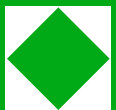


Clemens Wirbel

Strategien zur Bekämpfung von Lebensmittelverschwendung im Lichte des wohlgeordneten Rechts



Nomos

Forum Umwelt-, Agrar- und Klimaschutzrecht

**Herausgegeben von
Prof. Dr. Ines Härtel**

Band 19

Clemens Wirbel

Strategien zur Bekämpfung von
Lebensmittelverschwendung im Lichte
des wohlgeordneten Rechts



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Frankfurt (Oder), Univ., Diss., 2020

ISBN 978-3-8487-7987-1 (Print)

ISBN 978-3-7489-2379-4 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Für Lisa

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der juristischen Fakultät der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) im Jahr 2020 als Dissertation angenommen.

Herzlich bedanken möchte ich mich bei Frau Prof. Dr. Härtel, die mich wissenschaftlich betreut, mir stets mit Rat zur Seite stand und mir die vorliegende Arbeit sowie die Aufnahme in diese Schriftenreihe ermöglicht hat. Mein Dank gilt weiterhin Prof. Dr. Haack für die Übernahme und die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Daneben möchte ich vor allem meinen Eltern danken. Sie haben mich bereits während des Studiums, des Referendariats und bei der Erstellung dieser Arbeit in jeder Hinsicht begleitet, gefördert und stets an mich geglaubt.

Auch meinen ehemaligen Lehrstuhlkollegen Jan Ackermann, Lala Kasimowa, Malte Wilhelm, Anne Mayer, Elisa Aust, Matthias Olbrisch, Mareen Hahn, Anne Deutloff, Yasmine Matthes und Benedikt Kreitz gilt mein Dank. Sie haben mich auf ganz unterschiedliche und hilfreiche Weise bei der Erstellung dieser Arbeit unterstützt. Besonderer Dank gilt auch meinen Studienkolleginnen Sandra Grunst und Christiane Herzog, die mir einen intensiven Gedankenaustausch zu dieser Dissertation ermöglichten. Gleiches gilt für meine gute Freundin Marleen Brüntrup. Nicht zu vergessen ist an dieser Stelle Timo Schmitt, der mir bei meinen Recherchen und meiner Tätigkeit bei der Berliner Tafel ein zuverlässiger Ansprechpartner war.

Letztendlich gilt mein Dank auch meinem langjährigen Mitbewohner und besten Freund Toni Bartel. Er hat mich, vor allem in schwierigen Phasen, stets motivieren können.

Ich wünsche viel Freude beim Lesen der Arbeit.

Berlin, 30. Oktober 2020

Clemens Wirbel

Inhaltsverzeichnis

Teil 1: Einführung	15
A. Sachproblematik und politische Aktivitäten	15
B. Stand der rechtswissenschaftlichen Forschung (Forschungslücke)	29
C. Untersuchungsziel der Arbeit	32
D. Erkenntnisleitende Fragestellung	33
E. Gang der Untersuchung	34
F. Strategien zur Bekämpfung von Lebensmittelverschwendung	36
I. Tafeln	36
II. Foodsharing	38
III. Containern	40
IV. Reste-Restaurants	42
Teil 2: Der Rechtsrahmen de lege lata	44
A. Überblick über einschlägige Rechtsvorgaben	44
I. Strafrecht	44
II. Zivilrecht	48
III. Lebensmittel- und Abfallrecht	52
B. Lebensmittelrechtliche Vorschriften	55
I. Sachlicher Anwendungsbereich	56
1. Begriff des Lebensmittels	56
a. Stoffe und Erzeugnisse	57
b. Zweckbestimmung	60
aa. Allgemeine Zweckbestimmung	60
bb. Änderung der allgemeinen Zweckbestimmung	66
cc. Konkrete Zweckbestimmung	69
c. Erwartung nach vernünftigem Ermessen	72
d. Aufnahme durch Menschen	76
2. Geltungsbereich entlang der Lebensmittelherstellungskette	77
a. Produktions- und Verarbeitungsstufe	78
b. Vertriebsstufe	82
aa. Inverkehrbringen	85

bb. Zwischenergebnis zum Geltungsbereich	91
3. Häuslicher und privater Verbrauch	94
II. Persönlicher Anwendungsbereich	97
1. Lebensmittelunternehmen	98
2. Endverbraucher	101
3. Zwischenergebnis zum persönlichen Anwendungsbereich	103
III. Zwischenergebnis zum Anwendungsbereich	107
IV. Spezifische Anforderungen an Lebensmittel	108
1. Lebensmittelunternehmer als Verpflichteter	110
2. Pflichten der Lebensmittelunternehmer nach der BasisVO	115
a. Überblick	115
b. Pflichtenkreis des einzelnen Lebensmittelunternehmers	116
aa. Definition des Lebensmitteleinzelhandels	121
bb. Pflichten des Lebensmitteleinzelhandels	123
c. Rückverfolgbarkeit	129
d. Verkehrsverbot für nicht sichere Lebensmittel	140
aa. Begriff des nicht sicheren Lebensmittels	140
(1) Gesundheitsschädliche Lebensmittel	149
(2) Zum Verzehr ungeeignete Lebensmittel	158
(a) Indirekte Kontamination/„Ekelfälle“	166
(aa) Umfassende Regelung in der BasisVO	171
(bb) „Hygienerechtliche“ Lösung	174
(cc) „Täuschungsrechtliche“ Lösung nach LMIV	177
(dd) Nationale Lösung nach LFGB	179
(ee) Eigene Stellungnahme	182
(b) Zwischenergebnis	186
bb. Verbot des Inverkehrbringens	186
e. Rücknahme und Rückruf	188
3. Anforderungen an die Lebensmittelhygiene	191
a. Allgemeine Lebensmittelhygienevorschriften	192
b. Besondere Lebensmittelhygienevorschriften	196
4. Vorgaben der Lebensmittelinformationsverordnung	201
5. (Lebensmittel) Straf- und bußgeldrechtliche Folgen bei Verstößen	203

C. Abfallrechtliche Vorschriften	205
I. Begriff des (Bio-) Abfalls	205
1. Entledigungstatbestand	207
a. Tatsächliche Entledigung	207
b. Wille zur Entledigung	213
c. Pflicht zur Entledigung	217
2. Zusammenfassung	220
II. Ende der Abfalleigenschaft	221
III. Abfallerzeuger und -besitzer	222
IV. Anforderungen an die Abfallentsorgung	224
D. Zwischenergebnis de lege lata	226
I. Tafeln/Foodsharing/Reste-Restaurants	226
II. Containern	227
Teil 3: Eigener Gesetzesvorschlag: Gesetz zur Bekämpfung von Lebensmittelverschwendung – „Lebensmittelverschwendungsbekämpfungsgesetz“ (LverbekämpfG)	228
A. Möglicher Regelungsinhalt des Gesetzes	232
B. Gesetzgebungskompetenzen	235
I. Europäische Union	236
II. Bund	239
1. Strafrecht	241
2. Öffentliche Fürsorge	242
3. Recht der Wirtschaft	244
4. Enteignung	248
5. Sicherung der Ernährung	249
6. Recht der Lebensmittel	251
7. Abfallwirtschaft	253
8. Naturschutz	258
III. Bundesländer	259
IV. Zwischenergebnis	261
C. Grundrechtsbindungen	263
I. Einschlägige Freiheitsgrundrechte (Schutzbereich)	268
1. Berufsfreiheit und unternehmerische Freiheit	268
a. Gewährleistungsgehalt der EU-Grundrechtecharta	268
b. Garantien des Grundgesetzes	273

