



clean air farming

Kurzstudie zur Reduktion der Lebensmittelverschwendung in Deutschland

Rechtliche Regelungen zur Weitergabe unverkäuflicher Lebensmittel in der EU

Autor*innen:

Stefan Ilchmann

Jörg Schwerdtfeger

Nathalie Szycher

Miriam Heil

Die Kurzstudie wurde im Rahmen des Projektes Clean Air Farming von der Deutschen Umwelthilfe e.V. in Auftrag gegeben worden.

Das Projekt Clean Air Farming wird unterstützt durch das LIFE-Programm der Europäischen Kommission (LIFE17 EIG/DE/000610 - LIFE Air & Agriculture).



Berlin, 23.Dezember 2018
(aktualisiert am 26. April 2019)

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Einleitung | 4 |
| 2 | Situation in Deutschland | 5 |
| 2.1 | Das Prinzip des Umverteilens überschüssiger Lebensmittel | 5 |
| 2.2 | Gesetzliche Vorgaben | 6 |
| 2.2.1 | Foodsharing als Lebensmittelunternehmen? | 6 |
| 2.2.2 | Lebensmittelrechtliche Pflichten und Anforderungen | 8 |
| 2.2.3 | Haftungsrechtliche Aspekte | 9 |
| 2.2.4 | Abfallrecht | 10 |
| 2.2.5 | Plattformbetrieb als Dienst der Informationsgesellschaft | 11 |
| 2.2.6 | Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht | 12 |
| 2.2.7 | Unlauterer Wettbewerb | 12 |
| 2.2.8 | Steuerrecht | 13 |
| 2.3 | Empfehlungen und Leitsätze | 13 |
| 2.4 | Politischer Diskurs | 13 |
| 2.4.1 | Politische Zielsetzung | 13 |
| 2.4.2 | Maßnahmen | 14 |
| 2.5 | Zwischenfazit (bezogen auf die Situation in Deutschland) | 15 |
| 3 | Vorstellung der Rechtslage weiterer EU-Länder | 16 |
| 3.1 | Frankreich | 16 |
| 3.2 | Italien | 17 |
| 3.3 | Griechenland | 18 |
| 3.4 | Großbritannien | 18 |
| 3.5 | Tschechien | 18 |
| 3.6 | Zwischenfazit (bezogen auf die Rechtslage anderer EU-Länder) | 19 |
| 4 | Fazit und Ausblick | 20 |
| | Literaturverzeichnis | 21 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|------------|--|---|
| Tabelle 1: | Umweltwirkungen der Lebensmittelverluste | 4 |
|------------|--|---|

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------------------|---|
| ABl. | Amtsblatt der Europäischen Union |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BGBl. | Bundesgesetzblatt |
| BMEL | Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft |
| BMU | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit |
| BR-PIPr. | Bundesrats-Plenarprotokoll |
| BT-Drs. | Bundestagsdrucksache |
| BT-PIPr. | Plenarprotokoll des deutschen Bundestags |
| CDU | Christlich Demokratische Union Deutschlands (Partei) |
| CO₂e | CO ₂ -Äquivalent |
| CSU | Christlich-Soziale Union in Bayern (Partei) |
| DSGVO | Datenschutzgrundverordnung |
| EESC | European Economic and Social Committee |
| EU | Europäische Union |
| EuRH | Europäischer Rechnungshof |
| FAO | Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations) |
| FUSIONS | Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies |
| IPCC | Intergovernmental Panel on Climate Change |
| KrWG | Kreislaufwirtschaftsgesetz |
| LFGB | Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch |
| LMHV | Lebensmittelhygiene-Verordnung |
| LMIV | Lebensmittel-Informationsverordnung |
| MHD | Mindesthaltbarkeitsdatum |
| ProdHaftG | Produkthaftungsgesetz |
| PStS | Parlamentarischer Staatssekretär / Parlamentarische Staatssekretärin |
| SDG | Sustainable Development Goals |
| StGB | Strafgesetzbuch |
| TMG | Telemediengesetz |
| UBA | Umweltbundesamt |
| UStG | Umsatzsteuergesetz |
| UWG | Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb |
| WD | Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags |
| WRAP | Waste & Resource Action Programme |

1 Einleitung

Das Ausmaß, in dem für den Verzehr vorgesehene Lebensmittel diesem Zweck nicht nachkommen, ist alarmierend. Ungefähr ein Drittel der weltweit produzierten Lebensmittel wird nicht verzehrt, sondern landet letztlich in der Tonne (Gustavsson et al. 2011). In Deutschland sind es jährlich ca. 18 Mio. t (WWF 2015) und damit ca. ein Drittel des aktuellen Nahrungsmittelverbrauchs Deutschlands (54,5 Mio. t). Ungefähr die Hälfte davon (9,9 Mio. t) wird als vermeidbar angesehen (ebd.). Die Vereinten Nationen beabsichtigen in ihren Zielen für nachhaltige Entwicklung (UN 2015, Ziel 12.3), die im Handel und bei Verbrauchern anfallenden Lebensmittelabfälle bis 2030 zu halbieren, wozu sich insbesondere auch die Bundesregierung bekennt (BMEL 2019).

Bedenkt man, dass ein vergleichsweise großer Anteil der anthropogenen Treibhausgasemissionen direkt oder indirekt auf die Produktion von Lebensmitteln fällt (IPCC 2014: 123; Hirschfeld et al. 2008; Steinfeld et al. 2006) und die industrielle Landwirtschaft zudem für zahlreiche Umweltprobleme mitverantwortlich ist (Rockström et al. 2009; UBA 2013; Haber/Salzwedel 1992), wird deutlich, wie ratsam und zugleich dringlich eine Reduktion vermeidbarer Lebensmittelverluste wäre.

| Umweltwirkungskategorie | pro Kopf | gesamt |
|-------------------------------------|------------------------|---|
| Treibhauseffekt (CO ₂ e) | 0,5 t a ⁻¹ | 38 340 kt a ⁻¹ |
| landwirtsch. Flächennutzung | 500 m ² | 43 000 km ² |
| landwirtsch. Wasserverbrauch | 2700 ℓ a ⁻¹ | 216 Mio. m ³ a ⁻¹ |

Tabelle 1: Durch Verluste im Rahmen des Lebensmittelkonsums der Bundesbürger in Anspruch genommene Umweltressourcen (Jepsen et al. 2016).

Bei Untersuchungen zu Ursachen von Lebensmittelverlusten ist die gesamte Wertschöpfungskette zu berücksichtigen. Auf jeder Stufe sorgen spezifische Gründe für die Entsorgung von Lebensmitteln. Darauf abgestimmt sind die Maßnahmen zur Bekämpfung sehr verschieden. Insbesondere für den Handel und die Gemeinschaftsgastronomie ist die Weitergabe von nicht verkäuflichen Lebensmitteln bzw. überschüssigen Speisen an entsprechende Organisationen eine Möglichkeit zur Reduzierung der Verluste beizutragen und somit gleichzeitig positive soziale, ökologische und ökonomische Effekte zu erzeugen.

Beim Umgang mit Lebensmitteln und so auch bei der Weitergabe unverkäuflicher Lebensmittel sind die entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten. Oftmals stoßen allerdings sowohl die Spender als auch die Empfänger der Lebensmittel an rechtliche Hürden. Im vorliegenden Bericht wird daher nicht nur ein Überblick über die Gesetzeslage zur Lebensmittelweitergabe geschaffen. Vielmehr werden die Gesetze diskutiert, die im Kontext der Reduzierung von Lebensmittelverlusten durch die Weitergabe unverkäuflicher Ware relevant sind. Es wird geprüft, ob durch die rechtlichen Rahmenbedingungen Verluste gefördert oder verhindert werden. Hierbei sind insbesondere die Frage nach der Haftung und Hygieneanforderungen zu nennen. Die sich daraus abzuleitenden möglichen Änderungen werden abschließend als politische Empfehlungen vorgestellt.

