

**Abfallvermeidungs-Dialoge 4/5 zum Thema  
Wirksame Vermeidung von Lebensmittelabfällen  
Gezielte Vermeidungsmaßnahmen im AHV und ihre  
koordinierte Umsetzung**

**Mögliche Instrumente zur verbindlichen Umsetzung  
einer abfallvermeidenden  
Handhabungs- und Betriebspraxis**



Prof. Dr. Thomas Schomerus  
[schomerus@uni.leuphana.de](mailto:schomerus@uni.leuphana.de)



Berlin, BMUB, 11. November 2015



# Inhalt

1. Einführung
2. Instrumentenprüfung
  - a. Prüfung bestehender Instrumente
  - b. Entwicklung innovativer Instrumente
3. Maßnahmenempfehlungen
  - a. IST-Analysen und Ableitung einer „Guten Fachlichen Praxis“ für ausgewählte Bereiche der Lebensmittelwirtschaft
  - b. Initiierung eines hochrangigen Runden Tisches „Vermeidung von Lebensmittelverlusten“
  - c. Integration der Abfallvermeidung in die lebensmittelhygienische Vollzugspraxis
  - d. Unterstützung von Tafelkonzepten durch Begrenzung der Haftungsrisiken bei der Weitergabe von Lebensmitteln an Dritte
  - e. Erarbeitung von Informationsmodulen zur umweltbezogenen Bedeutung von Lebensmittelabfällen
4. Fazit



# 1. Einführung

## ■ Dreistufiges Vorgehen:

- Abstecken eines Analyserahmens und möglicher Ansatzpunkte für die Prüfung rechtlicher Instrumente
- Ableitung, auf welche Art und Weise mit Hilfe der bestehenden rechtlichen Instrumente durch staatliche Stellen die konkreten abfallvermeidenden Handlungen der jeweiligen Akteure veranlasst werden können
- Ausarbeitung und Bewertung konkreter Maßnahmvorschläge



## 2. Instrumentenprüfung

### a) Prüfung bestehender Instrumente (I)

- Eignung bestehender Instrumente zur Verpflichtung gewerblicher Akteure zur Ermittlung differenzierter Abfalldaten
  - Kreislaufwirtschaftsrecht
    - Anwendbarkeit?
    - keine Mengenerhebungs- und Bilanzpflichten für private Akteure
  - Immissionsschutzrecht
    - keine Rechtsverordnung nach § 22 Abs. 1 Satz 2 BImSchG für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen
- Eignung bestehender Instrumente zur Verpflichtung gewerblicher Akteure auf die Umsetzung einer guten Managementpraxis
  - Immissionsschutzrecht
    - genehmigungsbedürftige Anlagen: Umsetzung als Betreiberpflicht nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG
    - nicht genehmigungsbedürftige Anlagen: Erlass einer Rechtsverordnung nach § 22 Abs. 1 Satz 2 BImSchG
  - EMAS, ISO 14001
    - privatrechtliche Verpflichtung in der Lieferkette



## a) Prüfung bestehender Instrumente (II)

- Eignung bestehender Instrumente zur Verpflichtung gewerblicher Akteure zur Kennzeichnung von Produkten
  - Ökodesign-Richtlinie
    - nicht auf Lebensmittel anwendbar, denn diese werden ver- und nicht gebraucht
  - Kennzeichnungs-Richtlinie
    - nicht anwendbar, knüpft an Ökodesign-Richtlinie an
- Möglichkeiten zur Ermittlung / Weitergabe von Informationen über Lebensmittelverluste durch staatliche Stellen
  - Verbraucherinformationsgesetz
    - keine Ansprüche auf Informationszugang bzgl. Daten über Lebensmittelverluste, da Gesundheits-, aber kein Umwelt- und damit auch kein Abfallbezug
  - Umweltinformationsgesetz
    - Ansprüche möglich, richten sich aber gegen Behörden
  - Umweltstatistikgesetz
    - keine gesonderte Erhebung bei lebensmittelverarbeitenden Betrieben