2. Unverletzlichkeit der Wohnung	277
a. Gewährleistungsgehalt der EU-Grundrechtecharta	278
b. Garantien des Grundgesetzes	279
3. Eigentumsfreiheit	281
a. Gewährleistungsgehalt der EU-Grundrechtecharta	281
b. Garantien des Grundgesetzes	284
4. Zwischenergebnis	286
II. Beschränkung garantierter Rechte (Eingriff)	286
1. Einschränkung nach der EU-Grundrechtecharta	287
2. Eingriffsdogmatik des Grundgesetzes	291
a. Beschränkungen der Berufsfreiheit	291
b. Unverletzlichkeit der Wohnung	295
c. Inhalts- oder Schrankenbestimmung des Eigentums	299
3. Zwischenergebnis	300
III. Rechtfertigung der Grundrechtsbeeinträchtigungen	300
1. EU-Grundrechtecharta	300
a. Wesensgehaltsgarantie und Unionsziele	303
b. Verhältnismäßigkeit	305
aa. Geeignetheit	306
bb. Erforderlichkeit	307
cc. Angemessenheit	308
2. Grundgesetz	311
a. Bestimmtheitsgebot	313
b. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	315
aa. Legitimer Zweck	317
bb. Geeignetheit	319
cc. Erforderlichkeit	320
dd. Angemessenheit	322
3. Zwischenergebnis	324
IV. Verletzung des Gleichheitssatzes	324
1. Allgemeiner Gleichheitssatz der EU-Grundrechtecharta	324
a. Ungleichbehandlung	326
b. Rechtfertigung	329
2. Allgemeiner Gleichheitssatz des Grundgesetzes	331
a. Ungleichbehandlung	332
b. Rechtfertigung	334
3. Zwischenergebnis	337
V. Voraussetzungen für delegierte Rechtsakte	338
VI. Zwischenergebnis	338

D. Beeinträchtigung von Grundfreiheiten	339
I. Gewährleistungsumfang der Warenverkehrsfreiheit	339
II. Eingriff	341
III. Rechtfertigung	343
E. Unerlaubte Beihilfe	347
F. Zwischenergebnis de lege ferenda	351
G. Lebensmittelverschwendungsbekämpfungsgesetz	352
I. Zweck des Gesetzes	352
1. Vorschlag	352
2. Begründung	353
II. Maßnahmen zur Reduktion von Lebensmittelverschwendung	353
1. Vorschlag	353
2. Begründung	354
III. Begriffsbestimmungen	356
1. Vorschlag	356
2. Begründung	357
IV. Angebotspflicht des Lebensmitteleinzelhandels	359
1. Vorschlag	359
2. Begründung	359
V. Fristen und Zuwiderhandlungen	361
1. Vorschlag	361
2. Begründung	362
VI. Fonds zur Bekämpfung von Lebensmittelverschwendung	363
1. Vorschlag	363
2. Begründung	363
VII. Schlussbestimmungen	363
1. Vorschlag	363
2. Begründung	364
VIII. Eigener Vorschlag für ein Lebensmittelverschwendungsbekämpfungsgesetz	364
Teil 4: Resümee und Ausblick	368
Quellenverzeichnis	373

Teil 1: Einführung

A. Sachproblematik und politische Aktivitäten

Nahrungsmittel sind ein Grundbedürfnis des Menschen. Die Verfügbarkeit selbiger ist global, aber auch national jedoch höchst unterschiedlich. Während in den Industrieländern heutzutage Nahrung im Überfluss existiert, sind Lebensmittel in den sogenannten Entwicklungsländern und in anderen Teilen der Welt Mangelware. 2018 litten weltweit ca. 124 Millionen Menschen an akutem Hunger.¹ Umso überraschender ist die schiere Masse an Lebensmitteln, die trotz einwandfreien Zustands nicht verzehrt, sondern vernichtet wird. Ungefähr 1,3 Milliarden Tonnen an Lebensmitteln landen weltweit jährlich im Müll oder gehen entlang der Wertschöpfungskette verloren, was ca. ein Drittel aller produzierten Lebensmittel darstellt.² Trotz der Auswirkungen auf das menschliche Leben und die Umwelt ist es erstaunlich, dass erst seit ca. sechs Jahren ansatzweise verfügbare Zahlen über das Ausmaß der Entsorgung Auskunft geben. Darüber hinaus sind die Daten oft eher Schätzungen denn belastbare Fakten.³ Nach Erhebungen der Europäischen Union werden jährlich insgesamt 90 Millionen Tonnen bzw. 179 Kilogramm Lebensmittel pro Einwohner nicht entsprechend ihrem eigentlichen Zweck, dem Verzehr, genutzt.⁴ Der Anteil privater Haushalte liegt bei 42 %, ⁵ auf Herstellung und Produktion entfal-

1 Welthunger-Index, abrufbar unter: <https://www.globalhungerindex.org/pdf/de/2018.pdf> (30.10.2020).

2 Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Global food losses and food waste, 2011 (online abrufbar); Food and Agriculture Organization of the United Nations, Food Losses And Waste, 2015, abrufbar unter: <http://www.fao.org/3/a-i4807e.pdf> (30.10.2020).

3 So z.B. auch der World Wide Fund for Nature (WWF), Das große Wegschmeißen, 2015, S. 12 (online verfügbar).

4 Europäische Kommission, Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies (FUSIONS) – Estimates of European food waste levels, 2016, S. 4 ff. (online verfügbar).

5 Europäische Kommission, Preparatory Study on Food Waste across EU 27 (Studiensteckbrief), 2010, abrufbar unter: http://www.evb-online.de/schule/Studiensteckbrief_-_Preparatory_Study_on_Food_Waste_across_EU_27.pdf (30.10.2020); Europäische Kommission, Food Use

len 39 %.⁶ Gemeinschaftsverpflegung und Restaurants machen neben Logistik und Einzelhandel jeweils 14 % aus.⁷ Mit Blick auf die Ausmaße des Problems haben die G7-Staaten in der Abschlusserklärung zum Gipfeltreffen 2015 auf Schloss Elmau Ernährungssicherung und Ressourceneffizienz als Ziel anerkannt.⁸

Für die Bundesrepublik Deutschland hat eine im Jahr 2012 veröffentlichte Studie der Universität Stuttgart⁹ erstmalig eine wissenschaftlich fundierte Basis in der Diskussion um den Umfang mit Lebensmittelverschwendung geliefert und markiert somit den Startpunkt für die Diskussion im politischen Bereich. Danach erreichte das Aufkommen an Abfällen eine Größenordnung von ca. 11 Millionen Tonnen pro Jahr. Mithin warf jeder Bundesbürger im Durchschnitt 81 Kilogramm seiner Nahrung jährlich weg. Auf private Haushalte entfielen hierbei 61 % (6.670.000 Tonnen), auf Großverbraucher und Industrie 17 % (1.900.000 Tonnen), während der Handel 5 % (550.000 Tonnen) ausmachte.¹⁰ Diese Menge hat auch

for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies (FUSIONS) – Estimates of European food waste levels, 2016, S. 4 (online verfügbar).

- 6 Europäische Kommission, Preparatory Study on Food Waste across EU 27 (Studiensteckbrief), 2010, abrufbar unter:
http://www.evb-online.de/schule/Studiensteckbrief_-_Preparatory_Study_on_Food_Waste_across_EU_27.pdf (30.10.2020); Europäische Kommission, Fusions – Estimates of European food waste levels, 2016, S. 4 (online verfügbar).
- 7 Europäische Kommission, Preparatory Study on Food Waste across EU 27 (Studiensteckbrief), 2010, abrufbar unter:
http://www.evb-online.de/schule/Studiensteckbrief_-_Preparatory_Study_on_Food_Waste_across_EU_27.pdf (30.10.2020); EU-Kommission, Fusions – Estimates of European food waste levels, 2016, S. 4 (online verfügbar).
- 8 G7, Abschlusserklärung 2015, S. 19, 21, abrufbar unter:
https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2015-06-08-g7-abschluss-deu.pdf?__blob=publicationFile&cv=5 (30.10.2020).
- 9 Universität Stuttgart Institut für Siedlungswasserbau, Wassergüte- und Abfallwirtschaft, Ermittlung der weggeworfenen Lebensmittelmengen und Vorschläge zur Verminderung der Wegwerfrate bei Lebensmitteln in Deutschland, 2012 (online verfügbar). Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft hat nunmehr Ende 2019 eine sogenannte Baseline über Lebensmittelabfälle, aufgeteilt in fünf Sektoren, für das Jahr 2015 veröffentlicht: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Lebensmittelabfälle in Deutschland – Baseline 2015, 2019, abrufbar unter: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ernaehrung/WvL/TI-Studie2019_Lebensmittelabfaelle_Deutschland-Kurzfassung.pdf?jsessionid=79E0588CF74B2BC98A39E824CFFDEB40.1_cid358?__blob=publicationFile (30.10.2020).
- 10 Universität Stuttgart Institut für Siedlungswasserbau, Wassergüte- und Abfallwirtschaft, Ermittlung der weggeworfenen Lebensmittelmengen und Vorschläge

finanzielle Folgen für den einzelnen Bundesbürger. So werden jährlich Lebensmittel im Wert von 235 Euro pro Person weggeworfen.¹¹ Aufgrund der großen Schwankungen sind diese Zahlen jedoch lediglich eine mittlere Hochrechnung. Das tatsächliche Ausmaß weggeworfener Lebensmittel dürfte allenfalls ansatzweise erkennbar sein. Insofern wird ein Forschungsbedarf in der Wissenschaft konstatiert.¹² Die Gründe für die Entsorgung tadelloser Ware sind vielfältig. Private Haushalte lassen Lebensmittel oft aus Unachtsamkeit verderben. Darüber hinaus wird das Mindesthaltbarkeitsdatum (MHD) von großen Teilen der Bevölkerung häufig als Verfallsdatum angesehen.¹³ Ein weiteres Problem sind die Verpackungsgrößen von Lebensmitteln. Die steigende Zahl von Single-Haushalten verstärkt dies. So müssen Einzelpersonen oft mehr als die benötigte Menge kaufen, die vor allem im Sommer schnell verdirbt.¹⁴ Demgegenüber bestehen für Händler und Großverbraucher strenge Vorschriften und Anforderungen im Umgang mit Lebensmitteln, z.B. gewisse Formen oder Größen von Obsterzeugnissen im Rahmen der gemeinsamen Marktordnungen.¹⁵ Daneben verlangen aber auch die Konsumenten volle Regale bis zum Ladenschluss und erwarten nur optisch ansprechende Ware.¹⁶ Letztendlich führt

zur Verminderung der Wegwerfrate bei Lebensmitteln in Deutschland, Kurzfassung 2012, S. 8 f. (online verfügbar).

- 11 Eat Smarter!, abrufbar unter: <http://eatsmarter.de/ernaehrung/news/grosse-lebensmittelverschwendung> (30.10.2020).
- 12 Universität Stuttgart Institut für Siedlungswasserbau, Wassergüte- und Abfallwirtschaft, Ermittlung der weggeworfenen Lebensmittelmengen und Vorschläge zur Verminderung der Wegwerfrate bei Lebensmitteln in Deutschland (Kurzfassung), 2012, S. 21 (online verfügbar).
- 13 TNS Emnid, BMEL-Umfrage Ergebnisbericht 2014, 2014, S. 13 (online verfügbar).
- 14 Fachhochschule Münster und Institut für Nachhaltige Ernährungswirtschaft (iSuN), Verringerung von Lebensmittelabfällen – Identifikation von Ursachen und Handlungsoptionen in Nordrhein-Westfalen, 2012, S. 61 (online verfügbar).
- 15 So geben die Gemeinsamen Marktordnungen (GMO) der EU gewisse, strenge Qualitätsmerkmale vor, die einzuhalten sind, beispielsweise die Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007, ABl. EU Nr. L 347 v. 20.12.2013, S. 671. Hierzu auch Härtel, Ines, Binnenmarkt für die Landwirtschaft und die Fischerei, Art. 38 AEUV, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/AUEV, Art. 38 Rn. 25 ff.
- 16 Weiterführend zur Problematik und zum Ausmaß der Lebensmittelverschwendung: Thurn, Valentin, Taste the Waste, 2010. Dieses Buch beschäftigte sich erstmalig ausführlich mit dem Thema Lebensmittelverschwendung und kann als Startpunkt der Diskussion in Deutschland angesehen werden.

auch eine mangelnde Wertschätzung der Verbraucher zu einer übermäßigen Entsorgung von Lebensmitteln. Die Folgen sind daher oft dieselben: Erhebliche Mengen noch genießbarer Nahrung landen im Abfall, obgleich diese weiterhin zum Verzehr geeignet sind.

Die genannten Zahlen sind alarmierend und führten in den letzten Jahren zu einer erhöhten Präsenz des Problems in Politik, Medien und Gesellschaft.¹⁷ Denn neben der Tatsache, dass die Kosten der Verschwendung für alle Beteiligten enorm sind und somit jeder Akteur des Lebensmittelsektors ein ureigenes Interesse an einer effektiven Verwendung der Nahrungsmittel haben müsste, hat das aufgezeigte Ausmaß der Lebensmittelverschwendung weitere negative Folgen. Enorme Flächen Land werden verbraucht, Wälder müssen Ackerland weichen, Felder bewässert werden. Der CO₂-Ausstoß steigt infolge der landwirtschaftlichen Nutzung größerer Flächen und eine Erosion des Bodens wird gefördert. Daher ist auch eine ausgeprägte Ressourcenverschwendung die Konsequenz des bisherigen Umgangs mit Lebensmitteln. So könnten nach Aussage des WWFs bis zu 2,6 Millionen Hektar weniger Flächenfußabdruck, 10 Millionen Tonnen weniger Nahrungsmittel und 46 Millionen Tonnen weniger Treibhausgase in Deutschland produziert werden.¹⁸ Daneben sind Einsparungen beim Wasserverbrauch in Höhe von 216 Millionen Kubikmeter möglich.¹⁹ Schätzungen zur Vermeidbarkeit von Lebensmittelverschwendung gehen davon aus, dass die Ressourcenverschwendung keineswegs unumkehrbar ist. Vielmehr besteht, vor allem bei Obst und Gemüse, ein enormes Potential, die Verschwendung einzudämmen.²⁰ Daher haben sich in der jünge-

17 Weitere Studien zum Thema Lebensmittelverschwendung: World Wide Fund for Nature (WWF), Tonnen für die Tonne, 2012 (online verfügbar); Deutsche Bundesstiftung Umwelt, Situationsanalyse zu Lebensmittelverlusten im Einzelhandel, der Außer-Haus-Verpflegung sowie in privaten Haushalten und zum Verbraucherverhalten (SAVE) (Zusammenfassung), 2016 (online verfügbar); Europäischer Rechnungshof, Bekämpfung der Lebensmittelverschwendung: eine Chance für die EU, die Ressourceneffizienz der Lebensmittelversorgungskette zu verbessern, 2016 (online verfügbar); Barilla Center for Food & Nutrition, Food waste: causes, impacts and proposals, 2012, S. 43 f. (online verfügbar).

18 World Wide Fund for Nature (WWF), Das große Wegschmeißen, 2015, S. 7 (online verfügbar).

19 Umweltbundesamt (UBA), Entwicklung von Instrumenten zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen – Endbericht, 2016, S. 24 (online verfügbar).