2 Situation in Deutschland

Dieses Kapitel behandelt die für Deutschland relevanten nationalen und europäischen Regelungen, die die Weitergabe überschüssiger Lebensmittel an Initiativen wie die Tafeln oder foodsharing betreffen. Es gibt insbes. einen Überblick über die geltenden haftungs- und lebensmittelrechtlichen Vorgaben. Zudem wird beleuchtet, welche Vorschriften aktuell in diesem Zusammenhang zu beachten sind und welche gesetzgeberischen Anreize sinnvoll wären, um ein rechtskonformes Retten von Lebensmitteln zu begünstigen.

2.1 Das Prinzip des Umverteils überschüssiger Lebensmittel

Überschüssige Lebensmittel werden in Deutschland in erster Linie über die Tafeln und über foodsharing weiterverteilt. Die Tafeln holen dabei überschüssige Lebensmittel bei produzierenden Unternehmen wie auch im Handel ab und geben sie dann – meist gegen ein geringes Entgelt – an nachweislich Bedürftige ab.

Foodsharing hingegen verfolgt das Hauptziel, die Lebensmittelverschwendung an sich zu reduzieren und hat keine konkrete Bedürftigkeitspräferenz. Hier übernehmen ehrenamtlich Mitwirkende (sog. „Foodsaver“) das Abholen überschüssiger Lebensmittel bei kooperierenden Betrieben und die eigenverantwortliche Weiterverteilung der auf diese Weise erhaltenen Lebensmittel mit dem Ziel, diese zeitnah und möglichst vollständig zu verbrauchen. Kooperierende Betriebe befinden sich vornehmlich im Handel und der Gastronomie, aber auch in der Lebensmittelproduktion und im Landwirtschaftssektor.

Der foodsharing e. V. gibt konkrete Verhaltensregeln für die beteiligten Foodsaver vor und stellt mit foodsharing.de eine internetbasierte Plattform, über die jeder als sog. „Foodsharer“ privat überschüssige Lebensmittel abgeben kann und über die registrierte Foodsaver die Abholungen bei den kooperierenden Betrieben planen können. Mittels foodsharing werden auch Lebensmittel nach Ablauf der Mindesthaltbarkeit weiterverwendet, solange ein Konsum noch ohne Bedenken möglich ist. Hierzu werden die abgebenden Betriebe von der Haftung freigestellt und Lebensmittelretter zu einer unentgeltlichen und lebensmittelrechtskonformen Weitergabe verpflichtet.

Derzeit (Ende 2018) sind bei foodsharing über 200 000 Privatpersonen als Foodsharer angemeldet und knapp 48 000 ehrenamtliche Foodsaver. Knapp 5000 Betriebe kooperieren mit foodsharing. Zudem gibt es bislang 622 offene Regale und Kühlschränke, sog. Fair-Teiler, mittels derer Menschen untereinander Lebensmittel teilen können (Fsstat 2018).

Die wesentlichen Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem foodsharing-Prinzip lassen sich folglich beschreiben als:

- Umverteilen¹ von überschüssigen Lebensmitteln
- dem Betrieb der Internetplattform zur Organisation der Umverteilung

Wir wollen im Folgenden kurz erörtern, in welchem rechtlichen Rahmen sich diese Tätigkeiten bewegen.

¹vgl. EU-Leitlinien für Lebensmittelspenden (Bekanntmachung C(2017) 6872 der Kommission vom 16.10.2017, S. 7.

2.2 Gesetzliche Vorgaben

Das Retten von überschüssigen Lebensmitteln (Umverteilen) im Allgemeinen sowie der Betrieb der Plattform foodsharing.de (Plattformbetrieb) im engeren Sinne tangieren eine Vielzahl deutscher und europäischer Rechtsnormen. Angesichts der Komplexität der einschlägigen Normen kann nachfolgend nur eine summarische Darstellung der Sach- und Rechtslage erfolgen.

Grundsätzlich sind alle Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Umverteilen von überschüssigen Lebensmitteln in Ausübung der verfassungsrechtlichen Grundrechte und der europäischen Grundfreiheiten erlaubt. Allerdings werden sie, insbesondere aus Gründen des Gesundheits- und Verbraucherschutzes, durch angemessene Sicherheits-, Qualitäts- und anderer regulierender Vorschriften eingeschränkt. Eine solche Einschränkung erfolgt in erster Linie durch die bereichsspezifischen Vorgaben des Lebensmittelrechts. Ferner gelten sondergesetzliche und allgemeine Haftungsregelungen und weitere Vorgaben und Sanktionen des Wirtschaftsverwaltungs- und Strafrechts. Nicht zuletzt sind auch die gesetzlichen Vorgaben für den rechtssicheren Betrieb einer Internetplattform zu beachten.

In der Bundesrepublik gibt es über 700 lebensmittelrechtlich relevante Vorschriften. Das Lebensmittelrecht setzt sich aus den Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft sowie – meist nachrangig – aus den Gesetzen und Rechtsverordnungen des Bundes und der Länder zusammen. Der Bereich des Lebensmittelrechts ist damit stark europarechtlich geprägt.

Zentrale Norm des Lebensmittelrechts ist die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (EU-Basis-Verordnung²), welche in allen Mitgliedstaaten der EU unmittelbar wirkt. Im deutschen Lebensmittelrecht gilt ergänzend das Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB³). Das LFGB enthält als Rahmengesetz grundlegende Definitionen für das gesamte deutsche Lebensmittelrecht, Verbote zum Schutz der Gesundheit und vor Täuschung sowie Werbeverbote. Daneben regelt das Gesetz die Durchführung der Lebensmittelüberwachung einschließlich der Entnahme von Proben. Ferner enthält das LFGB neben Straf- und Bußgeldvorschriften Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass von Rechtsverordnungen.

2.2.1 Foodsharing als Lebensmittelunternehmen?

Fraglich ist nun, ob das Umverteilen von Lebensmitteln nach dem foodsharing-Prinzip und/oder der Internetplattformbetrieb lebensmittelrechtlich relevant ist. Zentraler Anknüpfungspunkt ist dabei der Begriff des Lebensmittelunternehmens.

Es bestehen indes unterschiedliche Rechtsansichten, ob und unter welchen Voraussetzungen Foodsharing-Organisationen als Lebensmittelunternehmen anzusehen sind. Der

²Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit.

³Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) vom 1. September 2005 (BGBl. I S. 2618, 3007), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2147).

foodsharing e.V. sieht sich nicht als Lebensmittelunternehmen an, insbesondere weil durch die Foodsharer lediglich eine Lagerung zum privaten häuslichen Gebrauch vorliege und keine ausreichende Kontinuität der Tätigkeit, sowie kein ausreichender Organisationsgrad zur Einstufung als Unternehmen bestehe (WD 2018: 17 f.). Auch durch den Betrieb einer Internetplattform wird keine lebensmittelrechtlich relevante Tätigkeit verübt, sondern – mittelbar – ein Organisationswerkzeug zur Verfügung gestellt.

