

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 319/2019

Sitzung vom 4. Dezember 2019

1126. Anfrage (Reduktion von Food Waste dank steuerlichem Anreizsystem zum Spenden von überschüssigen Lebensmitteln)

Die Kantonsräatinnen Sonja Gehrig, Urdorf, und Christa Stünzi, Horgen, haben am 30. September 2019 folgende Anfrage eingereicht:

Ein Drittel aller Lebensmittel gehen auf dem Weg vom Feld auf den Teller verloren. Auch im Detailhandel werden monatlich über 10 000 Tonnen nicht verkaufte Lebensmittel meist in der Biogasanlage entsorgt, obwohl sich schon verschiedene Organisationen bemühen, solche Lebensmittel weiter unter die Leute zu bringen. Jedoch werden aus logistischen und weiteren Gründen viele noch geniessbare Lebensmittel nicht weitergegeben, beispielsweise weil Läden nicht an der Route der Organisationen liegen oder diese nicht das gesamte Sortiment mitnehmen können, weil die Läden zu klein sind, den Zusatzaufwand scheuen oder die Lebensmittelempfängerinnen und die Lebensmittelempfänger die Anforderung nicht erfüllen, «bedürftig» zu sein.

Überschüssige, nicht verkaufte Lebensmittel sollen jedoch aus ethischen und Ressourcengründen so viel als möglich noch auf dem Teller landen. Um das vermehrt zu erreichen, gibt es in verschiedenen europäischen Ländern schon wirksame Anreizsysteme mit dem Ziel, dass nicht verkaufte Lebensmittel vermehrt an nicht gewinnorientierte Organisationen (steuerbefreit, gemeinnützig) gespendet werden. Länder wie Frankreich, Spanien oder Portugal haben bereits solche steuerlichen Anreizsysteme eingeführt, die sich positiv auf das Spenden ausgewirkt haben (vgl. Textauszug aus der EU-Richtlinie für Lebensmittelpenden, Kap. 7.2 Steuerliche Anreize).

EU-Leitlinie für Lebensmittelpenden (Bekanntmachung der Kommission vom 16. Oktober 2017),

«7.2 Steuerliche Anreize:

In einigen Mitgliedstaaten wird durch Steuerabzüge versucht, Anreize für das Spenden von Lebensmitteln zu schaffen. Andere Mitgliedstaaten bieten zur Förderung der Umverteilungsprogramme Steuergutschriften. Steuerliche Anreize für Unternehmen, wie es sie in einigen Mitgliedstaaten (z. B. Frankreich, Spanien und Portugal) gibt, haben sich auf das Spenden überschüssiger Lebensmittel durch die Industrie nachweislich positiv ausgewirkt. In Frankreich kann für 60% und in Spanien für 35% des Netto-Buchwerts eines gespendeten Lebensmittels eine Körperschaftssteuergutschrift in Anspruch genommen werden, d. h. die Lebens-

mittelpender können diesen Wertanteil des gespendeten Produkts von der Körperschaftssteuer auf ihre Einnahmen absetzen. Ausserdem zeigt die vom EWSA durchgeföhrte Vergleichsstudie, dass Lebensmittelspender in den meisten anderen untersuchten EU-Mitgliedstaaten als Ausgabe von der Steuer abgezogen werden können und den steuerpflichtigen Gewinn (je nach Mitgliedstaat innerhalb bestimmter Grenz- und Schwellenwerte) dadurch senken können. Der EWSA weist darauf hin, das in Portugal eine höhere steuerliche Absetzung gilt, wonach die Spender bis zu 140% des Produktwertes zum Zeitpunkt der Spende absetzen können, sofern die Lebensmittel für einen besonderen Zweck verwendet (etwa an eine Lebensmittelbank abgegeben) werden und in der Summe nicht mehr als 8/1000 des Umsatzes des Spenders ausmachen.»

Ein steuerliches Anreizsystem zum Spenden von überschüssigen Lebensmitteln kann einerseits mit dem Ressourcen/Food Waste Argument gerechtfertigt werden, andererseits aber auch mit dem Mehraufwand für die Verkaufsstellen (z. B. Übergabe an eine Organisation, evtl. Verteilung an Einzelpersonen, oder Erstellung einer Abnahmebestätigung).

