

Antrag des OV Fürstentfeldbruck zum Thema Verschwendung

Der Bundesvorstand sowie die SPD-Fraktion im Bundestag werden aufgefordert, unverzüglich eine Gesetzesinitiative zum Thema **“Nicht nur Lebensmittel: Vermeidung von Verschwendung im Warenkreislauf”** in die Wege zu leiten, die nach weitergehender Prüfung jedenfalls folgende Leitlinien berücksichtigen soll:

1. Präambel zur Verdeutlichung der Leitsätze

Das Ergebnisziel des angestrebten Gesetzes soll in einer Präambel ausdrücklich definiert werden, um Gerichten in sicher folgenden Rechtsstreitigkeiten klare Grundsätze an die Hand zu geben. Ziel der Vorlage ist es, die **Verantwortung** für tatsächliche und dem eigenen Angebot entsprechende Nutzung von Produkten **grundsätzlich denjenigen zuzuweisen, die sie gewerblich herstellen oder in Verkehr bringen**. Das Vernichten von oft unter hohem Ressourcenaufwand angebotener Waren muss unterbunden werden. Dabei ist in einem ersten Schritt besonders die Lebensmittelverschwendung im Bereich Produktion, Vertrieb und Handel einzudämmen. Tatsächlich belastet aber jedes Produkt auch jenseits der Lebensmittel, das am Ende seiner Produktionskette keiner echten Verwertung zugeführt sondern vernichtet wird, fraglos unsere Klimaschutzbilanz. Solche **Fehlleistungen müssen deshalb in einem zweiten Schritt umfassend unterbunden werden** und sollen dort auch Neben- und ggf. Abfallprodukte im Verlauf der Produktionsketten erfassen.

Ziel ist ausdrücklich nicht, Arbeitsmöglichkeiten und Strukturen karitativer Organisationen zu verbessern, selbst wenn das im Ergebnis vermutlich erreicht wird. Es geht auch nicht darum, bisher oft gewählte Wege der „Entsorgung“ unverkäuflicher Waren durch Spenden wie über die Tafel-Vereine oder Tauschbörsen zu zementieren. Andere Wege oder Strategien sollen ausdrücklich offen gehalten oder möglichst eingebunden werden. Das angestrebte Gesetz soll **ausdrücklich nicht private Endverbraucher oder gemeinnützige Organisationen betreffen**, die unentgeltlich Waren an Endverbraucher weitergeben.

2. Verpflichtung zur sozial orientierten Weitergabe in eigener Verantwortung

Handel und Produktion müssen gesetzlich gezwungen werden, sämtliche **gebrauchsfähigen** Waren oder Restprodukte, welche sie nicht mehr in Verkehr bringen dürfen oder wollen, entweder dem ursprünglichen Nutzungsziel entsprechend selbst zu verwerten oder dem Gemeinwohl in jeweils angemessener Weise zur Verfügung zu stellen. Jedenfalls dürfen sie nicht vernichtet werden, insbesondere nicht unter dem Aspekt des Erhalts einer konkurrenzfähigen Warenknappheit.

Diese Artikel müssen sachgerecht und getrennt von Waren gelagert werden, die der Abfall/Recyclingwirtschaft zugeführt werden sollen und alsbald gemeinnützigen Organisationen oder anderen nachhaltigen Verwertern

zugebracht werden. Die Betriebe müssen dazu **entsprechende Vereinbarungen** mit Trägern treffen, welche diese Waren dann ggf. unentgeltlich wieder in Verkehr bringen. **Grundsätzlich sind auch sie verantwortlich für dazu nötige Transportleistungen und Logistik.**

3. Strafbewehrungen

Nach einer Übergangsfrist werden Unternehmen, die solche Vereinbarungen nicht nachweisen können, mit einem **monatlichen Bußgeld** belegt, das in der Höhe ein Mehrfaches ihrer monatlichen Entsorgungskosten beträgt und mit weiterer Nichterfüllung steigt.

Was Unternehmen danach offensichtlich der Abfallwirtschaft zuführen wollen, ist kein Wirtschaftsgut im Sinne des Strafrechts. Wer sich dessen offen zugänglich bemächtigt, handelt nicht strafbar (Stichwort „Containern“ oder Flaschensammeln)

4. weitere (außer-)gesetzliche Maßnahmen

Das zuständige Bundesministerium lobt einen jährlich zu vergebenden **Preis für innovative oder besonders effiziente Kooperationen** nach diesen Vorstellungen aus. Dabei soll es für den Geber dabei bei den möglichen Marketingvorteilen bleiben, evtl. Preisgelder aber den Nehmerinitiativen zukommen.

Kommunen erhalten Fördergelder, wenn sie den Aufbau der dazu nötigen Strukturen gemeinnütziger Organisationen entweder fördern, koordinieren oder selbst ins Werk setzen.

Fragen von Lebensmittelumgang und -verschwendung werden im Bereich der **Schul- und öffentlichen Bildung** ausdrücklich deutlich in den Fokus gerückt.

Soweit nicht ohnehin bereits erfolgt, wird eine **Abfallhierarchie** für nicht mehr genießbare Lebensmittel auf Tierfuttermittelverwertung, Kompostierung oder bioenergetische Weiterverwendung ausdrücklich angeordnet. Dasselbe gilt übertragen dann auch für alle anderen Produkte.

Erläuterungen und Definitionsfragen

Zielvorstellungen

Der Antrag zielt auf eine Gesetzesinitiative, die lediglich einen ersten Ansatz zu einer nachhaltigeren Kreislaufwirtschaft gerade im Lebensmittelbereich beinhaltet. Die aktuellen Zahlen zur Lebensmittelverschwendung sowie deren Bedeutung für Welternährung und Klimaschutz sind bekannt und brauchen hier nicht weiter erläutert werden. Der Antrag möchte weiter erreichen, dass gesetzliche Grundlagen bereits hier dergestalt gesetzt werden, dass nach einer möglichst kurzen Übergangsphase solche Vorstellungen einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft bezogen auf Lebensmittel danach auf alle Wirtschaftsbereiche übertragen werden. Dabei sollte nicht übersehen werden, dass in einer dritten Phase solche Gedanken möglicherweise auch auf Produktionsketten der Digitalwirtschaft übertragen werden sollen und müssen.

Das Trauerspiel, dass in einem der reichsten Länder der Erde eine steigende Anzahl von Bedürftigen auf ehrenamtliche Alimentierung über Spenden angewiesen sind, soll und kann diese Initiative ausdrücklich nicht auflösen. Es geht hier allein darum, die Verschwendung von Ressourcen wegen einer **wirtschaftlich kalkulierten**

Überversorgung einzuschränken und deren „Reste“ einer Verwertung statt Vernichtung zuzuführen. Im Idealfall macht es aktuell vorhandene „Nebenkanäle“ bisher karitativ orientierter Zweitverwertung obsolet, weil eine gesamtgesellschaftliche Warenwirtschaft wieder mehr auf den echten Bedarf und nicht auf den Überfluss ausgerichtet würde. Die ersten Aufschreie der Empörung, wenn am Tag vor Weihnachten mancherorts keine Maracuja oder Erdbeeren mehr verfügbar sind, werden wir alle dann verschmerzen müssen.

Wegen der hier ausdrücklich niedergelegten **Umkehr der Verantwortlichkeiten** für nicht verkäufliche Waren vom bisher freiwilligen Spendengedanken seitens der Verkäufer **zu einer verpflichtenden Nachverwertung** steht ein verringertes Angebot an unentgeltlich abzugebenden Waren an Bedürftige eher nicht zu erwarten. Sie wird im Gegenteil kurzfristig eher steigen, weil Unternehmen verpflichtet werden, sich Nachverwertungspartner selbst zu suchen. Versorgung Bedürftiger aber ist ohnehin eigentlich staatliche Aufgabe und ist ausdrücklich nicht Hintergrund dieser Vorlage.

Hintergrund ist vielmehr zunächst **Eindämmung und nachfolgend möglichst Verhinderung von Ressourcenverschwendung** im Sinne einer nachhaltigen und klimaschützenden Regelung des Warenverkehrs gerade am Ende seiner Kette. Wegen der aktuell öffentlichen Diskussionen mag das in einem ersten Schritt besonders Lebensmittel betreffen. In weiteren Schritten betrifft es letztlich aber alle Produkte. Im Zusammenhang mit dem Weihnachtsgeschäft des Internethandels 2018 gesehene Berichte, dass nicht selten Retouren der Verbraucher aus Kostengründen lieber vernichtet als einer Folgeverwertung zugeführt werden, beleuchten eindringlich, welcher Handlungsbedarf hier ganz allgemein besteht.

Definition „Handel und Produktion“ und „Waren“

Die aktuelle Diskussion fokussiert sich auf die größeren Supermärkte und offensichtlich für den privaten Endverbraucher gebrauchsfähige Lebensmittel. Im Sinne einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft sollte der Begriff Waren aber mittelfristig nicht auf Lebensmittel im engeren Sinn beschränkt werden (auch wenn das als erster Schritt der wichtigere Aspekt ist). Immer wieder werden Fälle bekannt, wo bei Überangebot, Insolvenzen oder anderen Fehlleistungen gerade im Bereich der Elektroprodukte gebrauchsfähige Artikel absichtlich vernichtet werden, um den Absatzmarkt zu verknappen. Besonders trauriges Beispiel von staatlicher Seite dazu Abwrackprämien.

Noch gebrauchsfähige Produkte fallen aber auch an anderen Stellen entlang der Liefer- und Produktionskette an, z.B. in der Landwirtschaft oder bei großen Caterern. So berichten Küchenpersonale aus der Allianz-Arena von ganzen Abfallcontainern hochwertigster und unangetasteter Lebensmittel, die nach jedem Spiel aus den VIP-Lounges abgefahren werden. Solche Fälle (wie die Gastronomie allgemein) werden sich nicht so einfach einbinden lassen wie unbearbeitete, gebrauchsfertige Lebensmittel. Trotzdem sollte das nicht außer Acht gelassen werden. Es wäre ja denkbar und zu hoffen, dass sich auf Basis entspr. Gesetze auch Strukturen bilden, die hier eine Weiterverarbeitung gewährleisten (können).

Im Sinne einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft sollte der Begriff Waren deshalb nicht auf Lebensmittel im engeren Sinn beschränkt bleiben (auch wenn das als erster Schritt der wichtigere Aspekt ist). Immer wieder werden Fälle bekannt, wo bei Überangebot, Insolvenzen oder anderen Fehlleistungen gerade im Bereich der Elektroprodukte gebrauchsfähige Artikel absichtlich vernichtet werden, um den Absatzmarkt zu verknappen. Besonders trauriges Beispiel von staatlicher Seite dazu Abwrackprämien.

Es wird sich also die Frage stellen, welche Betriebe über den Einzelhandel hinaus mittelfristig von einem solchen Gesetz erfasst werden sollen und können. Es ist aber kein neues Verfahren der Gesetzgebung, hier schon zu Anfang einen **mehrstufigen Prozess** vorzusehen, der schrittweise auf eine größere Anzahl von Betrieben ausgeweitet wird.

Abfallbegriff und logistische Aspekte

Aus der bisherigen „Spenden“-Sicht wird gemeinhin davon ausgegangen, dass sich potentielle Abnehmer als quasi Bittsteller darum bemühen sollten, gebrauchsfähige Produkte zu ergattern. Aus Sicht einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft muss aber das **Verursacherprinzip** zur Geltung kommen. Jeder, der Abfall im weitesten Sinne, besonders auch noch verwertbaren produziert, muss sich um dessen Entsorgung kümmern und diese bezahlen.

Es geht also auch um die Definition des Begriffs „Abfall“. Bisher definiert das jeder weitgehend selbst. „Was ich nicht mehr brauchen kann, werfe ich ungefragt weg“. Eben diese überkommene Vorstellung bewirkt aber die unvorstellbare Ressourcenverschwendung und damit Klimaverelendung, die am schnellsten durch ein entschlossenes Vorgehen abzuwenden wäre, weil sie eben so offensichtlich ist. Überspitzt ausgedrückt wäre hier eine Beweislastumkehr angebracht: Als Normalfall müsste angenommen werden, dass zunächst kein ursprünglich gewerblich angebotenes Produkt Abfall ist. Wenn es nicht verkauft werden soll, muss es zunächst sachgerecht gesondert gelagert werden und über die angesprochenen Nachverwertungsvereinbarungen wieder in Verkehr gebracht werden. **Derjenige, der Produkte dem Abfall überantwortet, muss im Zweifelsfall beweisen, dass es sich um tatsächlich nicht mehr verwertbaren Abfall handelt.**

Natürlich klingt das utopisch und es sei hier nochmals darauf hingewiesen, dass diese Initiative ausdrücklich nicht private Endverbraucher betrifft. Es geht darum, Produzenten und Vertreiber in die Pflicht zu nehmen dafür, was mit den von ihnen produzierten oder vertriebenen Waren geschieht einschließlich evtl. so genannter Abfallprodukte im Verlauf der Kette. Sie sind verantwortlich dafür, dass im Verlauf des Produktions- und Verwertungskreislaufs nichts verloren geht und sie müssen für dieses Versprechen in die Pflicht genommen werden.

Es kann also nicht sein, dass derzeit Ehrenamtler sich erst um Fahrzeuge bemühen müssen und dann mit sehr hohem Aufwand an Personal so genannten Müll gratis einsammeln. An diesen Kosten müssen sich die Verursacher entweder sinnvoll beteiligen oder diese Logistik selbst ins Werk setzen oder aber ihre Entsorger mit entsprechenden Leistungen beauftragen. In jedem Fall ist der Kostenfaktor ihnen anzulasten und **möglicherweise ergeben sich allein aus dieser Grundsatzfestlegung spannende neue Konzepte.**

Steuerliche Aspekte

Der bisher so genannte Spender, also der Verursacher eines meist kalkulierten Überangebots, hat einen Warenverlust. Ziel der Vorschriften soll selbstverständlich sein, dass die Warenbestandslogistik des Spenders möglichst passgenau wird, also wenig Warenverlust anfällt. Es macht also wenig Sinn, steuerliche Anreize zu setzen in dem Sinn, dass Überkalkulationen quasi kostenfrei auf Spendertum abgewälzt werden könnten. Andererseits sollen für sinnvolle Verwertung neben Sanktionen auch Anreize gegeben werden. Prinzipiell wäre es also sinnvoll, zumindest den reinen Warenwert der jetzt nicht mehr als Abfall deklarierten Waren als Verlust darstellbar zu machen. Aber wie soll das gehen ohne weitere, überbordende Bürokratie, die gerade hier

vermieden werden soll. Möglichkeit/Vorschlag: Wer einen Spender-/Abgabevertrag mit einer anerkannt gemeinnützigen Organisation nachweisen kann, darf einen jährlich neu festzusetzenden Pauschbetrag als Betriebsverlust absetzen. Dieser Betrag wird durch Finanzbehörden im Voraus festgelegt und soll im Verlauf herabgesetzt werden.

Lebensmittelrecht und andere Haftungen

Der sehr allgemeine Begriff des „in Verkehr bringen“ im Lebensmittelrecht behindert ganz zentral die hier angedachten Verwertungsketten. Er müsste zunächst ersetzt werden durch „gegen Entgelt in Verkehr bringen“. Genau das Entgelt bezahlt nämlich die **Sorgfaltspflicht des Inverkehrbringers** und dessen Qualifikation dazu. Der Ehrenamtler ist mit gerechter Verteilung beschäftigt, dafür in der Regel auch qualifiziert, nicht aber für die Prüfung der Waren. Wer Waren ohne Entgelt entgegennimmt, ist dagegen selber für deren qualitative Prüfung verantwortlich. Das entspricht auch der allgemeinen Lebenserfahrung. Aus derselben Logik heraus müssen die gemeinnützigen Organisationen auch von umfangreichen Dokumentations- und Rückverfolgungspflichten befreit werden. Sie empfangen systemgerecht nur Waren, für welche diese Pflichten bereits umfassend erfüllt worden sind.

Natürlich könnte eine allgemeine Sorgfaltspflicht für alle Beteiligten definiert werden. Vermutlich kann die aber schon aus den allgemeinen Vorschriften des BGB hergeleitet werden, das ja ganz ursprünglich zur Regelung der Beziehungen unter Menschen gedacht war.

Soweit in einem weiteren Schritt aber Lebensmittel einbezogen werden, die gewerblich für den unmittelbaren Verzehr verarbeitet worden sind, wird es natürlich schwierig. Wie sollen die 5 unangetastet gebliebenen Platten mit Räucherlachs aus der Allianz-Arena behandelt werden, die jetzt zumindest kurzfristig noch gebrauchstauglich sind, aber eben Müll? Ein erster Gesetzentwurf im Sinne der Vorlage wird das nicht regeln können. Er sollte aber bereits anlegen, dass auch hier die Verantwortung für nachhaltige Weiterverwendung alsbald auf den Verursacher=Anbieter übergehen wird, eine Haftung für Gebrauchsfähigkeit der so überlassenen Lebensmittel aber eben ausgeschlossen wird.

Auch in anderen Lebensbereichen **führen vordergründig gut gemeinte Verbraucherschutzvorschriften zu Problemen**. Gebrauchsfähige Elektroartikel dürfen nicht unentgeltlich weitergegeben werden, wenn deren Betriebssicherheit nicht nachgewiesen ist bzw. haftet der Abgebende für dessen Sicherheit. Die Analogie ist offensichtlich, die davon ausgehende Beschränkung für nachhaltige Weiterverwendung auch.

Strafrecht

Die Vorstellung zur Strafbewehrung bezieht sich auf eine in Frankreich gesetzlich niedergelegte Variante. Deren Kern besteht darin, dass die Verantwortung für nachhaltige Weiterverwertung eben dem Verursacher auferlegt wird, und dieser Gedanke wird hier an mancher Stelle noch ausgebaut. Genau diesen Umdenkprozess soll ein solches Gesetz auch bewirken, egal in welcher konkreten Form es am Ende ausgestaltet wird.

Der zweite Teil des Vorschlags betrifft allein die Strafbewehrung für „Diebstahl“ von Abfall. Wer Schlösser aufbricht oder wo einbricht, macht sich so auch weiterhin strafbar. Wer aber Waren gleich welcher Art der Abfallentsorgung übergibt, hat sich des Eigentumsanspruchs daran absichtlich entledigt und kann ihn nachfolgend auch nicht mehr geltend machen. Das sollte deutlich definiert werden.

EU-Recht

Weiterführende, vor allem europarechtliche Grundlagen hat der wissenschaftliche Dienst des Bundestags kürzlich erarbeitet:

<https://www.bundestag.de/blob/568808/21ec9f0fbd1bce3c48c063f24498428e/wd-5-095-18-pdf-data.pdf>

Die Ausführungen machen deutlich, dass zwar in vielen europäischen Ländern Überlegungen Fahrt aufnehmen, die Lasten einer absichtlich kalkulierten Überversorgung deren Verursachern zurechnen zu wollen. Gerade im Bereich von Lebensmitteln steht dem aber entgegen, dass die EU in den vergangenen 20 Jahren ihren Fokus sehr strikt auf den Verbraucher- und Hygieneschutzgedanken gelegt hat. Die dargelegten Aspekte haben hier (noch) keinen Eingang gefunden, und das müsste vordergründig geändert werden.

Es mag also durchaus sinnvoll sein, neben einer nationalen Gesetzgebung auch parallel eine dementsprechende europaweite Gesetzgebung zu initiieren.

Grundsätze gerechter Sozialpolitik und Klimaschutz

Es geht darum, die **klimaschädlichen Folgen einer bisher wirtschaftlich bewusst kalkulierten Überproduktion** einzudämmen. Jeder produzierte Artikel verursacht einen Co2-Ausstoss und der private Konsum hat einen ganz erheblichen Anteil an der weltweiten Co2-Bilanz. Deswegen muss sichergestellt werden, dass hergestellte Produkte gleich welcher Art auch einer **tatsächlichen und (wo möglich) langlebigen Nutzung** zugeführt werden. Prinzipiell ist jeder Artikel, der irgendwo auf der Welt hergestellt und dann zum erhofften Endnutzer transportiert worden ist, danach aber nicht bestimmungsgemäß genutzt wird, ein Minus in der weltweiten Klimaschutzbilanz. Das gilt besonders auch dann, wenn er am Ende statt Verwendung fachgerecht recycelt oder „energetisch verwertet“ wird, jedenfalls aber untergeht.

Insoweit soll es gesetzlich nicht von Bedeutung sein, ob die verlangte, zu erzwingende Weiterverwertungskette am Ende karitativen Organisationen zugeführt wird, selbst wenn dies den größten Sinn macht. Es ist aber nicht auszuschließen, dass eine solche Initiative gerade im Non-food-Bereich auch kommerzielle Nachverwerter auf den Plan ruft. Solche Wege sollen ausdrücklich nicht ausgeschlossen werden. Allerdings sollen sich kommerzielle Verwerter dann auch nicht aus der oben dargestellten Haftungsfrage ausschließen können.

Endfassung erstellt am 10.02.2019
für den Ortsverein Fürstenfeldbruck

Martin Haisch
stv. Vorsitzender