Überwiegend werden Organisationen, welche nach dem foodsharing-Prinzip arbeiten, allerdings als Lebensmittelunternehmen eingestuft⁴. Entscheidende Rechtsgrundlage sei Art. 3 Nr. 2 der VO EG 178/2002, wonach alle Unternehmen, welche eine mit der Produktion, der Verarbeitung und dem Vertrieb von Lebensmitteln zusammenhängende Tätigkeit ausführen, als Lebensmittelunternehmen angesehen werden, gleichgültig, ob sie auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind oder nicht und gleichgültig, ob sie öffentlich oder privat sind. Die Rechtsform ist ohne Bedeutung. Der Begriff ist auch nicht auf eine gewerbliche Tätigkeit beschränkt. Der Unternehmensbegriff setzt lediglich voraus, dass die Tätigkeit mit einem bestimmten Ziel und einer zuvor fixierten Ordnung ausgeübt wird. Die für ein Unternehmen charakteristische Organisation der Tätigkeit kann allerdings sehr oberflächlich sein, eine schriftliche Fixierung ist nicht erforderlich.⁵

Nach den EU-Leitlinien für Lebensmittelspenden, welche zur verbindlichen begrifflichen Auslegung des Rechtsbegriffs des Lebensmittelunternehmens heranzuziehen sind, ist die Tätigkeit des Umverteilens (Foodsharer und Foodsaver) daher als Betrieb eines Lebensmittelunternehmens anzusehen:

„Sofern die Tätigkeiten der ‚Mittlerorganisation‘ die Zubereitung, Behandlung, Lagerung und/oder die Verteilung der Lebensmittel umfassen – etwa die Verwaltung eines öffentlich zugänglichen Kühlschranks, in dem Spender überschüssige Lebensmittel zur weiteren Umverteilung zur Verfügung stellen –, wird der Inhaber wahrscheinlich als Lebensmittelunternehmer betrachtet.“⁶

Nach wie vor ungeklärt ist, ob der Betrieb der Internetplattform (foodsharing.de) vom Begriff des Lebensmittelunternehmens erfasst wird. Obwohl einige Aufsichtsbehörden diese Ansicht vertreten⁷ gibt der Wortlaut der EU-Leitlinien für Lebensmittelspenden dies nicht her. Den Plattformbetreiber soll lediglich eine Hinweispflicht treffen:

„Kommen dabei Informations- und Kommunikationsnetze (IuK-Netze) zum Einsatz, sind die Inhaber der Plattform bzw. der sonstigen digitalen Werkzeuge angehalten, die Lebensmittelspender und -empfänger – sofern es sich dabei um Lebensmittelunternehmer handelt – auf deren Verpflichtungen aus dem EU-Lebensmittelrecht hinzuweisen.“⁸

⁴vgl. Antwort des Berliner Senats auf die Anfrage des Abgeordneten Turgut Altug vom 11. Februar 2016, <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/17/SchrAnfr/s17-17983.pdf>, abgerufen am 17. Dezember 2018, sowie Verwaltungsentscheidungen der Lebensmittelaufsichtsbehörden Berlin-Pankow und Stuttgart (schwebende Verfahren).

⁵Zipfel/Rathke (2018), Kommentar der gesamten lebensmittel- und weinrechtlichen Vorschriften sowie des Arzneimittelrechts, EG-Lebensmittel-Basisverordnung Art. 3 Rn. 15 ff.

⁶EU-Leitlinien für Lebensmittelspenden, aaO, S. 11.

⁷Verwaltungsentscheidungen der Lebensmittelaufsichtsbehörden Berlin-Pankow und Stuttgart (schwebende Verfahren).

⁸EU-Leitlinien für Lebensmittelspenden, aaO, S. 11.

2.2.2 Lebensmittelrechtliche Pflichten und Anforderungen

Die Umverteilung überschüssiger Lebensmittel gilt als „Inverkehrbringen“ im Sinne des Lebensmittelrechts. Mit diesem Begriff werden sämtliche Tätigkeiten des Umverteils zusammengefasst. Wer Lebensmittel als Lebensmittel in den Verkehr bringt, hat die Vorgaben des europäischen und deutschen Lebensmittelrechts zur Lebensmittelsicherheit nach der EU-Basis-Verordnung⁹ zu beachten. Dies gilt im Wesentlichen für Hygiene, Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit.

2.2.2.1 Hygienevorschriften

Die hygienischen Anforderungen für das Umverteilen von Lebensmitteln regelt die EG-Verordnung 852/2004¹⁰. Bei Beachtung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt dürfen hierbei Lebensmittel der Gefahr einer nachteiligen Beeinflussung nicht ausgesetzt werden. Hierzu sind besondere Hygienevorschriften unter anderem für Betriebsstätten, Transport, Verpackung, Wasser-, Abfall- oder Wärmebehandlung und persönliche Hygiene zu beachten. Zur Begegnung möglicher gesundheitlicher Gefahren muss ferner ein innerbetriebliches Kontrollsystem eingerichtet werden.

Für die Umverteilung überschüssiger Lebensmittel gelten dabei dieselben strengen rechtlichen Vorschriften wie für Beschäftigte aller anderen Lebensmittelunternehmen. Sie müssen daher bestimmten gesundheitlichen Anforderungen entsprechen. Hier sind insbesondere die Bestimmungen des Infektionsschutzgesetzes zu beachten, wonach bei bestimmten Erkrankungen Tätigkeits- und Beschäftigungsverbote bestehen. Diese Verantwortung kann auch durch vertragliche Vereinbarungen nicht an Dritte übertragen werden.

2.2.2.2 Kennzeichnungsvorschriften

Kennzeichnungspflichten stellt vor allem die sog. Lebensmittel-Informationsverordnung (LMIV¹¹) auf. Daneben gilt die deutsche Verordnung zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an die Lebensmittel-Informationsverordnung (LMIV AV¹²).

Die verpflichtenden Informationen, die bei der Kennzeichnung von Lebensmitteln zwingend anzugeben sind, sind in Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung aufgeführt; dazu gehören unter anderem:

- die Bezeichnung des Lebensmittels,
- das Zutatenverzeichnis,
- das Mindesthaltbarkeitsdatum oder das Verbrauchsdatum,

⁹Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit.

¹⁰Verordnung (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über Lebensmittelhygiene.

¹¹Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel.

¹²Verordnung zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel, BGBl. I Nr. 45 vom 12.07.2017.

- besondere Anweisungen für die Aufbewahrung und/oder die Verwendung,
- Nährwertdeklaration.

Unabhängig davon, ob Lebensmittel unentgeltlich an die Endempfänger abgegeben werden, müssen Informationen über Lebensmittel vorhanden sein und den Endempfängern zur Verfügung gestellt werden. Sind die gespendeten Lebensmittel mit einer Kennzeichnung versehen, die allen rechtlichen Anforderungen entspricht, können die Verpflichtungen zur Information über Lebensmittel einfach erfüllt werden. Sind Lebensmittel – etwa auf der Herstellungsstufe – nicht richtig gekennzeichnet oder wurden sie aufgrund von Kennzeichnungsfehlern nicht über die üblichen Einzelhandelswege vermarktet, müssen zusätzliche Klarstellungen oder Maßnahmen erfolgen. Damit wird sichergestellt, dass der Endempfänger alle verpflichtenden Informationen erhält. Selbst wenn die Lebensmittel, welche die Verbraucher verzehren, nicht vorverpackt sind, ist es wichtig, dass die Verbraucher die erforderlichen Informationen über diese Lebensmittel (Gefahrstoffe, Allergene) erhalten.¹³

Unproblematisch ist die Umverteilung ohne oder nach Ablauf des Mindesthaltbarkeitsdatums. Denn die Vermarktung von Lebensmitteln auf jeder Stufe der Lebensmittelversorgungskette nach deren Mindesthaltbarkeitsdatum ist nach EU-Vorschriften erlaubt, solange die betreffenden Lebensmittel nach wie vor sicher sind und ihre Aufmachung nicht irreführend ist.

2.2.2.3 Rückverfolgbarkeit

Unter dem Begriff Rückverfolgbarkeit wird gemäß Art. 3 Nr. 15 Verordnung (EG) 178/2002 die Möglichkeit verstanden, den Weg eines Lebensmittels durch sämtliche Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen verfolgen zu können. Dies ermöglicht ein rasches Handeln, falls sich ein Lebensmittel als nicht sicher erweist. Jedes Lebensmittelunternehmen muss im Sinne der Rechtsvorschrift Auskunft darüber geben können, wo seine Produkte herkommen und wo sie hingehen. Die Regelungen bezüglich Rückverfolgbarkeit gelten somit auch für die Umverteilung von überschüssigen Lebensmitteln. Die Dokumentationspflicht bezieht sich dabei jeweils auf eine Stufe vor und zurück in der Lebensmittelkette, soweit es sich um andere Lebensmittelunternehmen handelt. Das vereinfachte Lieferscheinverfahren kann angewendet werden. Demnach genügt der Spender den Anforderungen, wenn er das vom Empfänger ausgefüllte und unterschriebene Formular aufbewahrt.

2.2.3 Haftungsrechtliche Aspekte

Ungeachtet der lebensmittelrechtlichen Haftung, insbesondere der Herstellerhaftung für fehlerhafte Erzeugnisse, stellt sich die Frage nach der allgemeinen Schadensersatzpflicht der für die Umverteilung überschüssiger Lebensmittel verantwortlichen Personen. Diese Haftung kann sich u. a. aus den bürgerlich-rechtlichen Vorschriften, dem Produkthaftungsgesetz (ProdHaftG) oder wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Vorschriften ergeben.

¹³Vgl. EU-Leitlinien für Lebensmittelspenden, S. 29 f.

2.2.3.1 BGB

Eine Haftung nach dem BGB kann sich allenfalls aus den Vorschriften der Schenkung ergeben.¹⁴ Eine Besonderheit besteht darin, dass es sich hier um das Verschenken verderblicher Waren handelt, bei dem die Schenker sich einig sind, dass Lebensmittel ggf. abgelaufen sind. Im Hinblick auf die Haftung gelten dann die §§ 519, 523, 524 BGB. Der Schenker haftet danach nur für Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit. Eine Haftung für Rechts- und Sachmängel ist nur bei Arglist vorgesehen. Die deliktische Haftung ist davon unabhängig, greift aber in der Regel nur bei Verletzung absoluter Rechtsgüter und schuldhaftem Handeln (§ 823 Abs. 1 BGB) und wird zumeist die Haftung für Hilfspersonen nicht umfassen (§ 831 Abs. 1 Satz 2 BGB). Nur unter verschärften Voraussetzungen besteht hier eine Haftung für Vermögensschäden (§§ 823 Abs. 2, 826 BGB) und für Hilfspersonen (§ 831 BGB).

2.2.3.2 Produkthaftungsgesetz

Das Produkthaftungsgesetz regelt etwaige Ansprüche, wenn es zu einem Personen- oder Sachschaden durch einen Produktfehler kommt. Ein Produkt ist gemäß § 3 Abs. 1 ProdHaftG dann als fehlerhaft zu bezeichnen, wenn es nicht die Sicherheit bietet, die unter Berücksichtigung aller Umstände berechtigterweise erwartet werden kann. Die Ersatzpflicht nach dem Produkthaftungsgesetz darf im Voraus weder ausgeschlossen noch beschränkt werden. Entgegenstehende Vereinbarungen sind nichtig (§ 14 ProdHaftG). Für den Schaden haftet jeweils das herstellende bzw. importierende Unternehmen. Kann dieses nicht eruiert werden, haftet der Inverkehrbringer, im konkreten Fall der Umverteiler, wenn er den entsprechenden Zulieferer nicht bekannt gibt oder bekannt geben kann.

2.2.3.3 Verwaltungsrechtliche Störerhaftung (Ordnungsrecht)

Vereinzelt wird von Ordnungsbehörden der Lebensmittelaufsicht eine verwaltungsrechtliche Störerhaftung des Plattformbetreibers angenommen und Auflagen und Sanktionen an diesen adressiert. Diese Ansicht verkennt, dass mit der Plattform nur ein technisches und organisatorisches Werkzeug für die Umverteilung überschüssiger Lebensmittel zur Verfügung gestellt wird. Ein unmittelbares Handeln einer verantwortlichen Person liegt damit nicht vor. Denn eine konkrete Gefahr geht nicht von der Plattform, sondern allenfalls von den umverteilten Lebensmitteln, den Lager- oder Transportmitteln aus. Verantwortlicher Störer kann allenfalls der Umverteiler sein.

2.2.4 Abfallrecht

Beim Umverteilen überschüssiger Lebensmittel könnten abfallrechtliche Vorgaben in Bezug auf Lebensmittelabfälle und Verpackungen zu beachten sein. Dabei ist bereits fraglich, ob Lebensmittel als Erzeugnisse im Sinne des § 23 KrWG anzusehen sind. Lebensmittel sind nicht von vornherein aus dem Pflichtenkreis der Produktverantwortung ausgeschlossen, sondern es ist im Einzelnen zu prüfen, ob und welche Pflichten die Personen, die Lebensmittel im Sinne des § 23 Abs. 1 KrWG entwickeln, herstellen, be- oder

¹⁴Meller-Hannich, Zu einigen rechtlichen Aspekten der „Share-Economy“, WM 2014, 2337, 2345.

verarbeiten oder vertreiben, treffen könnten.¹⁵ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Pflichten aus der Produktverantwortung vor allem auf Erzeugnisse zugeschnitten sind, die gebraucht und nicht – wie Lebensmittel – verbraucht werden. Insoweit wäre eine Klarstellung des Gesetzgebers angebracht, dass auch zum Verbrauch bestimmte Produkte wie Lebensmittel unter den Anwendungsbereich der Produktverantwortung fallen.¹⁶

Abfallrechtliche Pflichten können sich nur aus konkretisierenden Verordnungen ergeben, § 13 Abs. 4 KrWG. Bislang gibt es keine für Lebensmittel an sich geltende Verordnungen, welche Regelungen – etwa als Verbote, Beschränkungen oder Kennzeichnungen – enthält. Für den Bereich der Verpackung von Lebensmitteln bestehen hingegen Regelungen wie die Rücknahme- und Rückgabepflichten gemäß der Verpackungsverordnung. Nach Art des Lebensmittels und des Transportweges ist zu prüfen, ob und welche konkreten Vorgaben zum Recycling zu beachten sind.

2.2.5 Plattformbetrieb als Dienst der Informationsgesellschaft

Über die Internet-Plattform foodsharing.de werden Lebensmittelspender, -verteiler und -empfänger zusammengeführt und die Umverteilung überschüssiger Lebensmittel organisiert. Dabei kommen sog. IuK-Netze und sonstige digitale Werkzeuge zum Einsatz. Insofern stellt der Plattformbetrieb einen Dienst der Informationsgesellschaft im Sinne der Richtlinie 2000/31/EG über den elektronischen Geschäftsverkehr dar¹⁷, obwohl ein entgeltlicher Absatz von Lebensmitteln nicht erfolgt.¹⁸

2.2.5.1 Telemediengesetz – TMG

Die Richtlinie 2000/31/EG wird in Deutschland durch das Telemediengesetz umgesetzt. Danach treffen den Anbieter, d. h. den foodsharing e. V. als Betreiber der Plattform foodsharing.de, besondere Pflichten in Bezug auf die Information der Nutzer und technische Vorkehrungen zur rechtssicheren Nutzung des Dienstes, § 13 TMG.

2.2.5.2 Datenschutz

Der Plattformbetrieb unterliegt den datenschutzrechtlichen Anforderungen der §§ 14, 15 TMG sowie den Regelungen der europäischen Datenschutzgrundverordnung (DSGVO). Die DSGVO ist im Übrigen auch bei anderen datenschutzrelevanten Vorgängen ohne Nutzung der Plattform, etwa der Kontakt- und Terminorganisation zwischen Spendern, Verteilern und Empfängern von Lebensmitteln, zu beachten.

Nach der DSGVO muss die Datenverarbeitung einen konkreten Zweck dienen und es sind die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Datenverarbeitung (Sparsamkeit, Sicherheit, Transparenz etc.) zu beachten. Ferner treffen den Verantwortlichen umfangreiche Informations- und Dokumentationspflichten.

¹⁵Vollmer et al., Entwicklung von Instrumenten zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen, Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 12/2014, S. 141 a. Ansicht: Versteyl/Mann/Schomerus, Kreislaufwirtschaftsgesetz: KrWG: § 23 KrWG, Rn. 13.

¹⁶Vollmer, aaO., S. 142.

¹⁷EU-Leitlinien für Lebensmittelspenden, S. 12.

¹⁸vgl. BGH vom 05.10.2017, I ZR 117/16.

Für Datenschutzverstöße sind in der DSGVO erhebliche Bußgelder vorgesehen, welche der foodsharing e.V. als verantwortliche Stelle auferlegt werden können.

2.2.6 Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht

Das Umverteilen von überschüssigen Lebensmitteln unterliegt zur Gefahrenabwehr verschiedenen lebensmittelrechtlichen und allgemeinen Straf- und Ordnungswidrigkeitenvorschriften. In Betracht kommen in erster Linie Verstöße gegen Hygienevorschriften bzw. Sorgfaltspflichten allenfalls für Lebensmittelunternehmer.

Entsprechend Art. 4 Abs. 2 der Verordnung (EG) 852/2004 i. V. m. Anh. II Kap. IX Nr. 3 der Verordnung (EG) 852/2004 sind Lebensmittel

„auf allen Stufen der Erzeugung, der Verarbeitung und des Vertriebs vor Kontaminationen zu schützen, die sie für den menschlichen Verzehr ungeeignet machen oder derart kontaminieren, dass ein Verzehr in diesem Zustand nicht zu erwarten wäre.“

Entsprechend der Begriffsbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 lit. f) Verordnung (EG) 852/2004 ist eine Kontamination das Vorhandensein oder das Hereinbringen einer Gefahr, z. B. auch durch mikrobiologische Verderbnis.

Weiterhin dürfen gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Lebensmittelhygiene-Verordnung (LMHV) Lebensmittel nur so hergestellt, behandelt oder in den Verkehr gebracht werden, dass sie bei Beachtung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt der Gefahr einer nachteiligen Beeinflussung nicht ausgesetzt sind. Unter einer nachteiligen Beeinflussung versteht der Gesetzestext hierbei u. a. eine ekelerregende oder sonstige Beeinträchtigung der einwandfreien hygienischen Beschaffenheit von Lebensmitteln, wie durch Mikroorganismen, Verunreinigungen, Witterungseinflüsse oder Gerüche, § 2 Abs. 1 Nr. 1 LMHV.

Das Herbeiführen derartiger Gefahren ist straf- und bußgeldbewährt. Wesentliche Straf- und Bußgeldvorschriften finden sich in den §§ 58, 59 LFGB. Ferner denkbar sind allgemeine Straftaten der (fahrlässigen) Körperverletzung (§ 229 StGB), wenn es durch das Inverkehrbringen verdorbener Lebensmittel zu Erkrankungen kommt.

2.2.7 Unlauterer Wettbewerb

Sowohl das Umverteilen überschüssiger Lebensmittel als auch der Plattformbetrieb unterliegen der wettbewerbsrechtlichen Kontrolle nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), weil hierdurch der Absatz von Waren gefördert wird, § 2 Abs. 1 UWG.

Nach dem UWG sind geschäftliche Handlungen unzulässig, welche unlauter sind. Dies ist insbesondere der Fall, wenn sie gegen gesetzliche Vorgaben verstoßen. Denkbar sind in erster Linie Verstöße gegen das Lebensmittelrecht, aber auch Verstöße gegen das TMG oder die Datenschutzgrundsätze sind wettbewerbsrechtlich relevant. Wettbewerbsrechtliche Verstöße können Unterlassungs- und Schadensersatzansprüche Dritter (Wettbewerber, Verbraucherverbände) nach sich ziehen. Dabei können sowohl die handelnden Personen (Foodsharer, Foodsaver) als auch der Plattformbetreiber in Anspruch genommen werden.

2.2.8 Steuerrecht

In der Umverteilung überschüssiger Lebensmittel kann ein Steueranreiz für die Spender liegen.¹⁹ Spender führen zwar Umsatzsteuer für die verschenkte Ware nach § 3 Abs. 1b Nr. 3 Umsatzsteuergesetz (UStG) an das Finanzamt ab. Für die Lebensmittelabgabe erhalten sie von den Tafeln jedoch eine Spendenbescheinigung. Diese könnten sie am Jahresende bei der Steuererklärung über die Körperschaft- oder Einkommensteuer geltend machen, was die vorab gezahlte Umsatzsteuer rechnerisch meist wieder ausgleicht.

2.3 Empfehlungen und Leitsätze

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat 2014 einen Leitfaden herausgegeben, der auf die rechtlichen Anforderungen und Fragestellungen eingeht, die sich für den Handel bei der Weitergabe von Lebensmitteln an soziale Einrichtungen ergeben (BMEL 2014). In diesem Leitfaden werden exemplarisch die Tafeln erwähnt, allerdings wird nicht explizit auf foodsharing eingegangen, so dass sich für den Einzelhandel die Frage ergibt, inwieweit die Empfehlungen auch auf Kooperationen mit foodsharing zutreffen.

In der Praxis zeigt sich, dass viele Supermärkte trotz Kooperationen mit den Tafeln oftmals noch in größerem Umfang genusstaugliche Lebensmittel wegwerfen, da die Tafeln aus logistischen Gründen nicht immer sämtliche anfallenden Lebensmittel annehmen und umverteilen können. Eine rechtliche Klarstellung seitens des BMEL, dass die Ausführungen der Broschüre analog auch für foodsharing gelten, wäre für die Betriebe hilfreich, um mit den lokalen Foodsharing-Initiativen entsprechende Abholvereinbarungen abschließen zu können, damit diese ergänzend zu den Tafeln überschüssige Lebensmittel bei den kooperierenden Betrieben abholen können. Auf diese Weise könnten die im Handel entstehenden Lebensmittelverluste weiter minimiert werden.

Die Autoren dieser Arbeit haben unsystematisch mit den Umweltbeauftragten verschiedener Einzelhandelsketten gesprochen, die derzeit nicht mit foodsharing kooperieren, warum diese von den Tafeln nicht benötigte bzw. nicht abgeholte Waren entsorgen und nicht bspw. an foodsharing abgeben. Der am häufigsten angegebene Grund war neben dem befürchteten Zusatzaufwand die fehlende Rechtssicherheit, dadurch, dass sich die BMEL-Broschüre ausdrücklich auf „die TAFELN oder andere soziale Einrichtungen“ bezieht, Initiativen wie foodsharing, die sich ja nicht primär als soziale Einrichtung, sondern in erster Linie als ehrenamtliche Umweltinitiative verstehen, allerdings unerwähnt lässt.

2.4 Politischer Diskurs

2.4.1 Politische Zielsetzung

Im Oktober 2012 hat der Bundestag in einem interfraktionell konsensfähigen Beschluss (BT-Drs. 17/10987, 10989, 12694, 12153, BT-PIPr. 17/198, 246) das Ziel festgelegt, die Ent-

¹⁹Legal Tribune Online, „Die Supermärkte sind besser als ihr Ruf“, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/lebensmittel-supermarkt-spenden-tafel-mindesthaltbarkeitsdatum-verbrauchsdatum/>, abgerufen am 17.12.2018.

sorgung genusstauglicher Lebensmittel bis 2020 zu halbieren, und von der Bundesregierung gefordert, hierzu entsprechende Maßnahmen zu erarbeiten und auf den Weg zu bringen.

Am 02.09.2015 antwortete die Bundesregierung auf die Frage, ob sie noch am Ziel festhalte, die Lebensmittelverschwendung bis 2020 zu halbieren, erstmals ausweichend (BT-Drs. 18/5903): „Der Festlegung von Reduktionszielen stand und steht die Bundesregierung im Grundsatz positiv gegenüber. Allerdings hält die Bundesregierung die Vorgabe von Reduktionszielen nur dann für sinnvoll, wenn diese auch mess- und überprüfbar sind, wenn also Start- und Zielpunkte hinreichend verlässlich quantifiziert werden können.“ Ebendies ist bis dato aber praktisch nicht der Fall. Das FUSIONS-Projekt hat zwar inzwischen verschiedene Methoden und Leitfäden zur Datenerhebung und Erfassung der Lebensmittelverschwendung erarbeitet, aktuell wird jedoch weder deutschland- noch EU-weit ein systematisches langfristiges Monitoring im Bereich Verluste potenziell genießbarer Lebensmittelabfälle vorgenommen.²⁰ Dies gestaltet sich auch schon deshalb schwierig, weil die Hauptverantwortung für das Abfallmanagement bei Ländern und Kommunen liegt, häufig privatisiert ist und einheitliche Vorgaben zur Erhebung von Daten über Lebensmittelabfälle aktuell fehlen.

Am 25.09.2015 wurden von den UN-Mitgliedsstaaten die Sustainable Development Goals (SDGs) verabschiedet; das Ziel SDG 12.3 fordert die Halbierung der weltweiten Pro-Kopf-Lebensmittelabfälle auf Handels- und Verbraucherebene bis 2030. Dieses Ziel wurde fortan stillschweigend von der Bundesregierung übernommen, vom weitaus ambitionierteren Zieljahr 2020, auf das man sich 2012 fraktionsübergreifend festgelegt hatte, war ab dann keine Rede mehr.²¹

2.4.2 Maßnahmen

Im Zusammenhang mit der Reduktion der Lebensmittelverschwendung ist es bislang in Deutschland anders als bspw. in anderen EU-Ländern (siehe Kapitel 3) zu keiner Rechtsetzung gekommen. Regulative Instrumente lehnte die Bundesregierung in diesem Fall bislang auch weithin ab (BR-PIPr. 954: 107; BT-Drs. 18/12631: 7; Reden und Interviews mit BMEL Schmidt am 06.07. und am 02.11.2016), genauso wie ökonomische (BT-PIPr. 18/109: 10480 ff.).

Gemäß der Forderung aus dem 2012 beschlossenen interfraktionellen Antrag „Lebensmittelverluste reduzieren“ (BT-Drs. 17/10987) wurden Lebensmittelverluste zwar im Abfallvermeidungsprogramm des Bundes und der Länder einbezogen (BMU 2013), das unter anderem auch grundsätzlich die Besteuerung abfallintensiver Produkte als mögliche Lenkungsoption vorschlägt, dies aber weder verbindlich fordert, noch im Kontext mit Lebensmittelabfällen auf die tatsächlich anfallenden Handelsabfälle selbst bezieht.

Die bisherigen Bundesregierungen setzten in diesem Sachzusammenhang ausschließlich auf kooperative (Verhandlungen mit Branchenvertretern im „Schatten der Hierarchie“,

²⁰Vgl. dazu auch BT-Drs. 18/9368.

²¹Vgl. z. B. Pressemitteilung 196/2015 des BMEL sowie die Halbzeitbilanzbroschüre des BMEL vom 17. Dezember 2015.

vgl. dazu auch Töller 2008, 2012) und informationelle Instrumente (wie „Zu gut für die Tonne“ und entsprechendes Unterrichtsmaterial für Schulklassen).

2.5 Zwischenfazit (bezogen auf die Situation in Deutschland)

Das Umverteilen überschüssiger Lebensmittel und den Betrieb einer Internetplattform unterliegen verschiedenen rechtlichen Regularien. Mit Blick auf einen wirksamen Gesundheits- und Verbraucherschutz sind angemessene Sicherheits-, Qualitäts- und anderer regulierender Vorschriften zu beachten. Eine solche Einschränkung erfolgt in erster Linie durch die bereichsspezifischen Vorgaben des Lebensmittelrechts.

Derzeit scheint in Teilbereichen eine verfassungsrechtlich gebotene angemessene Abwägung widerstreitender Interessen durch den Gesetzgeber nicht abschließend erfolgt zu sein. Besonders problematisch ist die fehlende Klarstellung, dass die foodsharing-Organisation nicht als Lebensmittelunternehmen im Sinne der VO 178/2002²² anzusehen ist. Des Weiteren verkennt die aktuelle Bewertung, dass durch das Umverteilen überschüssiger Lebensmittel nicht ausschließlich der Vertrieb von Lebensmitteln ausgeübt wird. Denn foodsharing ist kein erwerbswirtschaftlich organisiertes Unternehmen, die Arbeit erfolgt ehrenamtlich aus Gründen von Umweltschutz, Ressourcenschonung und Humanität und die Abgabe der „geretteten“ Lebensmittel an Dritte hat gemäß der foodsharing-Regularien stets gegenleistungsfrei zu erfolgen.

Klarstellungsbedürftig ist ferner die haftungsrechtliche Zuordnung der lebensmittelrechtlichen Verantwortlichkeit. Lebensmittelordnungsrechtlich verantwortlich können nur die handelnden Personen, nicht etwa der Plattformbetreiber sein. In der Praxis ist insoweit ein uneinheitliches Handeln zu beobachten.

Ferner wäre eine weitergehende Haftungs- und Strafprivilegierung für das ehrenamtliche Handeln zu forcieren.

Dem BMEL wird ferner nahegelegt, die o. g. Broschüre (BMEL 2014) in Rücksprache mit dem foodsharing e. V. bzw. den Autoren dieser Arbeit entsprechend anzupassen bzw. zu erweitern, um hier mehr Klarheit für die entsprechenden Betriebe zu schaffen und so ein unnötiges Wegwerfen genussfähiger Lebensmittel potenziell weiter verringern zu können.

²²EU-Leitlinien, s.o.

3 Vorstellung der Rechtslage weiterer EU-Länder

In verschiedenen EU-Ländern gibt es nationale Ansätze wie auch Hemmnisse für die Verringerung vermeidbarer Lebensmittelverluste, sowie Institutionen, die mit den hiesigen Tafeln vergleichbar sind. Am verbreitetsten sind steuerrechtliche Instrumente zur Förderung der Verringerung von Lebensmittelverschwendung in Form von Umsatzsteuerbefreiungen, die häufigsten Hemmnisse liegen hingegen zumeist in Missverständnissen zum EU-Lebensmittelrecht bzw. einer dadurch oft weit strenger als nötigen Ausgestaltung nationaler Gesetze. Einen umfassenden Überblick über diese Aspekte verschaffen O'Connor et al. (2014). Weitergehende Regelungen einzelner Mitgliedsstaaten zur Reduktion der Lebensmittelverschwendung sind im Folgenden dargestellt.

3.1 Frankreich

Um Nahrungsmittelspenden zu unterstützen, wurden in Frankreich bereits vor einigen Jahren steuerliche Anreize eingeführt. Unternehmen, die Lebensmittel an eine Nahrungsmittelhilfeorganisation spenden, können gemäß den Bestimmungen des Allgemeinen Steuergesetzes²³ eine Steuerermäßigung von 60 % des Spendenbetrags erhalten (WD 2018).

Frankreich hat zudem am 11. Februar 2016 ein Gesetz zur Bekämpfung der Lebensmittelverschwendung (LOI n° 2016-138²⁴) erlassen, das die bestehende Regelung zur Produkthaftung änderte, um das Spenden von Lebensmitteln zu vereinfachen.²⁵

Die wesentlichen Aspekte des Gesetzes sind:

- a) Klarstellung der Abfallhierarchie in Bezug auf Lebensmittel,
- b) Verpflichtung für Supermärkte, Vereinbarungen mit gemeinnützigen Organisationen abzuschließen, dass überschüssige Lebensmittel an diese gespendet werden,
- c) Festlegung von Geldstrafen für Fälle, in denen Unternehmer sichere Lebensmittel absichtlich ungenießbar machen.

An erster Stelle in der Abfallhierarchie steht dem Gesetz zufolge die Vermeidung von Lebensmittelabfällen. Die Händler sind aufgefordert, alle möglichen Maßnahmen zur Vermeidung von Verlusten und Verschwendung zu ergreifen, insbesondere durch eine möglichst bedarfsgerechte Bestandsführung.²⁶ An zweiter Stelle folgt das Spenden oder Weiterverarbeiten unverkaufter und für den menschlichen Verzehr geeigneter Lebensmittel. An dritter Stelle findet sich die Verwertung als Tierfutter und viertens die Verwendung zu Kompostzwecken für die Landwirtschaft oder die energetische Verwertung, insbesondere durch die Methanisierung in Biogasanlagen (WD 2018).

²³L'article 238 bis du code général des impôts.

²⁴LOI n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire. Siehe auch EuRH (2016) und WD (2018).

²⁵<http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3223.asp>

²⁶Vgl. Questions remises à la présidence de l'Assemblée nationale. Réponses des ministres aux questions écrites. Journal officiel de la République Française 6365, 17 Juillet 2018.

Gemäß LOI n° 2016-138 sind Lebensmitteleinzelhändler verpflichtet, Lebensmittel zu spenden, deren Verkaufsfläche größer als 400 m² ist.²⁷ Die Spende ist an einen nach Artikel L. 230-6 des Gesetzbuches für den ländlichen Raum und die Fischerei²⁸ zugelassenen karitativen Verein zu entrichten und erstreckt sich auf Lebensmittel mit nahendem oder überschrittenem Mindesthaltbarkeitsdatum sowie bei Lebensmitteln mit Verbrauchsdatum auf solche, die noch mindestens 48 Stunden vor dessen Ablauf stehen, es sei denn die empfangende Organisation kann nachweisen, dass sie die betreffenden Lebensmittel noch vor Ablauf des Verbrauchsdatums umverteilen kann (WD 2018).²⁹

Das französische Landwirtschaftsministerium hat zudem eine Mustervereinbarung für Lebensmittelspenden an Nahrungsmittelhilfeverbände³⁰ herausgegeben, die Verantwortlichkeiten und Modalitäten regelt und von der Arbeitsgruppe für unverkaufte Lebensmittel und Lebensmittelspenden³¹ überwacht wird. Den EU-Leitlinien für Lebensmittelspenden vom 25. Oktober 2017 zufolge handelt es sich bei dieser Mustervereinbarung um ein „formales Partnerschaftsabkommen“, in dem „die Übertragung des Eigentums an den betreffenden Waren von den Spendern an die Empfänger sowie die jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeiten dieser Akteure festgehalten werden, um die Sicherheit, Rückverfolgbarkeit und Information der Verbraucher entlang der gesamten Lebensmittelumverteilungskette sicherzustellen“.³²

Aktuell befindet sich die Erweiterung der Spendenverpflichtung unverkaufter Lebensmittel auf die Gemeinschaftsgastronomie und die Lebensmittelindustrie im Gesetzgebungsverfahren. Teil des Gesetzentwurfs ist auch die Einführung sog. Doggybags in der Gastronomie (WD 2018).

3.2 Italien

In Italien gibt es seit 2003 das sog. Gute-Samariter-Gesetz³³, das Haftungsfragen bei der Abgabe unverkaufter Lebensmittel an die sog. Lebensmittelbanken regelt. Zuletzt wurde es im August 2016 durch das Gesetz 166/2016 erweitert. Anders als in Frankreich setzt die Gesetzgebung hier jedoch nicht auf die Androhung von Sanktionen, sondern auf Anreize durch finanzielle Förderungen und Steuererleichterungen (BT-Drs.18/12631).

Bemerkenswert ist, dass das Gesetz die Lebensmittelbanken, die Lebensmittel kostenlos weiterverteilen, explizit nicht als Lebensmittelunternehmen einstuft, sondern quasi

²⁷ Grundlage hierfür ist Artikel 3 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 72-657 vom 13. Juli 1972.

²⁸ L'article L. 230-6 du code rural et de la pêche maritime.

²⁹ Allerdings gibt das LOI n° 2016-138 zum heutigen Zeitpunkt nur vor, dass Unternehmen Vereinbarungen mit entsprechenden Organisationen abschließen müssen um genussfähige Lebensmittel zu spenden, es legt jedoch nicht fest, wie hoch der Anteil der zu spendenden Lebensmittel in Relation zu den insgesamt anfallenden sein muss. Ein Unternehmen, das nur ein Prozent seiner genussfähigen Lebensmittel spendet, würde damit bereits die Bedingungen des Gesetzes erfüllen (EuRH 2016).

³⁰ MODELE – Convention de dons de denrées alimentaires entre un commerce de détail alimentaire et une association d'aide alimentaire habilitée en application de l'article L. 230-6 du code rural et de la pêche maritime.

³¹ „le groupe de travail relatif à la gestion des invendus et au don alimentaire“.

³² ABl. C 361. Mitteilungen und Bekanntmachungen. 2017/C 361/01. EU-Leitlinien für Lebensmittelspenden. S. 12. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:361:FULL&from=DE>.

³³ Legge 25 giugno 2003, n. 155 Disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale

bereits als Endabnehmer (O'Connor et al. 2014: 61). Zugleich erlischt jedoch der Haftungsanspruch gegenüber den Lebensmittelspendern.

Die Situation für die Hilfsorganisationen ist dadurch erheblich einfacher als in anderen Ländern, in denen derartige Non-Profit-Initiativen als Lebensmittelunternehmen mit den in Kapitel 2 diskutierten Folgen eingestuft werden.

3.3 Griechenland

Bedingt durch die Wirtschaftskrise und die zunehmende Armut im Land ist in den letzten Jahren insbesondere auch die Lebensmittelverschwendung verstärkt in den Fokus gerückt. Mit Boroume (boroume.gr) ist eine Non-Profit-Organisation entstanden, die überschüssige Lebensmittel dort abholt wo sie anfallen und verschiedene Hilfsorganisationen, die sich letztlich um die Versorgung der Bedürftigen kümmern, damit beliefert.

2012 hat das griechische Entwicklungsministerium versucht, Ausnahmen der bestehenden Vertriebs- und Vermarktungsregeln für Lebensmittel durchzusetzen, die ein Inverkehrbringen von Produkten mit überschrittenem MHD ermöglichen sollten.³⁴ Dieser Ansatz wurde in den Medien jedoch vielfach falsch dargestellt, so dass der Vorstoß letztlich aus der unbegründeten Angst, dass die Bevölkerung durch die Gesetzesänderung fortan aufgrund von Sparmaßnahmen verdorbene Lebensmittel essen müsse, abgelehnt wurde (O'Connor et al. 2014: 42 f.).

3.4 Großbritannien

Großbritannien hat 2012 mit dem Waste & Resource Action Programme (WRAP) eine zentrale Arbeitsgruppe eingerichtet, die die nationalen Bestrebungen, Lebensmittelverluste zu reduzieren, bündelt. Einbezogen wurden hierbei Akteure der gesamten Lebensmittelwertschöpfungskette, Produzenten, Industrie, Handel sowie Hilfsorganisationen, die sich um die Verteilung der geretteten Lebensmittel kümmern. Ferner werden ab 2017 mit dem Food Waste Reduction Fund Hilfsorganisationen finanziell unterstützt, die die Umverteilung von Lebensmitteln vornehmen.

3.5 Tschechien

In Tschechien wurde ein Gesetz verabschiedet, das Lebensmittelgeschäften mit einer Verkaufsfläche von mehr als 400 m² ab 2018 vorschreibt, dass unverkäufliche, aber noch genussfähige Lebensmittel kostenlos an Hilfsorganisationen abgegeben werden müssen. Bei Missachtung droht eine Geldstrafe von umgerechnet 390.000 € (Willoughby 2019). Gegen den Gesetzentwurf hatten 25 Senatsabgeordnete geklagt, das tschechische Verfassungsgericht in Brno hat die Rechtmäßigkeit dieses Gesetzes jedoch mit Verweis auf den Passus der tschechischen Grundrechtecharta, demzufolge Eigentum verpflichtete, bestätigt (ebd.).

³⁴ΚΑΝΟΝΕΣ ΔΙΑΚΙΝΗΣΗΣ / ΕΜΠΟΡΙΑΣ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ ΚΑΙ ΠΑΡΟΧΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ (Δ.Ι.Ε.Π.Π.Υ.) http://gge.gov.gr/wp-content/uploads/2012/10/DIEPPY_FINAL_12_10_12.pdf.

3.6 Zwischenfazit (bezogen auf die Rechtslage anderer EU-Länder)

Es gibt bislang in der wissenschaftlichen Literatur wenig konkrete Evaluation zum Umfang der tatsächlichen Erfolge der in den einzelnen Mitgliedsstaaten beschlossenen Maßnahmen, insbesondere nicht im internationalen Vergleich. Das ist wenig verwunderlich, zum einen gestalten sich Erfolgskontrolle und Monitoring in diesem Sektor technisch schwierig und zudem sind die meisten der Rechtsetzungsvorgänge noch vergleichsweise jung.

Insbesondere der französische Ansatz ist im europaweiten Vergleich sehr weitreichend und könnte anderen Mitgliedsstaaten als Vorlage dienen. Inwiefern das ein Modell für Deutschland wäre, versuchen die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags in groben Zügen zu erörtern (WD 2018: 14 ff.). Der frühere Landwirtschaftsminister Schmidt (CSU) und auch seine PStS'in Flachsbarth (CDU) haben gleichwohl bei mehreren Gelegenheiten betont, dass die Bundesregierung anders als Frankreich dahingehend „weniger auf rechtlich verbindliche Ge- oder Verbote“ setzen würde, sondern mehr auf „Sensibilisierung und Aufklärung, Stakeholder-Dialoge und Forschung“ (vgl. BR-PIPr. 954: 107).

4 Fazit und Ausblick

Die Bundesregierung adressiert mit ihrer Kampagne „Zu gut für die Tonne“ vornehmlich die privaten Endverbraucher, auf die Kranert (2012) zufolge auch der größte Anteil vermeidbarer Lebensmittelverluste fällt. Im Bereich Industrie, Handel und Gastronomie hingegen setzte die Bundesregierung bislang vollständig auf freiwillige Lösungen und hat in diesem Bereich im Gegensatz zu anderen Mitgliedsstaaten bislang auch nicht viel unternommen, die Rechtslage für eine unentgeltliche Lebensmittelweitergabe an Organisationen wie die Tafeln oder foodsharing zu vereinfachen.

Hier sind andere EU-Länder z. T. erheblich weiter. Durch konkrete Rechtsetzung in diesem Bereich konnte bspw. in Frankreich, Italien und Tschechien ein rechts- und verbrauchersicherer Rahmen geschaffen werden, der die Abgabe von überschüssigen Lebensmitteln an mit den Tafeln bzw. foodsharing vergleichbare gemeinnützige Einrichtungen erleichtert. Einige Mitgliedsstaaten haben zudem finanzielle Anreize für eine Weitergabe von Lebensmitteln an derartige Organisationen geschaffen und setzen hier klare Signale, die in Deutschland z. T. fehlen. Viele Supermarktketten lehnen hier nach wie vor eine Abgabe überschüssiger Lebensmittel an foodsharing mit Verweis auf bestehende rechtliche Unklarheiten vorsorglich ab. Hier gälte es also vorrangig, entsprechende Rechtssicherheit zu schaffen.

Ebenfalls erschwert die hierzulande verbreitete Einschätzung von foodsharing als Lebensmittelunternehmen und die damit einhergehenden Pflichten die Arbeit der Foodsaver z. T. stark. Italien hat mit seiner nationalen Gesetzgebung vergleichbare Non-Profit-Initiativen, die überschüssige Lebensmittel gegenleistungsfrei an andere Menschen verteilen, auf eine Stufe mit privaten Endabnehmern gestellt und zugleich die spendenden Betriebe von der Haftung für gratis abgegebene Lebensmittel befreit.

Insbesondere mit Blick auf die Einhaltung der UN-Nachhaltigkeitsziele (UN 2015, Ziel 12.3) würden die Autoren dieser Arbeit der Bundesregierung die Empfehlung aussprechen, einen klaren rechtlichen Rahmen zu schaffen, um

- Unternehmen von der Haftung für kostenlos abgegebene Lebensmittel zu befreien,
- Steuervorteile für die kostenfreie Abgabe entsprechender Lebensmittel zu prüfen,
- den Handel im Rahmen der Abfallhierarchie zu verpflichten, nicht verkaufsfähige Lebensmittel soweit möglich an Einrichtungen wie Tafeln, foodsharing oder andere gemeinnützige Vereine abzugeben,
- Initiativen wie foodsharing, die von Unternehmen abgegebene Lebensmittel gegenleistungsfrei im privaten Umfeld verteilen, als private Endabnehmer einzustufen,
- einen runden Tisch zum gemeinsamen Austausch zwischen BMEL, dem Dachverband der Tafeln und dem foodsharing e. V. zu etablieren.

Literaturverzeichnis

- BMEL (2014): *Leitfaden für die Weitergabe von Lebensmitteln an soziale Einrichtungen – Rechtliche Aspekte*. Bonn: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL).
- BMEL (2019): *Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung*. Bonn: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL).
- BMU (2013): *Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder*. Bonn: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU).
- EuRH (2016): *Bekämpfung der Lebensmittelverschwendung: Eine Chance für die EU, die Ressourceneffizienz der Lebensmittelversorgungskette zu verbessern*. Sonderbericht Nr. 34/2016, Luxemburg: Europäischer Rechnungshof (EuRH), URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_34/SR_FOOD_WASTE_DE.pdf.
- Fsstat (2018): *Auswertung der Nutzerdaten der foodsharing-Plattform vom 21. Dezember 2018*. Köln: foodsharing e. V., AG Wissenschaft & Forschung.
- Gustavsson, Jenny / Cederberg, Christel / Sonesson, Ulf (2011): *Global food losses and food waste*. Rom: Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), URL: <http://www.fao.org/3/a-i2697e.pdf>.
- Haber, Wolfgang / Salzwedel, Jürgen (1992): *Umweltprobleme der Landwirtschaft*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Hirschfeld, Jesko et al. (2008): *Klimawirkungen der Landwirtschaft in Deutschland*. 186/08, Berlin: Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW), Foodwatch.
- IPCC (2014): *Climate change 2014: Mitigation of climate change*. Working Group III Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Jepsen, Dirk et al. (2016): *Entwicklung von Instrumenten zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen*. Texte 85/2016, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Kranert (2012): *Ermittlung der weggeworfenen Lebensmittelmengen und Vorschläge zur Verminderung der Wegwerfrate bei Lebensmitteln in Deutschland*. Datengrundlage 2011
- LFGB: *Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch* vom 1. September 2005 (BGBl. I S. 2618, 3007), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2147).
- LOI n° 2016-138: *LOI n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/2/11/AGRX1531165L/jo/texte>.
- O'Connor, Clementine / Gheoldus, Manuela / Jan, Olivier (2014): *Comparative Study on EU Member States' legislation and practices on food donation*. Neuilly-sur-Seine: BIO by Deloitte / European Economic and Social Committee (EESC).

- Rockström, Johan et al. (2009): A safe operating space for humanity. *Nature*, 461(7263): 472–475, doi:10.1038/461472a.
- Steinfeld, Henning et al. (2006): *Livestock's long shadow*. Rom: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).
- Töller, Annette Elisabeth (2008): Kooperation im Schatten der Hierarchie. Dilemmata des Verhandeln zwischen Staat und Wirtschaft. In: Schuppert/Zürn (Hrsg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden: VS Verlag, 282–312.
- Töller, Annette Elisabeth (2012): *Warum kooperiert der Staat? Kooperative Umweltpolitik im Schatten der Hierarchie*. Staatslehre und politische Verwaltung, Bd. 15, Baden-Baden: Nomos.
- UBA (2013): *Stickstoff – Zuviel des Guten?* Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- UN (2015): *Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung*. Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, verabschiedet am 25. September 2015.
- WD (2018): *Rechtliche Vorgaben in Frankreich gegen Lebensmittelverschwendung*. WD 5 – 3000 – 095/18 vom 15. August 2018, Berlin: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags.
- Willoughby, Ian (2019): *Court rules large supermarkets must provide unsold items to food banks*. 3. Januar 2019, Radio Praha.
- WWF (2015): *Das große Wegschmeißen. Vom Acker bis zum Verbraucher: Ausmaß und Umwelteffekte der Lebensmittelverschwendung in Deutschland*. Berlin: WWF Deutschland.
- Zipfel, Walter / Rathke, Kurt-Dietrich (2018): *Lebensmittelrecht*. Loseblatt, 171. Aufl., C. H. Beck.