20 Universität Stuttgart Institut für Siedlungswasserbau, Wassergüte- und Abfallwirtschaft, Ermittlung der weggeworfenen Lebensmittelmengen und Vorschläge zur Verminderung der Wegwerfrate bei Lebensmitteln in Deutschland (Kurzfassung), 2012, S. 18 (online verfügbar).

ren Vergangenheit verschiedenste Ansätze zur Begrenzung von Lebensmittelverschwendung bzw. deren sinnvoller Wiederverwendung entwickelt.²¹

Das Thema Lebensmittelverschwendung beschränkt sich nicht auf wirtschaftliche Erwägungen. Zwangsläufig ist auch ein ethisches Problem vorhanden. Auf der einen Seite werden erhebliche Mengen einwandfreier Lebensmittel weggeworfen, während die soziale Spaltung dazu führt, dass sich ein größer werdender Teil der Bevölkerung Nahrungsmittel kaum noch leisten kann. Insbesondere alleinerziehende Mütter oder Menschen in Großstädten spüren einen erheblichen Preisdruck. Die Sicherung des Existenzminimums durch das Arbeitslosengeld II ist zunehmend nicht mehr vorhanden.²² Insofern werden Umfang und Reichweite des Menschenrechts auf Nahrung nach Art. 11 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskr) und Art. 2 II GG intensiv diskutiert.²³ Die Vereinten Nationen haben am 25. September 2015 in New York auf die Problematik der Lebensmittel- und Ressourcenverschwendung mit einer „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklungsziele“ reagiert.²⁴ Die Agenda besteht aus 17 Zielen.²⁵ Übergeordnete Ziele sind die Bekämpfung und vor allem die Beendigung weltweiter Armut

21 Hierzu auch Gliederungspunkt Teil 1, F.

22 Dies zeigt der stetige Anstieg von Einrichtungen der „Tafeln“ und deren Nutzer. Hierzu mehr unter Gliederungspunkt Teil 1, F, I.

23 Vertiefend zum Menschenrecht auf Nahrung: Härtel, Ines, Ein (Menschen) Recht auf Nahrung, in: Geis, Max-Emanuel/Winkler, Markus/Bickenbach, Christian (Hrsg.), Von der Kultur der Verfassung: Festschrift für Friedhelm Hufen zum 70. Geburtstag, 2015, S. 23 ff.; Härtel, Ines, Normen und Reformen – das europäische Agrarrecht in der neuen Systematik, WF 3/2015, S. 106 ff.; Härtel, Ines, The Right to Food – normative references in the multi-level system, in: dies./Budzinowsky, Roman (Hrsg.), Food Security, Food Safety, Food Quality – Current Developments and Challenges in European Union Law, 2016, S. 15 ff.; Härtel, Ines, Binnenmarkt für die Landwirtschaft und die Fischerei, Art. 38 AEUV, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 38 Rn. 21 f. und Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine, Vom Recht auf Menschenwürde: 60 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention, 2013; Telesetsky, Anastacia, Waste not, want not: The right to food, food waste and the sustainable development goals, The Denver Journal of International Law and Policy, 2014, Vol. 42, S. 479 f.

24 United Nations (UN), Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 – Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (online verfügbar).

25 United Nations (UN), Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 – Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, S. 14 (online verfügbar). Dies ist jedoch Soft Law und für die Mitgliedstaaten nicht verbindlich.

(Ziel 1) und des globalen Hungerproblems (Ziel 2), vor allem in Afrika.²⁶ Hierbei sollen die drei SDGs (Sustainable Development Goals) in eine nachhaltige Entwicklung integriert werden, wobei Punkt 12.3 eine Reduzierung der Lebensmittelverschwendung statuiert. Mithin wird eine ökologische, soziale und ökonomische Entwicklung angestrebt.²⁷

Auf europäischer Ebene wurde zunächst versucht, unnötige Vorschriften über die Beschaffenheit von Lebensmitteln auf ein Minimum zu reduzieren und so die Aussonderung von Nahrung aufgrund nicht erfüllter Standards einzudämmen. Im Zuge dessen wurden beispielsweise Regelungen beseitigt, die Gurken anhand verschiedener Merkmale in Güteklassen einteilten.²⁸ Daneben hat die EU-Kommission im Jahr 2011 eine Roadmap für ein ressourcenschonendes Europa veröffentlicht, welche insbesondere die Ressourcen- und Abfallnutzung stärken sollte.²⁹ Das Europäische Parlament verabschiedete 2012 einen Bericht zum Thema Lebensmittelverschwendung und benannte Strategien für eine effizientere Lebensmittelversorgungskette.³⁰ Darin wurde das Recht auf Nahrung ausdrücklich als Menschenrecht anerkannt und wurden verschiedene Forderungen an die Kommission gestellt. So soll unter anderem die Organisation einer nachhaltigen Abfallpolitik verfolgt werden (in allen Abschnitten der Lebensmittelversorgungskette eine verbindliche Abfallbehandlung nach dem

26 United Nations (UN), Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 – Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, S. 4, 14 (online verfügbar).

27 Härtel, Ines, The Right to Food – normative references in the multi-level system, in: dies./Budzinowski, Roman (Hrsg.), Food Security, Food Safety, Food Quality – Current Developments and Challenges in European Union Law, 2016, S. 18, 19.

28 Vorschriften der gemeinsamen Marktordnungen, wie die Verordnung (EWG) Nr. 1677/88 (Gurkenverordnung), welche die zulässige Krümmung einer Gurke von zehn Millimetern auf zehn Zentimeter Länge vorschrieb, wurden 2009 gestrichen. Daneben legte die Europäische Kommission 2008 ein Grünbuch vor, welches die Verringerung von Treibhausgasen durch eine optimale Bewirtschaftung von Bioabfällen (Lebensmittelabfällen) bezweckte: Europäische Kommission, Grünbuch über die Bewirtschaftung von Bioabfällen in der Europäischen Union v. 03.12.2008, KOM(2008) 811 endgültig (online verfügbar).

29 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa v. 20.09.2011, KOM(2011) 571 endgültig.

30 Europäisches Parlament, Bericht über das Thema „Schluss mit der Verschwendung von Lebensmitteln – Strategien für eine effizientere Lebensmittelversorgungskette in der EU“ v. 30.11.2011 ((2011/2175(INI))).

Verursacherprinzip), sollen in Zusammenarbeit mit der Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) gemeinsame Ziele für die Verringerung der weltweiten Verschwendung von Lebensmitteln ausgearbeitet werden, soll eine umfassende Strategie zur Bekämpfung von Lebensmittelverschwendung anhand der gesamten Lebensmittelkette entworfen werden und soll, aufgrund von Defiziten im Bereich einer einheitlichen Definition, was unter Lebensmittel- oder Bioabfällen zu verstehen ist, eine europaweit einheitliche Begriffsbestimmung erfolgen.³¹ Die Kommission entwarf 2013 einen Aktionsplan, der konkrete Vorschläge zur Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes bis 2020 vorsieht und auch das Thema Nachhaltigkeit und die Begrenzung von Lebensmittelverschwendung einbezieht.³² Darüber hinaus veröffentlichte die Kommission 2015 eine Mitteilung zur Etablierung einer effektiven Kreislaufwirtschaft und der Verringerung von Abfällen³³ sowie parallel hierzu einen Vorschlag zur Überarbeitung der Abfallrahmenrichtlinie.³⁴ Ende 2016 wurde zudem ein Papier verabschiedet, in dem aktuelle Zahlen zur Verschwendung von Nahrung präsentiert und Vorschläge für eine Begrenzung selbiger unterbreitet wurden.³⁵ So sollen beispielsweise mögliche Maßnahmen zur Verbesserung der Haltbarkeitsbezeichnung durch Akteure der Lebens-

-
- 31 Europäisches Parlament, Bericht über das Thema „Schluss mit der Verschwendung von Lebensmitteln – Strategien für eine effizientere Lebensmittelversorgungskette in der EU“ v. 30.11.2011 (2011/2175(INI)), S. 7 f.
 - 32 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Ein europäischer Aktionsplan für den Einzelhandel v. 31.01.2013, COM(2013) 36 final, S. 5, 14 f.
 - 33 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Den Kreislauf schließen – ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft v. 02.12.2015, COM(2015) 614 final. Mitteilungen sind ungekennzeichnete Rechtsakte nach Art. 288 AEUV, Ruffert, Matthias, in: Calliess, Christian/ ders. (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 288 AEUV, Rn. 105.
 - 34 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle v. 02.12.2015, COM(2015) 595 final. Die Richtlinie (EU) 2018/851 ist im Mai 2018 in Kraft getreten und fördert die Vermeidung von Abfällen, die Festlegung von Zielen zum Recycling und die Vorbereitung zur Wiederverwendung von Siedlungsabfällen. Hierzu werden unter anderem die Anforderungen an die Getrenntsammlung von Abfall erhöht: Richtlinie (EU) 2018/851 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 31.05.2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfall, ABl. EU Nr. L 150 v. 14.06.2018, S. 109.
 - 35 Europäische Kommission, Weniger Lebensmittelverschwendung: Antwort der EU auf eine globale Herausforderung (Factsheet) v. 28.11.2016, abrufbar unter:

mittelkette und der Verständlichkeit dieser Angaben (insbesondere des Mindesthaltbarkeitsdatums) entwickelt werden. Vorgesehen sind unter anderem die Erhöhung der Recyclingquote und neue Maßnahmen zur Förderung der Vermeidung von Abfällen, insbesondere im Bereich von Lebensmittelverschwendung auf allen Ebenen der Wertschöpfungskette (Art. 9 I lit. g Abfallrahmenrichtlinie).³⁶ Die Lebensmittelverschwendung (Siedlungsabfälle) soll bis 2020 um 25 % und bis 2030 um 50 % reduziert werden.³⁷ Des Weiteren war vorgesehen, einheitliche Definitionen im Bereich des Abfallrechts festzulegen.³⁸ Ende 2017 hat die EU-Kommission in einer Mitteilung Leitlinien für Lebensmittelspenden veröffentlicht, die eine effektive Weitergabe überschüssiger Lebensmittel fördern sollen.³⁹ Diese sind zwar keine verbindlichen Rechtsakte im Sinne von Art. 288 AEUV, präzisieren aber die einschlägigen EU-Bestimmungen und geben Unternehmen konkrete Hinweise, wie überschüssige Lebensmittel weiter-

https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiM2vCEtYDRAhUBHxoKHZxjDocQFggoMAE&url=http%3A%2F%2Feuropa.eu%2Frapid%2Fpress-release_MEMO-16-3989_de.pdf&usq=AFQjCNEsTD1Z3ATtcQRpUgKVfengkbMllw&bvm=bv.142059868,d.d2s
(30.10.2020).

36 Richtlinie (EU) Nr. 2018/851 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle v. 30.05.2018, ABl. EU Nr. L 150 v. 14.06.2018, S. 109.

37 Dies hatte bereits das Europäische Parlament zuvor gefordert, Europäisches Parlament, Abfallrecht: Mehr Recycling, weniger Deponierung und Lebensmittelverschwendung, Pressemitteilung v. 14.03.2017, abrufbar unter:

<http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/20170308IPR65671/abfallrecht-mehr-recycling-weniger-deponierung-und-lebensmittelverschwendung>
(30.10.2020). Daneben beharrte auch der WWF auf diesem Ziel, World Wide Fund for Nature (WWF), Manifest Europäisches Parlament 2014–2019 – Ein neues Europa schaffen, 2014, abrufbar unter:

http://www.wwf.de/fileadmin/user_upload/PDF/WWF_Wahlmanifest_DE_Langfassung_WEB.pdf (30.10.2020). Siehe hierzu Art. 11 Richtlinie 2018/851 EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle v. 30.05.2018, ABl. EU Nr. L 150 v. 14.06.2018, S. 109.

38 Maurer, Helmut, Das Kreislaufwirtschaftspaket der EU Kommission, MuA 2016, 291 ff.

39 Europäische Kommission, Bekanntmachung der Kommission EU-Leitlinien für Lebensmittelspenden, ABl. EU Nr. C 361 v. 25.10.2017, S. 1 (online verfügbar). Ein ähnliches Dokument hat auch die Bundesregierung veröffentlicht: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Leitfaden für die Weitergabe von Lebensmitteln an soziale Einrichtungen – Rechtliche Aspekte, 2014 (online verfügbar).

gegeben werden können.⁴⁰ Im Mai 2019 verabschiedete die EU-Kommission schließlich eine gemeinsame Methodik zur Messung von Lebensmittelabfällen in der EU.⁴¹ Das Vorhandensein belastbarer Zahlen und die Schließung von Wissenslücken dürfte insofern zwingende Voraussetzung für weitere Maßnahmen sein.

Der Deutsche Bundestag verabschiedete am 16. Dezember 2012 mit breiter Mehrheit einen Antrag, vermeidbare Lebensmittelabfälle als ethisch und ökologisch nicht akzeptabel anzusehen, und forderte die Regierung auf, eine Vereinbarung mit der Wirtschaft zu treffen.⁴² Die Fraktion Die Linke verlangte gar eine verbindliche Veröffentlichungspflicht der Warenbilanzen von Lebensmitteleinzelhändlern, um Vermeidungspotentiale von Verschwendung nachvollziehbar zu machen.⁴³ Neben überdimensionierten Verpackungsgrößen⁴⁴ wurde allgemein (unter anderem) das Mindesthaltbarkeitsdatum als Treiber von frühzeitiger Entsorgung ausgemacht.⁴⁵ Der ehemalige deutsche Ernährungsminister Christian Schmidt forderte daher die Abschaffung des Mindesthaltbarkeitsdatums und schlug anstelle dessen intelligente Verpackungen vor.⁴⁶ So sollen

40 Insofern wird die Ausübung des Ermessens der Kommission und eine gewisse Selbstbindung erreicht, EuGH, Urteil v. 11.07.2013, Rs. C-439/11 P (Ziegler SA), ECLI:EU:C:2013:513, Rn. 59. Im Ergebnis dürfte aber eine große faktische Bedeutung dieser Leitlinien anzunehmen sein.

41 Europäische Kommission, Vermeidung von Lebensmittelabfällen und Förderung der Kreislaufwirtschaft: Kommission verabschiedet gemeinsame Methodik zur Messung von Lebensmittelabfällen in der EU, Pressemitteilung v. 06.05.2019, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-2391_de.htm (30.10.2020); Europäische Kommission, Delegierter Beschluss (EU) .../... (C(2019)3211 final) der Kommission v. 03.05.2019 zur Ergänzung der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf eine gemeinsame Methodik und Mindestqualitätsanforderungen für die einheitliche Messung des Umfangs von Lebensmittelabfällen.

42 BT-Drs. 17/10987.

43 BT-Drs. 17/10989.

44 BT-Drs. 17/10989.

45 Süddeutsche Zeitung v. 25.03.2016, Ernährungsminister will Haltbarkeitsdatum schnell abschaffen, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/lebensmittelverschwendung-ernaehrungsminister-will-haltbarkeitsdatum-schnell-abschaffen-1.2922002#redirectedFromLandingpage> (30.10.2020).

46 Süddeutsche Zeitung v. 25.03.2016, Ernährungsminister will Haltbarkeitsdatum schnell abschaffen, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/lebensmittelverschwendung-ernaehrungsminister-will-haltbarkeitsdatum-schnell-abschaffen-1.2922002#redirectedFromLandingpage> (30.10.2020). Eine vollständige Abschaffung ist allerdings

elektronische Chips auf einer Farbskala (rot bis grün) die Verzehrbarekeit des jeweiligen Produktes anzeigen.⁴⁷ 2013 hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) unter Beteiligung der Bundesländer ein Abfallvermeidungsprogramm verabschiedet.⁴⁸ Darin werden Abfallvermeidungsziele und Maßnahmen vorgeschlagen. Daneben setzt die Bundesregierung bisher insbesondere auf die Aufklärung von Verbrauchern. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) versucht, beispielsweise durch die Vermittlung von Wissen, Lebensmittelverschwendung einzudämmen (z.B. in Form von Hinweisen zur Lagerung von Nahrung).⁴⁹ Weiterhin wird seit 2016 jährlich der „Zu gut für die Tonne“-Bundespreis an Projekte verliehen, die dazu beitragen, Lebensmittelverschwendung zu reduzieren.⁵⁰ Letztendlich wird bisher ein freiwilliger Ansatz der Lebensmittelunternehmen verfolgt. Auch die Bundesländer zeigen eher verhaltene Aktivitäten. So veröffentlichte der Freistaat Sachsen ein Positionspapier mit möglichen Maßnahmen zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen.⁵¹ Gesetzgeberisch, speziell in Form konkreter Regelungen zum Umgang mit Nahrungsmittelresten, sind bisher jedoch weder der Bundestag noch die Parlamente der Bundesländer in Erscheinung getreten. Auch ist festzustellen, dass bei Aufklärungskampagnen lediglich allgemeine Informationen vermittelt werden, ohne eine erkennbare Fokussierung auf das Thema Lebensmittelverschwendung. Besonders die Aufklärung von Kindern in der Schule wäre hier ein vielversprechendes Instrument.⁵² Diese sollten die Wertschätzung von Lebensmitteln (wie-

durch die europarechtliche Determination des Mindesthaltbarkeitsdatums nur auf europäischer Ebene zu erreichen (vgl. Art. 9 I lit. f) LMIV).

47 Süddeutsche Zeitung v. 25.03.2016, Ernährungsminister will Haltbarkeitsdatum schnell abschaffen, abrufbar unter:

<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/lebensmittelverschwendung-ernaehrungsminister-will-haltbarkeitsdatum-schnell-abschaffen-1.2922002#redirectedFromLandingpage> (30.10.2020).

48 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder, 2013 (online verfügbar).

49 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Zu gut für die Tonne, abrufbar unter: <https://www.zugutfuerdietonne.de> (30.10.2020).

50 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Zu gut für die Tonne – Bundespreis, abrufbar unter: <https://www.zugutfuerdietonne.de/bundespreis/> (30.10.2020).

51 Freistaat Sachsen, Maßnahmen zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen, Schriftenreihe Heft 29/2016 (online verfügbar).

52 Es gibt keine einheitlichen Vorgaben für Lehrpläne, in denen ein bewusster und ressourcenschonender Umgang mit Lebensmitteln vermittelt wird.

der) erlernen und bedürfen daher besonderer Aufmerksamkeit. Anfang 2017 hat der Bundesrat die Bundesregierung schließlich aufgefordert, Lebensmittelverluste in Deutschland zu verringern.⁵³

Neben den staatlichen Institutionen und Programmen sind nicht zuletzt private Akteure verantwortlich für Innovationen und Geschäftsmodelle zur Bekämpfung von Lebensmittelverschwendung entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Produzenten optimieren Produktionsabläufe und technischer Fortschritt, insbesondere das Internet der Dinge (Industrie 4.0), ermöglicht Innovationen. So werden z.B. durch den Einsatz autonom fahrender Traktoren, die Kontrolle einer ausreichenden Bewässerung oder Düngung auf den Feldern von Landwirten mittels Drohnen, die Belieferung von Kunden durch die Verwendung von Drohnen, die Vernetzung von Kühlschränken, eine enorme Ausweitung des Internethandels oder das völlig automatisierte Melken von Kühen mit Hilfe von Melkrobotern⁵⁴ Böden geschont und wird Flächenverbrauch minimiert, Überdüngung verringert und die Produktion von Lebensmitteln nachhaltiger, mithin ressourcenschonender gestaltet. Weiterhin können bereits produzierte Nahrungsmittel durch neuartige Verfahren (z.B. RFID-Chips, die anzeigen, ob das Lebensmittel noch verzehrt werden kann) besser und effektiver genutzt werden.

Daneben existieren zahlreiche unkonventionelle Geschäftsmodelle und Initiativen in der Bundesrepublik Deutschland, z.B. Sushi-Restaurants, die eine „Strafzahlung“ in Höhe von einem Euro für jede nicht verzehrte Rolle Sushi verlangen,⁵⁵ Bäckereien oder Supermärkte, die Ware vom Vortag in gesonderten Auslagen vergünstigt anbieten,⁵⁶ Händler, die Nahrung kurz vor Ablauf des Mindesthaltbarkeitsdatums zu günstigeren Preisen verkaufen,⁵⁷ Dienste, die überschüssige Lebensmittel aus Restaurants

53 BR-Drs. 180/17.

54 Vertiefend zum Thema „Industrie 4.0“: Bauernhansl, Thomas/Hompel, Michael/Vogel-Heuser, Birgit, Industrie 4.0 in Produktion, Automatisierung und Logistik: Anwendung – Technologien – Migration, 2014; Härtel, Ines, Compliance bei Digital Farming. Neue Herausforderungen im Datenschutzrecht, *comply* 3/2017, 46 ff.; Härtel, Ines, Digitale Transformation, gesunde Ernährung und rechtliche Anfragen, in: dies. (Hrsg.), *Wege der Ernährungswirtschaft – global, regional, europäisch*, 2017, § 1 S. 13 ff.

55 Das Restaurant „Sushi am Ring“ befindet sich in Köln.

56 Beispielsweise die Discounter-Kette „Netto“.

57 Die Bundesregierung, Bundespreis „Zu gut für die Tonne“ – Innovative Ideen gegen Verschwendung, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/04/2016-04-14-preisverleihung-zu-gut-fuer-die-tonne.html> (30.10.2020).

oder dem Lebensmitteleinzelhandel⁵⁸ zu reduzierten Preisen an Endverbraucher abgeben⁵⁹ bzw. verschenken,⁶⁰ oder Supermärkte, die ihre Ware verpackungsfrei an Verbraucher veräußern, um so für jedermann den Erwerb der benötigten Menge zu ermöglichen und dem immer größer werdenden Anteil an Single-Haushalten in der Bevölkerung Rechnung zu tragen.⁶¹ Ein sehr radikales Konzept verfolgt hierbei ein Geschäft, das ausschließlich Waren verkauft, die nach gängigen Vorschriften nicht vom Handel vertrieben werden,⁶² wie z.B. wegen Überschreitung des Mindesthaltbarkeitsdatums oder der Nichterfüllung sonstiger Anforderungen wie Form oder Größe. Weiterhin sind das Spenden von Lebensmitteln an soziale Einrichtungen (Tafeln) und das sogenannte „Containern“, aber auch „Foodsharing“ und „Reste-Restaurants“ Konzepte, die in der Gesellschaft vermehrt Anhänger finden.⁶³ Die verschiedenen Strategien sind höchst unterschiedlich und in ihrer Philosophie, bzw. ihrer Verbreitung, ebenfalls diametral. Während die praktische Durchführung häufig wenig Probleme mit sich bringt, werden von rechtlicher Seite oftmals komplizierte Fragen aufgeworfen.⁶⁴

58 Zur Definition des Lebensmitteleinzelhandels Gliederungspunkt Teil 2, B, IV, 2, b, aa.

59 Ein kommerzieller Anbieter in diesem Bereich ist das Unternehmen „too good to go“, welches eine App zur Vermittlung nutzt.

60 Beispielsweise verschenkt ein Supermarkt in Pullach Ware, deren Mindesthaltbarkeitsdatum am selben Tag abläuft (Kühlschrank, der täglich durch Mitarbeiter des Marktes bestückt wird). Hierbei wird ein Hinweis verwendet, dass der Verzehr auf eigene Gefahr erfolgt. Süddeutsche Zeitung v. 07.11.2017, Kühlschrank statt Container, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/landkreismuenchen/ueberflussgesellschaft-kuehlschrank-statt-container-1.3739147> (30.10.2020).

61 Statistisches Bundesamt, In 41 % aller Haushalte in Deutschland lebt nur eine Person, abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/zdw/2017/PD17_31_p002pdf.pdf;jsessionid=E6967EE958E5092EBAE8B6BB9C386956.InternetLive1?__blob=publicationFile (30.10.2020). Beispielsweise gibt der Lebensmittelladen „Original unverpackt“ in Berlin lediglich unverpackte Ware an Verbraucher ab, <https://original-unverpackt.de>.

62 Die Firma nennt sich „SirPlus“ und hat 2017 in Berlin Wilmersdorf eröffnet, <https://sirplus.de> (30.10.2020). Im Jahr 2019 wurde die dritte Filiale eröffnet, Berliner Zeitung, Sir Plus jetzt zu dritt, abrufbar unter: <https://www.bz-berlin.de/liveticker/sir-plus-jetzt-zu-dritt> (30.10.2020).

63 Die genannten Modelle zur Eindämmung von Lebensmittelverschwendung werden am Ende der Einleitung ausführlich beschrieben.

64 Weitere Initiativen, die den Schwerpunkt auf das Thema Aufklärung und Information legen, sind: Slow food e.V. (Verein, der die traditionelle Landwirtschaft, Handel, Handwerk und die Kultur des Essens stärken möchte); das Netzwerk

Hier möchte die vorliegende Arbeit ansetzen. Nicht die Wegwerfmentalität der Deutschen oder ihre Einstellung zum Thema Lebensmittelverschwendung sind Gegenstand der Betrachtungen. Vielmehr werden konkrete Maßnahmen mit dem Zweck des sinnvollen Umgangs mit Lebensmittelresten (überschüssigen Lebensmitteln) und der Bekämpfung von Lebensmittelverlusten bzw. Lebensmittelabfällen⁶⁵ im Fokus stehen, womit zumindest auch die Versorgung Bedürftiger unterstützt werden kann. Hierbei wird insbesondere ein eigener Entwurf eines Lebensmittelverschwendungsbekämpfungsgesetzes am Maßstab des wohlgeordneten Rechts⁶⁶ vorgestellt, der Lebensmittelverschwendung im Lebensmitteleinzelhandel begrenzen soll. Der Zweck ist dabei stets derselbe: Unnötige Abfälle sollen vermieden, Ressourcen geschont und die Flächennutzung für die Lebensmittelproduktion verringert werden.

Lebensmittelverschwendung⁶⁷ findet demnach insbesondere auf der Verbraucher- und der Handelsebene statt und umfasst Lebensmittelreste oder vollständig entsorgte Lebensmittel, die in Privathaushalten, Gastronomie und im Einzelhandel anfallen.⁶⁸ Wird dagegen Obst beispielsweise auf dem Feld aufgrund von Unwetter oder parasitärem Befall entsorgt, ist dies anders zu bewerten als bei der Entsorgung von Nahrung aufgrund von Überproduktion oder Fehlern in der Herstellung. Insofern wird in der Wissenschaft von vermeidbaren und unvermeidbaren Lebensmittelab-

„essens-wert“ (wissenschaftlicher Austausch rund um das Thema Lebensmittel mit dem Schwerpunkt Reduzierung von Lebensmittelabfällen); United against waste e.V. (Vermittlung von Basiswissen zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen); Foodfighters e.V. (Aufklärungsarbeit rund um das Thema Lebensmittelverschwendung).

65 Lebensmittelverluste sind solche, die im Handel und im Produktionsprozess der Außer-Haus-Verpflegung anfallen. Von Lebensmittelabfällen wird beim Konsum von Außer-Haus-Verpflegung und in privaten Haushalten gesprochen: Deutsche Bundesstiftung Umwelt, Situationsanalyse zu Lebensmittelverlusten im Einzelhandel, der Außer-Haus-Verpflegung sowie in privaten Haushalten und zum Verbraucherverhalten (SAVE) (Zusammenfassung) 2016, S. 3 (online verfügbar).

66 Der Maßstab des wohlgeordneten Rechts wird unter Gliederungspunkt Teil 3, A mit weiteren Nachweisen dargestellt.

67 Bisher existiert keine Definition dieses Begriffs, so auch Vaqué, Luis González, Food Losses and Waste in the European Union, *EFFL* 1/2015, S. 20 ff. Hierzu der Vorschlag für eine Definition unter Gliederungspunkt Teil 3, G.

68 Parfitt, Julian/Barthel, Mark/Macnaughton, Sarah, Food security: feeding the world in 2050, in: Godfray, H. Charles/Beddington, John R./Crute, Ian R. (Hrsg.), *Food waste within food supply chains: quantification and potential for change to 2050, 2010*, S. 3065 ff. (online verfügbar).

fällen gesprochen.⁶⁹ Vermeidbare Lebensmittelabfälle sind zum Zeitpunkt ihrer Entsorgung noch uneingeschränkt genießbar oder wären bei rechtzeitiger Verwendung genießbar gewesen.⁷⁰ Teilweise vermeidbare Abfälle entstehen aufgrund von unterschiedlichen Verbrauchergewohnheiten (z.B. dem Verzehr von Apfelschalen). Hierzu werden auch Mischungen aus vermeidbaren und nicht vermeidbaren Abfällen gezählt (beispielsweise Speisereste, Kantinenabfälle).⁷¹ Nicht vermeidbare Abfälle sind demgegenüber solche, die üblicherweise im Zuge der Speisezubereitung entstehen und der Entsorgung zugeführt werden. Dies beinhaltet hauptsächlich nicht essbare Bestandteile von Lebensmitteln (z.B. Knochen oder Bananenschalen), jedoch auch essbare Komponenten (Kartoffelschalen).⁷² Bei nicht vermeidbaren Abfällen kann nicht von Verschwendung im eigentlichen Sinne gesprochen werden, da ein Verzehr zu keinem Zeitpunkt beabsichtigt ist und eine Reduktion nach aktuellem Stand von Wissenschaft und Technik nicht durch menschliches Verhalten (unter anderem durch Verzehr) beeinflusst werden kann. Darüber hinaus bleiben Agrarerzeugnisse außer Betracht, die ausschließlich produziert werden, um energetisch, im Sinne von Biogas und Biokraftstoff, verwertet zu werden, denn hierbei werden diese gerade angebaut, um einer energetischen Verwertung zugeführt und gerade nicht um vom Menschen verzehrt zu werden.⁷³ Die vor-

69 Für Deutschland wird hierbei von ca. 5 Millionen Tonnen vermeidbaren und teilweise vermeidbaren Lebensmittelabfällen aus Haushalten ausgegangen, Universität Stuttgart Institut für Siedlungswasserbau, Wassergüte- und Abfallwirtschaft, Ermittlung der weggeworfenen Lebensmittelmengen und Vorschläge zur Verminderung der Wegwerfrate bei Lebensmitteln in Deutschland (Kurzfassung), 2012, S. 17 (online verfügbar).

70 Universität Stuttgart Institut für Siedlungswasserbau, Wassergüte- und Abfallwirtschaft, Ermittlung der weggeworfenen Lebensmittelmengen und Vorschläge zur Verminderung der Wegwerfrate bei Lebensmitteln in Deutschland (Kurzfassung), 2012, S. 6 (online verfügbar).

71 Universität Stuttgart Institut für Siedlungswasserbau, Wassergüte- und Abfallwirtschaft, Ermittlung der weggeworfenen Lebensmittelmengen und Vorschläge zur Verminderung der Wegwerfrate bei Lebensmitteln in Deutschland (Kurzfassung), 2012, S. 6 (online verfügbar).

72 Universität Stuttgart Institut für Siedlungswasserbau, Wassergüte- und Abfallwirtschaft, Ermittlung der weggeworfenen Lebensmittelmengen und Vorschläge zur Verminderung der Wegwerfrate bei Lebensmitteln in Deutschland (Kurzfassung), 2012, S. 6 (online verfügbar).

73 Weiterführend: Fachhochschule Münster, Bericht zum Forschungs- und Entwicklungsprojekt „Reduktion von Warenverlusten und Warenvernichtung in der AHV – ein Beitrag zur Steigerung der Ressourceneffizienz“, 2014 (online verfügbar); Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Ab-

liegende Dissertation konzentriert sich demzufolge auf vermeidbare und teilweise vermeidbare Abfälle (teilweise überschüssige Lebensmittel), da bei diesen eine fahrlässige oder bewusste Entsorgung, mithin Lebensmittelverschwendung im hier zugrunde gelegten Sinn, erfolgt.⁷⁴ Insofern soll eine Definition des Begriffs der Lebensmittelverschwendung mit dem Vorschlag eines Lebensmittelverschwendungsbekämpfungsgesetzes erfolgen.⁷⁵ Der Fokus der Arbeit liegt hierbei auf den Tafeln, dem Foodsharing, dem Containern und Reste-Restaurants.⁷⁶ Um das Problem der Lebensmittelverschwendung und die Abläufe bei den Tafeln besser zu verstehen, hat der Verfasser zu Beginn dieser Abhandlung bei der Berliner Tafel e.V. sämtliche Arbeitsabläufe selbst durchlaufen und sich in der Folgezeit weiter ehrenamtlich bei dem Verein engagiert. Hierbei konnten wertvolle praktische Einblicke gewonnen werden, die diese Arbeit erst ermöglicht haben.

B. Stand der rechtswissenschaftlichen Forschung (Forschungslücke)

Den Ausgangspunkt für das erhöhte Interesse am Thema Lebensmittelverschwendung bildet die bereits erwähnte Studie der Universität Stuttgart aus dem Jahr 2012.⁷⁷ Diese legt für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland erstmals das Ausmaß von Lebensmittelverschwendung an-

fallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder, 2013 (online verfügbar); Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE), FAKT: ist 2 – Lebensmittelverschwendung, 2015, abrufbar unter: <http://www.bve-online.de/presse/fakt-ist/lebensmittelverschwendung2> (30.10.2020). Darüber hinaus erfolgt kein Inverkehrbringen nach Art. 9 I lit. h) LMIV. Siehe hierzu unter Gliederungspunkt Teil 2, B, 2, b. Zur „Tank oder Teller“-Diskussion siehe auch: Sauer, Jan Dominik, Biogasanlagen im wohlgeordneten Recht einer nachhaltigen Energiewende, 2017, S. 38, 43.

74 Bewusst soll im Folgenden auf den Begriff der Lebensmittelabfälle verzichtet werden. Dieser ist negativ behaftet, da der Verbraucher keinen Abfall essen möchte. Dies berücksichtigt auch die Definition des Begriffs der Lebensmittelverschwendung. Hierzu siehe Gliederungspunkt Teil 3, G, III, 2.

75 So fehlt bisher eine Definition des Begriffs „Lebensmittelverschwendung“. Hierzu Gliederungspunkt Teil 3, G, III.

76 Nach eigenen Aussagen und aufgrund der Ausrichtung der Konzepte stehen diese in keinem Konkurrenzverhältnis zueinander, sondern ergänzen sich vielmehr.

77 Siehe hierzu: Universität Stuttgart Institut für Siedlungswasserbau, Wassergüte- und Abfallwirtschaft, Ermittlung der weggeworfenen Lebensmittelmengen und Vorschläge zur Verminderung der Wegwerfrate bei Lebensmitteln in Deutschland, 2012 (online verfügbar).

hand belastbarer Zahlen dar. So wurden verschiedene Mengenschätzungen der weggeworfenen Lebensmittel vorgenommen und ein Mittelwert wurde gebildet. Aufgrund von Datenlücken, uneinheitlichen Definitionen oder unterschiedlichen Messsystemen ist eine exakte Datenerhebung bislang allerdings schwierig, wenn nicht gar unmöglich.⁷⁸ Darüber hinaus werden im zweiten Teil der Studie konkrete Handlungsvorschläge zur Reduzierung von Lebensmittelverschwendung und Verringerung von Lebensmittelabfällen aufgezeigt. Hierbei erfolgt jedoch keine Auseinandersetzung mit den rechtlichen Problemen. Seit der Veröffentlichung durch die Universität Stuttgart beschäftigten sich weitere Untersuchungen mit dem Umfang von Lebensmittelverschwendung.⁷⁹ Auch wenn die Zahlen in den verschiedenen Studien voneinander abweichen, ist klar erkennbar, dass erhebliche Mengen an Nahrungsgütern entsorgt werden. Ein Leitfaden des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft⁸⁰ beschäftigt sich im Rahmen des „Zu gut für die Tonne“-Programms⁸¹ mit den rechtlichen Voraussetzungen für die Weitergabe von Lebensmittelresten an soziale Einrichtungen. Weiterhin erfolgt häufig eine Betrachtung der Auswirkungen frühzeitiger Lebensmittelentsorgung auf die vorhandenen Ressourcen bzw. die ökologischen Folgen.⁸² Der Schwerpunkt vorhandener Betrachtungen liegt auf der Vermeidung von Lebensmittelabfällen in dem Zeitraum vor dem Verkauf. Beispielsweise werden Optimierungen des Produktionsprozesses, der Produktionsvorgaben oder eine bedarfsgerechtere Portionierung in Restaurants vorgeschlagen.⁸³ Diese Maßnahmen sind durchaus geeignet, eine deutliche Reduktion des Gesamtangebots

78 Dies dürfte sich in den kommenden Jahren aufgrund der bereits erwähnten einheitlichen Messmethode der EU ändern.

79 Siehe hierzu Fn. 17.

80 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Leitfaden für die Weitergabe von Lebensmitteln an soziale Einrichtungen – Rechtliche Aspekte, 2014 (online verfügbar).

81 Hierzu weiterführend: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, abrufbar unter: <https://www.zugutfuerdietonne.de/start/> (30.10.2020).

82 So beispielsweise World Wide Fund for Nature, Tonnen für die Tonne, 2012 (online verfügbar); Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie, FAKT: ist – Lebensmittelverschwendung, 2015, abrufbar unter: <https://www.bve-online.de/download/fakt-ist-lebensmittelverschwendung> (30.10.2020); Barilla Center for Food & Nutrition, Food waste: causes, impacts and proposals, 2012 (online verfügbar).

83 Universität Stuttgart Institut für Siedlungswasserbau, Wassergüte- und Abfallwirtschaft, Ermittlung der weggeworfenen Lebensmittelmengen und Vorschläge zur Verminderung der Wegwerfrate bei Lebensmitteln in Deutschland, 2012, S. 207 f. (online verfügbar).