Wir bitten den Regierungsrat in diesem Zusammenhang um Antworten zu folgenden Fragen:

1. Welcher Stellenwert hat für den Regierungsrat die Reduktion von überschüssigen, nicht verkauften Lebensmitteln? Wie stellt er sich zum Ziel, dass so viele Lebensmittel als möglich noch auf dem Teller, statt im Abfall oder der Biogasanlage landen?
2. Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, die Lebensmittelvernichtung auf Ebene Detailhandel und/oder Produktion weiter zu reduzieren?
3. Sieht der Regierungsrat ein steuerliches Anreizsystem auch als Chance, um überschüssigen Lebensmitteln wieder einen «Wert» geben zu können?
4. Wie kann der Regierungsrat Hand bieten für einen Lösungsansatz? Ist der Regierungsrat bereit, einen Lösungsansatz mit einem steuerlichen Anreizsystem wie in der «EU-Leitlinie für Lebensmittelspender, Kap. 7.2» beschrieben und in vielen europäischen Ländern angewendet, zu prüfen?
5. Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat in der Anpassung kantonaler Gesetze (z. B. Steuergesetz) mit dem Ziel, ein steuerliches Anreizsystem von Lebensmittel spenden anzubieten?
6. Der Kanton Zürich wäre für ein Pilotprojekt eines steuerlichen Anreizsystems ideal, da in der Stadt Zürich und Agglomeration besonders viele potenzielle Abnehmer von Food Waste und sensibilisierte Leute wohnen. Wäre ein solches Pilotprojekt im Kanton Zürich aus Sicht des Regierungsrats denkbar?

7. Welcher Ansatz wäre aus Sicht des Regierungsrats unbürokratischer und zu bevorzugen:
 - a) Ein Überabzug auf den Ankaufspreis der Lebensmittel, die an Personen oder Organisationen gespendet werden, welcher ein zweites Mal ganz oder teilweise als Aufwand steuerwirksam geltend gemacht wird.
 - b) Ein Steuerabzug der Lebensmittel spenden wird auf den steuerpflichtigen Gewinn geltend gemacht.
8. Wäre es denkbar, für kleine Betriebe einen Pauschalabzug geltend machen können? Wie könnte dieser ausgestaltet sein?
9. Würde es der Regierungsrat begrüssen, und sieht er eine Möglichkeit, dass neben dem Detailhandel auch die Landwirte von einem Anreizsystem profitieren könnten, wenn sie insbesondere nicht normkonforme Lebensmittel spenden?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Sonja Gehrig, Urdorf, und Christa Stünzi, Horgen, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Der Regierungsrat misst der Verringerung von überschüssigen oder verschwendeten Lebensmitteln (Food Waste) einen hohen Stellenwert zu. Er befürwortet somit die Zielsetzung, dass «möglichst viele Lebensmittel auf dem Teller landen».

Angesichts des grossen Anteils der Ernährung (30%) an den gesamten konsum- und produktionsbedingten Umweltbelastungen der Schweiz ist es besonders störend, dass heute ein Drittel der produzierten Nahrungsmittel nie auf den Tellern landet. Für die Produktion der Nahrungsmittel werden Ressourcen wie Wasser, Nährstoffe und Energie benötigt und es entstehen grosse Mengen an Treibhausgasen.

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) geht davon aus, dass sich die Gesamtmenge der jährlichen Lebensmittelabfälle in der Schweiz auf rund 2,6 Mio. Tonnen beläuft; anteilmässig ergibt das für den Kanton Zürich 0,45 Mio. Tonnen. Pro Person und Jahr entspricht das rund 300 kg. Die jährlich vermeidbare Menge wird in der Schweiz auf 1,7 Mio. Tonnen geschätzt.