## b) Entwicklung innovativer Instrumente (I)

- **Verpflichtung zur Ermittlung von Anfallmengen und Abfallzusammensetzung bei den gewerblichen Abfallerzeugern**
  - **Ansatzpunkt:**
    - fehlende differenzierte Daten zu den spezifischen Anfallmengen und Zusammensetzungen
  - **Mögliches Instrument:**
    - Stützung von Ermittlungs- und Dokumentationspflichten auf § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG
    - für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen: Rechtsverordnung nach § 22 Abs. 1 Satz 2 BImSchG
  - **Herausforderungen:**
    - Interpretation der absoluten Abfallmengen sowie entsprechender Abfallquoten erfordert gute Kenntnis der Prozesse und der Möglichkeiten und Grenzen bzgl. der Abfallvermeidung
    - Ausweichprozesse wie Herstellung niederwertiger „Nebenprodukte“ möglich
    - Getrennthaltungspflicht nach unterschiedlichen Hauptfraktionen
    - hoher betrieblicher Aufwand
  - **Alternativen:**
    - zeitlich, räumlich und sachlich begrenzte Erfassungen
    - Datenerhebungen nach UStatG über Ausfüllung der Verordnungsermächtigung in § 17 b) UStatG
    - Beispiel UK: kooperatives Vorgehen von Produzenten, Handel und Verwaltung
  - **Fazit:**
    - Verhältnismäßigkeit der Umsetzungsschritte wie Erlass einer Rechtsverordnung nach § 22 BImSchG und des Vollzugsaufwandes für eine „reine“ Basisdatenermittlung genau zu prüfen



## Entwicklung innovativer Instrumente (II)

- Verpflichtung zur Schaffung von Transparenz über den Anfall von Lebensmittelabfällen (Abfallkennzeichnung)
  - Ansatzpunkt:
    - Marktakteure und Endkunden, erhalten keine Informationen über Abfallrelevanz unterschiedlicher Vorprodukte
  - Mögliches Instrument:
    - Ausweis von (kumulierten) Abfallquoten auf den jeweiligen Produkten (Kennzeichnungspflicht)
    - EU-rechtlich, angelehnt an Energieverbrauchskennzeichnung nach Richtlinie 2010/30/EG
  - Herausforderungen:
    - Vielzahl von Konkretisierungen und Annahmen in Bezug auf einzubeziehende Prozesse, Vorprodukt- und Restabfallfraktionen, Allokationsregeln bei gemischten Produktionen u. ä. notwendig
    - müsste alle auf den Markt gebrachten Produkte (unabhängig von der jeweiligen Herkunft) adressieren
    - Marktüberwachung erforderlich
  - Alternativen:
    - Systeme zur freiwilligen Auszeichnung von abfallarmen Lebensmittelprodukten denkbar
  - Fazit:
    - Instrument wegen hoher Komplexität nicht zu empfehlen
    - besser: Ko-Adressierung der Abfallrelevanz bei der Vergabe umfassenderer Nachhaltigkeits-Label



## Entwicklung innovativer Instrumente (III)

- Verpflichtung industrieller und gewerblicher Betreiber zur Umsetzung einer guten Managementpraxis
  - Ansatzpunkt:
    - hohe Abfallquoten beim Außer-Haus-Verzehr
    - Reduktion von Über- und Restmengen durch optimierte Planung und Handhabung
  - Mögliches Instrument:
    - Konkretisierung der Betreiberpflichten nach BImSchG
    - da idR nichtgenehmigungsbedürftige Anlagen, Rechtsverordnung nach § 22 Abs. 1 Satz 2 BImSchG
    - Referenzwerte für praxisnahe Abfallrestquoten
    - auch für lebensmittelherstellenden Betriebe
    - BVT-Merkblätter
  - Herausforderungen:
    - Differenzierung nach Betriebsformen, Verarbeitungsprozesse und Vertriebs- / Darreichungsformen
    - keine Referenzbeispiele, daher regulatorisches „Neuland“
    - Gefahr eines unverhältnismäßigen Aufwands bei kleineren Betrieben (Gaststätten)
  - Alternativen:
    - Handlungsleitfäden zur guten Managementpraxis als Angebot zur freiwilligen Nutzung
  - Fazit:
    - Umsetzung erfordert Erarbeitung einschlägiger und aussagekräftiger Merkblätter bzw. Musterverwaltungsvorschriften und Ressourceneinsatz für die notwendigen Sachstandsanalysen





## Entwicklung innovativer Instrumente (IV)

- Einsatz fiskalpolitischer Maßnahmen zur Steigerung der Wertschätzung von Lebensmitteln auf Basis tierischer Vorprodukte
  - Ansatzpunkt:
    - hohe Umweltrelevanz von Lebensmitteln auf Basis tierischer Vorprodukte (Milch, Eier und Fleisch)
  - Mögliches Instrument:
    - Verbrauchssteuer („Gesättigte-Fettsäuren-Steuer“) entsprechend SRU-Vorschlag von 2012
    - Beispiel dänische „Fettsteuer“
  - Herausforderungen:
    - Ableitung operationalisierbarer Indikatoren
    - Preiselastizität
    - Akzeptanz
    - hoher Vollzugsaufwand
  - Alternativen:
    - grundsätzlicher Wandel von Ernährungsstilen und -gewohnheiten
  - Fazit:
    - für einen zielgerichteten und sachgerechten Markteingriff relevante zusätzliche Analyse- und Entwicklungsschritte notwendig (u.a.: Festlegung eines validen Bezugspunktes und einer an die Preiselastizität angepassten Steuerungsgröße)
    - wirksamer steuernder Eingriff politisch nur schwer umsetzbar



## Entwicklung innovativer Instrumente (V)

- Berücksichtigung von Abfallvermeidungsaspekten beim Vollzug lebensmittelhygienischer Anforderungen
  - Ansatzpunkt:
    - kein Infragestellen in Anwendung des Vorsorgeprinzips etablierter hygienerechtlichen Standards
    - aber: wo bei Umsetzung lebensmittelhygienischer Anforderungen Prüf- und/oder Ermessensspielräume bestehen, soll Abfallvermeidung Eingang in Abwägungsprozesse finden
    - wenn keine spezifischen lebensmittelrechtlichen Anforderungen an Entsorgung gestellt werden, Anwendung des KrWG
  - Mögliches Instrument:
    - Integration in einschlägige Leitlinien zur Umsetzung der Lebensmittelhygieneanforderungen
  - Herausforderungen:
    - aufwendige Veränderung der Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis gemäß EU-Lebensmittelhygiene-Verordnung
    - administrativer Aufwand für Integration und Umsetzung schwer einschätzbar
  - Alternativen:
    - keine
  - Fazit:
    - Instrument konkret und zielgerichtet umsetzbar
    - Leitsätze des deutschen Lebensmittelbuchs (DLBK)



## Entwicklung innovativer Instrumente (VI)

- Verminderung von Haftungsrisiken aus der Weitergabe von Lebensmittel an Tafeln
  - Ansatzpunkt:
    - Haftungsrisiken für Händler bei Weitergabe von Lebensmitteln durch Tafeln
    - schenkungsrechtliches Haftungsprivileg gilt Wortlaut nach nur für unmittelbare Parteien des Schenkungsvertrags
    - Tafel gilt EU-rechtlich als Lebensmittelunternehmen
    - Produkthaftung des Herstellers (§ 1 ProdHG) nicht ausschließbar
  - Mögliches Instrument:
    - Entschädigungsfonds oder Versicherungslösung
    - Beispiel: Klärschlamm-Entschädigungsfonds
  - Herausforderungen:
    - gute fachliche Praxis bei der Prüfung der Verzehrtauglichkeit der – unabhängig vom MHD – weitergegebenen Lebensmittel zu entwickeln
    - grundrechtskonforme Gestaltung des Fonds
  - Alternativen:
    - keine
  - Fazit:
    - Diskussion des Instruments erforderlich



### **3. Maßnahmenempfehlungen (I)**

#### **a) IST-Analysen und Ableitung einer „Guten Fachlichen Praxis“ für ausgewählte Bereiche der Lebensmittelwirtschaft**

##### **■ Maßnahmenziel**

- Dokumentation der „Guten Fachlichen Praxis“ im Hinblick auf eine abfallvermeidende Prozessführung und Handhabungspraxis für ausgewählte Bereiche des lebensmittelherstellenden bzw. -verarbeitenden Gewerbes
- Referenzpunkt für mögliche ordnungspolitische Eingriffe sowie kooperative Bestrebungen zur Abfallvermeidung
- Umsetzung der im AVP empfohlenen „Abfallvermeidungsmaßnahmen in Unternehmen“ sowie den „konzertierten Aktionen und Vereinbarungen zwischen öffentlichen Einrichtungen und Industrie/Handel“

##### **■ Maßnahmenempfehlung**

- Erarbeitung von Referenzdokumenten für abfallvermeidende „Gute Fachliche Praxis“
- Rückgriff auf bestehende Pilotvorhaben (z.B. für Kantinenbetriebe)
- Umsetzung durch koordiniertes Vorgehen zwischen Bund und Ländern
- für die unterschiedlichen Betriebsformen, Verarbeitungsprozesse und Vertriebs- / Darreichungsformen



# Beispiele für gute fachliche Praxis/gute Laborpraxis

## ■ Vergleichbare Etablierungen einer gfP/guten Laborpraxis

- § 3 PflSchG
- § 17 BBodSchG
- § 5 BNatSchG
- Anhang 1 ChemG

## ■ Stufen einer möglichen rechtlichen Anbindung

- Leitfaden
- Checkliste
- Verwaltungsvorschrift
- Rechtsverordnung
- gesetzliche Normierung

### § 3 PflSchG Gute fachliche Praxis und integrierter Pflanzenschutz

(1) **Pflanzenschutz darf nur nach guter fachlicher Praxis durchgeführt werden.** Die gute fachliche Praxis im Pflanzenschutz **umfasst insbesondere**

1. die **Einhaltung der allgemeinen Grundsätze** des integrierten Pflanzenschutzes des Anhangs III der Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden (ABl. L 309 vom 24.11.2009, S. 71) in der jeweils geltenden Fassung,
  2. die **Gesunderhaltung und Qualitätssicherung** von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen durch
    - a) vorbeugende Maßnahmen,
    - b) Verhütung der Einschleppung oder Verschleppung von Schadorganismen,
    - c) Abwehr oder Bekämpfung von Schadorganismen,
    - d) Förderung natürlicher Mechanismen zur Bekämpfung von Schadorganismen und
  3. Maßnahmen zum Schutz vor sowie die Abwehr von Gefahren, die durch die Anwendung, das Lagern und den sonstigen Umgang mit Pflanzenschutzmitteln oder durch andere Maßnahmen des Pflanzenschutzes, insbesondere für die Gesundheit von Mensch und Tier und für den Naturhaushalt einschließlich des Grundwassers, entstehen können.
- Die **zuständige Behörde** kann die Maßnahmen anordnen, die zur Erfüllung der in Satz 1 in Verbindung mit Satz 2 genannten Anforderungen erforderlich sind.

(2) Das **Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft** erstellt unter Beteiligung der Länder und unter Berücksichtigung des Anhangs III der Richtlinie 2009/128/EG, des Standes der wissenschaftlichen Erkenntnisse sowie unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Pflanzenschutzdienste und des Personenkreises, der Pflanzenschutzmaßnahmen durchführt, sowie der in Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 und 3 genannten Maßnahmen, **Grundsätze für die Durchführung der guten fachlichen Praxis** im Pflanzenschutz. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft gibt diese Grundsätze im Einvernehmen mit den Bundesministerien für Wirtschaft und Energie, für Arbeit und Soziales, für Gesundheit und für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit im Bundesanzeiger oder elektronischen **Bundesanzeiger** bekannt.



# Wie können Standards einer „Guten Fachlichen Praxis“ für ausgewählte Bereiche der Lebensmittelwirtschaft, insbesondere den AHV, etabliert werden?

## ■ Anknüpfung an Lebensmittelrecht?

- Keine ausdrückliche Verankerung im LFGB, aber diverse Verbote etc. zum Schutz der Gesundheit
- Leitsätze des deutschen Lebensmittelbuchs?
  - Abfallvermeidung nicht für die Verkehrsfähigkeit der Lebensmittel von Bedeutung

## ■ Anknüpfung an Abfallrecht

- Anwendbarkeit der abfallrechtl. Produktverantwortung auf Lebensmittel fraglich

### **§ 15 Deutsches Lebensmittelbuch**

(1) Das Deutsche Lebensmittelbuch ist eine **Sammlung von Leitsätzen, in denen Herstellung, Beschaffenheit oder sonstige Merkmale von Lebensmitteln, die für die Verkehrsfähigkeit der Lebensmittel von Bedeutung sind, beschrieben werden.**

(2) Die Leitsätze werden von **der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission** unter Berücksichtigung des von der Bundesregierung anerkannten internationalen Lebensmittelstandards beschlossen.

(3) Die Leitsätze werden vom **Bundesministerium** im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie veröffentlicht. Die Veröffentlichung von Leitsätzen kann aus rechtlichen oder fachlichen Gründen abgelehnt oder rückgängig gemacht werden.



# Anknüpfung an Immissionsschutzrecht

- Gen.bed. Anlagen: Abfallvermeidungsgebot, § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG
- Nicht gen.bed. Anlagen: Erstreckungsverordnung nach § 22 Abs. 1 S. 2 BImSchG erforderlich
  - Konkretisierung durch Muster VwV
    - Beispiel: Allgemeine Musterverwaltungsvorschrift des LAI zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG“, 2005
  - Konkretisierung über BVT-Merkblätter
    - Beispiel: Merkblatt über die besten verfügbaren Techniken in der Nahrungsmittel-, Getränke- und Milchindustrie, 2005 mit eigenem Kapitel zu Abfallvermeidung, aber: bisher keine Erstreckung auf Lebensmittelverluste im AHV
- Mögliche Inhalte:
  - Referenzwerte für praxisnahe Abfallrestquoten
    - Berücksichtigung unterschiedlicher Rahmenbedingungen in den verschiedenen Betriebstypen des Außer-Haus-Verzehrs
    - Begründungspflicht des Betreibers bei Abweichungen
  - Vorgaben an die Managementpraxis für lebensmittelherstellende Betriebe
    - Beschreibung der guten Handhabungs- und Managementpraxis oder Referenzwerte
    - branchen- und prozessspezifisches Vorgehen



### 3. Maßnahmenempfehlungen (II)

#### b) Initiierung eines hochrangigen Runden Tisches „Vermeidung von Lebensmittelverlusten“

##### ■ Maßnahmenziel

##### ■ AVP, S. 30:

- „Mit Blick auf die Vermeidung von Lebensmittelabfällen sind konzertierte Aktionen und Vereinbarungen zwischen öffentlichen Einrichtungen und Industrie/Handel anzuregen, um Lebensmittelabfälle, die entlang der Produktions- und Lieferkette entstehen, zu vermindern. Ziel ist es, zur Reduzierung der Lebensmittelabfälle die gesamte Wertschöpfungskette in den Blick zu nehmen, um Verschwendung zu reduzieren.“

##### ■ Maßnahmenpaket auf Basis eines 30%-Minderungsziels:

- Runder Tisch „Vermeidung von Lebensmittelverlusten“ mit Vertretern aus Involvierten Ressorts, Handel, Produktion, Verarbeitung
- Unterstützung der Mengen- und Arten-Ermittlung der Lebensmittelabfälle in den verschiedenen Sub-Sektoren
- Formulierung von subsektor-bezogenen Minderungszielen und –maßnahmen
- Berichts- und Monitoringsystem

##### ■ Maßnahmenempfehlung

- Zeitnaher Maßnahmenbeginn
- Erzielung von Einvernehmen über Minderungsziele und -schwerpunkte sowie Akteursdialog
- Klärung eines konsensfähigen Ziels für einen „Runden Tisch“





### 3. Maßnahmenempfehlungen (III)

#### c) Integration der Abfallvermeidung in die lebensmittelhygienische Vollzugspraxis

##### ■ Maßnahmenziel

- Klärung von Zielkonflikten zwischen Lebensmittelhygiene- und Abfallvermeidungsanforderungen
- Identifizierung und Ausfüllung von Prüf- und/oder Ermessensspielräumen zur Umsetzung von Anforderungen an die Abfallvermeidung

##### ■ Ansatzpunkte

- Leitlinien für gute Verfahrenspraxis der EU-Lebensmittelhygiene-Verordnung
- „Verfahren für die Prüfung von Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis“ gemäß Abschnitt 5 der AVV-Lebensmittelhygiene
- ressortübergreifende Abstimmungen zur Integration der Abfallvermeidung

##### ■ Maßnahmenempfehlung

- Diskussions- und Abstimmungsprozess zwischen Fachexperten aus dem Bereich der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz aus AFFL, ALB und ALS, BLL sowie Vertretern der Umweltressorts aus Bund und Ländern
- Prüfung einzelner Leitsätze des deutschen Lebensmittelbuchs (DLBK)



### 3. Maßnahmenempfehlungen (IV)

#### d) Unterstützung von Tafelkonzepten durch Begrenzung der Haftungsrisiken bei der Weitergabe von Lebensmitteln an Dritte

- **Maßnahmenziel**
  - Beseitigung von Hürden bei der Weitergabe von Lebensmittel vom Handel an Tafeln
  - Ausschluss bzw. Begrenzung der Schadensersatzpflicht des Einzelhändlers
- **Ansatzpunkte**
  - Entschädigungsfonds
  - geringe Eintrittswahrscheinlichkeit
- **Alternative**
  - Versicherungslösung – weniger angemessen
- **Maßnahmenempfehlung**
  - Sondierung eines Entschädigungsfonds im Dialog zwischen Akteuren aus Handel, Tafeln, Politik und Verwaltung
  - Ausarbeitung einer Fondskonzeption



### 3. Maßnahmenempfehlungen (V)

#### e) Erarbeitung von Informationsmodulen zur umweltbezogenen Bedeutung von Lebensmittelabfällen

- **Maßnahmenziel**
  - Beitrag des Umweltressorts zur Sensibilisierung von Verbrauchern und Marktakteuren im Hinblick auf sorgsamen abfallvermeidenden Umgang mit Lebensmitteln
- **Ansatzpunkte**
  - Informationskampagnen
  - keine neue, zusätzliche Kampagne des Umweltressorts
  - Integration in laufende Informationskampagnen und -angebote auf Bundes- oder Länderebene
- **Maßnahmenempfehlung**
  - Prüfung der Bereitschaft, zusätzliche umweltbezogene Fakten und Hinweise in Informationsangebote aufzunehmen
  - Aufbereitung der umweltbezogenen Informationen in einer einfachen und strukturierten Form
  - Alternative: Aufbereitung einer UBA-Internetseite als Angebot an Kampagnen- und Informationsportalbetreiber



## 4. Fazit

- Außer-Haus-Konsum relativ gut adressierbar, aber
  - bisher unbefriedigende Datenbasis
  - weitergehende, belastbare Informationen zu Menge und Art der anfallenden Verluste notwendig, die innerhalb der verschiedenen Wertschöpfungsstufen hinsichtlich unterschiedlicher Betriebsformen und Produktionsketten differenzieren
- deutsches Umweltrecht bietet Möglichkeiten, Erhebung einer aussagekräftigen Informationsbasis zu Abfallarten und -mengen sowie Umsetzung einer guten Managementpraxis in den Betrieben der Lebensmittelwirtschaft wirksam einzufordern
- wichtig: Einigung auf klares Minderungsziel, z. B. 30%