtern. Die Anforderungen an Lebensmittelsicherheit, Rückverfolgbarkeit und Verbraucherinformation müssen dabei uneingeschränkt gewahrt bleiben. Zugleich sollten unnötige regulatorische Hindernisse beseitigt werden, wenn diese dazu führen, dass einwandfreie Lebensmittel oder Zwischenprodukte nicht erneut eingesetzt werden können und stattdessen zu Lebensmittelabfällen werden.

2. Chemisches Recycling

2.1 Aufnahme in die Abfallhierarchie grundsätzlich begrüßenswert

Der BDSI begrüßt grundsätzlich, dass das chemische Recycling durch die vorgesehenen Regelungen in § 3 Abs. 25a und 25b sowie § 6 Abs. 1 Nr. 3 KrWG-E erstmals ausdrücklich im Kreislaufwirtschaftsgesetz berücksichtigt und innerhalb der Abfallhierarchie eingeordnet werden soll.

Chemische Recyclingverfahren können mechanische beziehungsweise werkstoffliche Verfahren sinnvoll ergänzen, insbesondere bei Abfallströmen, die aufgrund ihrer Zusammensetzung, Verschmutzung oder Materialkombination nicht oder nicht in ausreichender Qualität werkstofflich recycelt werden können. Dabei sollte der gesetzliche Rahmen sicherstellen, dass geeignete etablierte werkstoffliche Recyclingverfahren nicht verdrängt werden und die zurückgewonnenen Stoffe tatsächlich stofflich zur Erzeugung neuer Polymere oder anderer Stoffe genutzt werden.

2.2 Definition technologieoffen ausgestalten

Nach dem Wortlaut des vorgeschlagenen § 3 Abs. 25b KrWG-E ist das chemische Recycling auf das Recycling von Kunststoffen beschränkt. Dadurch könnten Verfahren zur Zerlegung und rohstofflichen Verwertung anderer polymerer Materialien vom Anwendungsbereich ausgeschlossen werden.

Dies betrifft beispielsweise neue enzymatische Verfahren, mit denen Cellulosefasern aus Papierverbundverpackungen in ihre Bestandteile zerlegt und anschließend wieder stofflich genutzt werden können. Solche Verfahren fallen nach der derzeit vorgesehenen Abgrenzung möglicherweise weder unter die Definition des werkstofflichen noch unter diejenige des chemischen Recyclings. Dadurch kann eine rechtliche Zuordnungslücke für innovative Verfahren entstehen, die grundsätzlich dazu geeignet sind, bislang überwiegend energetisch verwertete Stoffströme einer stofflichen Verwertung zuzuführen.

Der BDSI regt daher an, § 3 Abs. 25b KrWG-E technologieoffen zu formulieren und seinen Anwendungsbereich auf andere polymere Materialien zu erstrecken. Entscheidend sollte nicht allein die Einordnung des Ausgangsmaterials als Kunststoff sein, sondern ob die Polymere durch das Verfahren ganz oder teilweise in ihre Bestandteile zerlegt, die gewonnenen Stoffe anschließend stofflich genutzt und nicht energetisch verwertet werden.

§ 3 Abs. 25b KrWG-E könnte daher wie folgt gefasst werden:

„Chemisches Recyclingverfahren im Sinne dieses Gesetzes ist das Recycling von Kunststoffen und anderen polymeren Materialien durch Verfahren, bei denen Polymere ganz oder teilweise in ihre Bestandteile zerlegt und diese anschließend stofflich zur Erzeugung neuer Polymere oder anderer Stoffe verwendet und nicht energetisch genutzt werden.“

Eine solche Erweiterung würde keine pauschale Gleichstellung sämtlicher Behandlungsverfahren bewirken. Die übrigen Voraussetzungen für die Einstufung als Recycling, insbesondere die tatsächliche stoffliche Nutzung der gewonnenen Bestandteile und der Ausschluss einer energetischen Nutzung, blieben unberührt. Zugleich würde die Regelung Raum für innovative Verfahren schaffen und dazu beitragen, zusätzliche Stoffströme einer hochwertigen stofflichen Verwertung zuzuführen.

Brüssel, 04.08.2026