Die Gesamtmenge der Lebensmittelabfälle und die vermeidbaren Verluste entlang der Prozesskette von der Lebensmittelproduktion bis zum Konsum setzt sich gemäss BAFU wie folgt zusammen:

Prozess der Lebensmittelkette	Lebensmittel-abfälle	davon vermeidbar
Landwirtschaft	9%	78%
Lebensmittelindustrie (Verarbeitung)	37%	75%
Detailhandel	4%	95%
Gastronomie	11%	68%
Konsumentinnen und Konsumenten (private Haushalte)	39%	46%
Total	100% 2,6 Mio.t	65% 1,7 Mio.t

Von den insgesamt 2,6 Mio. Tonnen Lebensmittelverlusten wird rund die Hälfte stofflich zu Recyclingdünger und Bodenverbesserern weiterverarbeitet oder energetisch zu Biogas verwertet. 31% werden als Tierfutter verarbeitet und rund 21% in Kehrichtverbrennungsanlagen thermisch verwertet. Ein kleiner Teil noch geniessbarer Lebensmittel wird gespendet.

In allen Prozessen der Lebensmittelkette ist anzustreben, dass keine vermeidbaren Lebensmittelabfälle entstehen. Im Bereich des Konsums werden besonders viele Lebensmittelabfälle erzeugt, wovon nahezu die Hälfte als vermeidbar beurteilt wird. Die Bevölkerung der Schweiz kann demnach beim Konsum massgebend zur Vermeidung von Food Waste beitragen. Im Bereich des Detailhandels fallen zwar nur 4% der Lebensmittelabfälle an, doch lassen sich diese weitgehend vermeiden.

Massnahmen zur Verringerung von Food Waste sind herausfordernd und komplex. Sie müssen bei verschiedenen Prozessen wie auch bei einer Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren einsetzen und bedingen häufig deren Zusammenarbeit.

Zu Frage 2:

Zur Verringerung von Food Waste ist ein kohärentes Bündel von Massnahmen erforderlich, das auf den verschiedenen Prozessebenen der Lebensmittelkette einsetzt. Dieses Thema wird auch in der in Entwicklung stehenden nationalen Strategie zur Abfallvermeidung berücksichtigt. Entsprechende Aktionsprogramme zur Verringerung von Food Waste sind national und kantonal erforderlich; diese sind aber noch zu erarbeiten und umzusetzen. Im Folgenden werden aktuell ergriffene und geplante Massnahmen skizziert.

Bund

Seit 2012 laufen auf Bundesebene Aktivitäten zur Verminderung von Food Waste. Der Kanton Zürich hat die Möglichkeit genutzt, seine Erfahrungen und Fachkompetenz einzubringen, beispielsweise in die Stakeholder-Dialoge der Bundesämter für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen, des BAFU sowie der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit in den Jahren 2012 bis 2014. Daraus entstand ein Leitfaden für die Zusammenarbeit zwischen Detailhandel und Hilfsorganisationen. Ebenso wurden mögliche Massnahmen in den Bereichen Bildung, Sensibilisierung und Information diskutiert und vorgeschlagen.

Am 5. März 2019 wurde zudem vom Nationalrat das Postulat 18.3829 «Aktionsplan gegen die Lebensmittelverschwendungen» angenommen. Darin wird der Bundesrat beauftragt, einen Aktionsplan gegen die Lebensmittelverschwendungen auszuarbeiten. Dieser Plan soll die bereits umgesetzten Massnahmen auflisten und deren Wirkung prüfen. Falls nötig, soll er weiterführende Massnahmen zu den verschiedenen Stossrichtungen vorschlagen, damit das Ziel einer Food-Waste-Reduktion von 50% bis 2030 erreicht werden kann.

Den Bereichen Bildung, Sensibilisierung und Information wird mit einer breit abgestützten, nationalen Kampagne «Save Food, Fight Waste» Rechnung getragen. Sie wird durch die Stiftung Praktischer Umweltschutz Pusch geleitet, beginnt Ende 2019 und dauert bis 2021. Die Kampagne wird von privaten (unter anderem sieben Detailhändlern) und öffentlichen Partnern (drei Bundesämter, Kanton Zürich und 18 weitere Kantone sowie sieben Gemeinden) finanziert. Diese Kampagne wird dazu beitragen, dass nicht nur auf Stufe des Konsums, sondern auch in der Produktion und im Detailhandel die Lebensmittelvernichtung verstärkt hinterfragt und weiter vermindert wird.

Kanton Zürich

Im kantonalen Massnahmenplan zur Abfall- und Ressourcenwirtschaft 2019–2022 wird aufgezeigt, dass Anreize und Rahmenbedingungen für Aktivitäten rund um Lebensmittel spenden und Food Sharing zu verbessern und zu vermitteln sind. Diese Massnahmen entsprechen internationalen Erkenntnissen, wie sie beispielsweise in der EU-Leitlinie für Lebensmittel spenden empfohlen werden.

Zu Fragen nach dem Umgang mit überschüssigen, nicht verkauften oder abgelaufenen Lebensmitteln (Stichworte Mindesthaltbarkeitsdatum und Verbrauchsdatum) hat sich der Regierungsrat bereits im Rahmen der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 98/2013 betreffend Abgelaufene Lebensmittel für wohltätige Zwecke geäussert. Darin wurde auch die unerlässliche Zusammenarbeit zwischen Detailhändlern und karitativen Einrichtungen behandelt.

Auch auf Ebene der Direktionen wurden Massnahmen zur Bekämpfung von Lebensmittelverschwendungen ergriffen.

So werden im Lehrplan 21 Kompetenzen zum Thema Food Waste vermittelt. Auch in der beruflichen Grundbildung ist im Rahmenlehrplan der Aspekt «Ökologie» enthalten. An den Kantonsschulen gehört es zum pädagogischen Auftrag, eine fachlich-wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Themen der Nachhaltigkeit zu führen.

Im Bereich des Justizvollzugs zielt ein Projekt mit konkreten Massnahmen auf eine Verminderung des CO₂-Ausstosses in den Produktionsküchen der Gefängnisse. Dabei werden auch Aspekte der lokalen Produktion und das Thema Food Waste berücksichtigt, um die Produktion ökologisch und wirtschaftlich weiter zu optimieren.

Zu Fragen 3–9:

Die Bemessung des steuerbaren Reingewinns von juristischen Personen und des Einkommens aus selbstständiger Erwerbstätigkeit ist im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (SR 642.11) und im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14) geregelt. Die zulässigen Gewinnungskosten und die allgemeinen Abzüge vom steuerbaren Einkommen sowie die Abzüge vom Reingewinn sind im Bundesrecht abschliessend geregelt. Ein Steuerabzug zur Förderung von Lebensmittelpenden müsste somit im Bundesrecht vorgesehen werden und kann ohne Grundlage im Bundesrecht nicht in das kantonale Steuergesetz (LS 631.1) aufgenommen werden.

Aus fiskalpolitischer Sicht wäre die Einführung eines solchen Abzugs abzulehnen. Steuern sind voraussetzungslös geschuldete Abgaben. Sie dienen der Finanzierung der öffentlichen Haushalte und nicht der Verfolgung oder Förderung von ausserfiskalischen Zwecken. Das Steuerrecht sollte nicht als Lenkungsvehikel für ausserfiskalische Zwecke eingesetzt werden, da die Lenkungswirkung von Steuerabzügen ineffizient, ineffektiv und intransparent ist. Kosten und Nutzen von ausserfiskalischen Abzügen lassen sich im Nachhinein auch kaum ermitteln.

Ein Steuerabzug für Lebensmittelpenden hätte zudem einen grossen Mitnahmeeffekt. Aufgrund ihrer Gewinnstrebigkeit haben Produzenten (Landwirtinnen und Landwirte sowie Lebensmittelindustrie), der Detailhandel und die Gastronomie schon heute ein grosses geschäftliches Interesse, keine überschüssigen Lebensmittel zu produzieren und zum Verkauf anzubieten. Die Einführung eines Abzugs für die Spende von überschüssigen Lebensmitteln würde somit nicht dazu führen, dass diese Produktion und Angebot reduziert würden. Im Gegenteil könnte die Einführung eines solchen Abzugs sogar zu einer Erhöhung von Pro-

duktion und Einkauf von Lebensmitteln führen, da sich für die Anbietenden ein steuerlicher Vorteil aus der erhöhten Produktion und der anschliessenden Spende von überschüssigen Lebensmitteln ergeben könnte.

Insgesamt ist somit zu erwarten, dass ein solcher Abzug nur steuerliche Mitnahmeeffekte hätte, aber kaum zu einer Verringerung der Produktion von überschüssigen Lebensmitteln führen würde.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli