

Stellungnahme der Einzelsachverständigen
Marie Mourad

<p>Deutscher Bundestag Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft</p> <p>Ausschussdrucksache 20(10)101-A (DE)</p> <p>ö. A. "Lebensmittelverschwendg." 13. Oktober 2023</p>
--

für die 45. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

öffentliche Anhörung

zu:

a) Antrag der Fraktion der CDU/CSU
„Lebensmittelverschwendung wirksam verringern -
Lebensmittelspenden fördern“
(BT-Drs. 20/6407)

b) Antrag der Fraktion DIE LINKE.
„Lebensmittelverschwendung durch Wegwerfverbot
von Nahrungsmitteln stoppen“
(BT-Drs. 20/6413)

am Montag, dem 16. Oktober 2023,
11:00 bis 13:00 Uhr

**Dies ist die deutsche Übersetzung der in englischer Sprache
übermittelten Stellungnahme auf A-Drs. 20(10)101-A (EN).**

Lehren aus den Regelungen Frankreichs und Kaliforniens gegen Lebensmittelverschwendung

Von Marie Mourad, PhD. Sachverständige für den Bereich Lebensmittelverschwendung.
Verfasserin von „[Vom Müll auf den Teller: 10 Jahre Kampf gegen Lebensmittelverschwendung in Frankreich und den USA](#)“ (Französischer Originaltitel „De la poubelle à l’assiette : contre le gaspillage alimentaire. Dix ans de lutte en France et aux États-Unis“, L’Harmattan Press, 2022).

Die bahnbrechenden Regelungen Frankreichs und Kaliforniens

Frankreich: Der nationale Pakt und das Gesetz gegen Lebensmittelverschwendung

Ebenso wie in anderen Industrieländern fallen auch in Frankreich bei der Produktion, dem Vertrieb und dem Verbrauch von Lebensmitteln große Abfallmengen an. Nach Schätzungen der Agentur für den ökologischen Wandel (ADEME) entstanden im französischen Lebensmittelsystem 2016 Lebensmittelverluste und -abfälle im Umfang von 10 Millionen Tonnen (150 Kilo pro Person und Jahr). Diese Abfälle verteilten sich wie folgt auf die einzelnen Sektoren: 32 Prozent in der Produktion, 21 Prozent in der Verarbeitung, 14 Prozent im Vertrieb und 33 Prozent im Konsum von Lebensmitteln.¹ Nach neueren, auf den Standards von EUROSTAT beruhenden Schätzungen werden in Frankreich 9 Millionen Tonnen Lebensmittel (133 Kilo pro Person und Jahr) weggeworfen, davon 34 Prozent in der Primärproduktion und 46 Prozent in den Haushalten. Die bislang verfügbaren Messungen und Daten zu Lebensmittelabfällen sind nicht genau genug für eine gründliche Verfolgung der Fortschritte im Zeitverlauf, lassen jedoch auf einen Rückgang der Menge der Lebensmittelabfälle schließen.

Seit 2012 nimmt Frankreich im „Kampf“ gegen die Lebensmittelverschwendung eine Führungsposition ein. Bereits 2013 verpflichtete sich das Land, seine Lebensmittelabfälle im Einklang mit den EU-Richtlinien bis 2025 zu halbieren. 2016 erließ es als erster Staat ein ausdrücklich der „Bekämpfung der Lebensmittelverschwendung“ gewidmetes nationales Gesetz, das sogenannte „Loi Garot“. Mit seinen formal starken und verbindlichen Formulierungen wurde erstmals festgeschrieben, dass Supermärkte (mit einer Größe von über 400 Quadratmetern) Partnerschaften für Lebensmittelspenden eingehen müssen und die vorsätzliche Vernichtung verzehrfähiger Lebensmittel verboten ist. Das Gesetz wurde aufgrund seiner formal starken

¹ ADEME. 2016. *Pertes et gaspillage alimentaires : l'état des lieux et leur gestion par étapes de la chaîne alimentaire*. Angers, Frankreich: ADEME. <https://bibliothèque.ademe.fr/dechets-economie-circulaire/2435-etat-des-lieux-des-masses-de-gaspillages-alimentaires-et-de-sa-gestion-aux-differentes-etapes-de-la-chaîne-alimentaire.html>.

regulatorischen Komponenten und bei Nichteinhaltung vorgesehenen Strafen oft als „Verbot“ von Lebensmittelverschwendung beschrieben.

Das Gesetz war nur eines von mehreren Ergebnissen eines langen und kooperativen Prozesses, aus dem zahlreiche Regelungen gegen Lebensmittelverschwendung hervorgingen. 2012 hatte Guillaume Garot, der damalige Minister für Landwirtschaft und Ernährung, die Federführung bei einem nationalen Pakt gegen Lebensmittelverschwendung, in dem sich zahlreiche Akteure aus dem öffentlichen, privaten und gemeinnützigen Bereich auf freiwilliger Basis zusammenschlossen, um einvernehmliche Lösungen für die Lebensmittelverschwendung (ohne „Stigmatisierung“ einzelner Akteure) zu erarbeiten. Der „Pakt“ wurde von mehreren Akteuren unterzeichnet, die eine Reihe von Maßnahmen durchführten. Der Prozess war interessengruppenübergreifend angelegt, wodurch gewährleistet wurde, dass sich verschiedene Akteure beteiligten, darunter gemeinnützige Umweltorganisationen, Verbraucherverbände, Organisationen der Lebensmittelhilfe sowie Vertreter der Land- und Ernährungswirtschaft, des Einzelhandels und der Gastronomie. Die Beteiligten konnten jedoch nicht in gleichem Maß Einfluss auf die Debatte nehmen. Infolge des Machtungleichgewichts zwischen Organisationen mit oft widerstreitenden Interessen konnten dominante Akteure, etwa diejenigen, die große Teile des Lebensmittelsystems kontrollierten, den „augenscheinlichen Konsens“ in einer Weise gestalten, die ihre eigenen Interessen begünstigte. Die großen Lebensmittelkonzerne hielten an der Vorstellung fest, dass die Verbraucher den höchsten Anteil an der Lebensmittelverschwendung hätten und das Ziel von Kommunikationskampagnen sein sollten. Zugleich standen sie Vorschlägen zur Änderung von Werbeangeboten oder Verpackungsformaten, die ihre Kunden zu Überkauf und Verschwendung verleiten könnten, ablehnend gegenüber. Auch Vertreter des Einzelhandels trugen dazu bei, dass es eher um das Spenden unverkaufter Produkte als darum ging, die Produktion von Überschüssen von vornherein infrage zu stellen.

Das Loi Garot, ein symbolisches „Verbot“ von Lebensmittelverschwendung

Das Loi Garot sah vor, dass alle großen Lebensmittelkonzerne einer Hierarchie bevorzugter Lösungen für Lebensmittelverschwendung folgen: Erstens Vermeidung von Lebensmittelüberschüssen, zweitens Weitergabe verzehrfähiger Lebensmittel zur Ernährung von Menschen, drittens Verfütterung an Tiere und viertens Kompostierung nicht verzehrfähiger Lebensmittel oder Verwendung zur Energiegewinnung durch anaerobe Vergärung. Die Verbrennung von Lebensmittelabfällen oder ihre Entsorgung auf Mülldeponien sollte lediglich als letztes Mittel infrage kommen. Die für diese Prioritätensetzung zuständigen öffentlichen Stellen hatten jedoch nicht die Kapazitäten, um die Einhaltung der Vorschriften tatsächlich zu überwachen.

Eigentlich „verboten“, zumindest in formaler Hinsicht, wurde, dass Supermärkte mit einer Fläche von mehr als 400 Quadratmetern „vorsätzlich verzehrfähige Lebensmittel vernichten“,

etwa indem sie Bleichmittel oder andere chemische Produkte auf weggeworfene Lebensmittel schütten. Für Verstöße gegen diese Vorschrift wurde ein Bußgeld von bis zu 3750 Euro festgelegt. Da die Mülltonnen der Supermärkte jedoch nicht überwacht wurden, blieb die Vorschrift „nur dem Wortlaut nach zwingend“. Bis heute wurden keine finanziellen Sanktionen verhängt, und selbst im Fall einer Sanktion wäre ihre Höhe für die meisten Supermärkte im Verhältnis zum Jahresumsatz unerheblich. Das Verbot der Vernichtung von Lebensmitteln ist daher in erster Linie symbolischer Natur. Dennoch entfaltet es eine starke symbolische Wirkung, da es die Unternehmen, die Lebensmittel vernichten, anprangert, nicht die Menschen, die diese Lebensmittel beispielsweise durch „Containern“ retten. Eine ganz besonders starke Wirkung des Gesetzes dürfte in der Medienberichterstattung liegen, denn die Unternehmen fürchten den negativen Ruf, der mit dem Wegwerfen von Lebensmitteln verbunden ist.

Die Vorstellung, dass durch das Gesetz Spenden „obligatorisch“ wurden, ist nur zum Teil richtig. Vielmehr sind Supermärkte verpflichtet, mit Organisationen der Lebensmittelhilfe eine Vereinbarung über das Spenden ihrer überschüssigen, unverkauften verzehrfähigen Produkte zu schließen. Dass sie einen Vertrag schließen müssen, verpflichtet die Supermärkte jedoch weder dazu, eine Mindestmenge ihrer unverkauften Produkte zu spenden, noch dazu, dies in regelmäßigen Abständen zu tun. Somit könnte ein Supermarkt die Auflagen theoretisch erfüllen, indem er jedes Jahr eine Schachtel Pralinen spendet. Diese Einschränkung entsprach teilweise dem Wunsch der Vertreter von Lebensmittelbanken, die tatsächlich keine obligatorischen Spenden forderten und 2014 erklärten, sie „wollten nicht zum Mülleimer der Supermärkte werden, indem sie minderwertige Produkte einsammeln“. Organisationen der Lebensmittelhilfe erhalten häufig Spenden, die äußerlich mangelhaft, beschädigt, kurz vor oder nach dem Verfallsdatum oder einfach nur für Ernährungszwecke ungeeignet sind. Infolgedessen entstehen ihnen zusätzliche Kosten für die Aussonderung und Entsorgung eines Teils der gespendeten Lebensmittel. Obligatorische Inspektionen von Supermärkten, die ein derartiges „Spenden-Dumping“ verhindern würden, sind in dem Gesetz nicht vorgesehen. Zudem haben Organisationen, die Lebensmittel umverteilen, nur begrenzte finanzielle und logistische Unterstützung zur Ausweitung ihrer Kapazitäten, etwa in Bezug auf Personal, Lager- und/oder Kühlräume, erhalten. In den Folgejahren berichteten einige Organisationen der Lebensmittelhilfe, bis zu 20 Prozent der erhaltenen Produkte seien unbrauchbar.

Wenngleich das Gesetz von 2016 letztlich sicher formal stark und verbindlich angelegt ist, war seine erfolgreiche Umsetzung in erster Linie dem freiwilligen Engagement privater Akteure und darüber hinaus bereits bestehenden kräftigen Steueranreizen zu verdanken. So gelten in Frankreich seit den 1980er-Jahren erhebliche steuerliche Anreize, die Unternehmen dazu veranlassen, Lebensmittel an Wohltätigkeitsorganisationen zu spenden. Die Steuererminderung beträgt 60 Prozent des Bestandswerts der gespendeten Erzeugnisse (bis zu 0,05 Prozent des Umsatzerlöses eines Unternehmens), was möglicherweise EU-weit der höchste Wert ist. Diese Anreize wurden seit 2013 ausgeweitet und gelten nun auch für Landwirte, Lebensmittelverarbeiter sowie Logistikunternehmen, die etwa dann, wenn sie kostenlose

Transportdienste für die Auslieferung der Spenden erbringen, Steuerminderungen in Anspruch nehmen können.

Ursprünglich schrieb das Loi Garot vor, dass Schulen und Berufsbildungseinrichtungen die Vermeidung von Lebensmittelverschwendung zum Gegenstand ihrer Lehrpläne machen. Derartige Bestimmungen fanden weniger Beachtung und zogen weniger Ressourcen an als andere Maßnahmen und wurden bislang nicht umfassend umgesetzt. Bei einer wirksamen Umsetzung hätten sie jedoch das Potenzial, überschüssige Lebensmittel nicht nur umzuverteilen, sondern ganz zu vermeiden.

Regelungen gegen Lebensmittelverschwendung seit 2016

Ein 2018 erlassenes Gesetz über nachhaltige Lebensmittel weitete die Verpflichtung zur Errichtung von Partnerschaften mit Organisationen, die Lebensmitteln umverteilen, und das Verbot der vorsätzlichen Vernichtung von verzehrbaren Lebensmitteln auf große Gastronomiebetriebe (Kantinen, die täglich mehr als 3.000 Mahlzeiten abgeben) und Lebensmittelhersteller (mit einem Jahresumsatz von mehr als 50 Millionen Euro) aus. Seit der Annahme eines Gesetzes über die „Kreislaufwirtschaft“ im Jahr 2020 gelten dieselben Anforderungen auch für Großhandelsunternehmen (mit Umsatzerlösen von mehr als 50 Millionen Euro).

Um die Qualität der Spenden zu verbessern, wurden Supermärkte und andere Spender 2019 durch eine zusätzliche Verordnung (*décret*) verpflichtet, die Produkte vorzusortieren, damit diese Arbeit nicht von Organisationen der Lebensmittelhilfe übernommen werden muss, und sie nur dann zu spenden, wenn ihr Verfallsdatum frühestens in 48 Stunden abläuft. Die Unternehmen müssen ihr Personal schulen, die Qualität der gespendeten Erzeugnisse nachverfolgen und die von den Empfängern festgestellten Mängel schriftlich erfassen. Für die Durchführung und Kontrolle dieser Maßnahmen vor Ort wurden bislang jedoch kaum Mittel bereitgestellt.

Darüber hinaus sind die Gastronomie und die Industrie nach den Gesetzen von 2018 und 2020 verpflichtet, die Menge der von ihnen weggeworfenen Lebensmittel zu messen und zu analysieren. Mit diesen obligatorischen „Diagnosen“ soll erreicht werden, dass überschüssige Lebensmittel, statt sie zu spenden, überhaupt nicht produziert werden. Dort, wo diese Bestimmungen von den Lokalverwaltungen umgesetzt wurden, haben sie sich allgemein als wirksam erwiesen.

Außerdem müssen gewerbliche Restaurants ihren Kunden Behältnisse oder „Doggybags“ anbieten, damit sie Speisereste mit nach Hause nehmen können. Diese Praxis ist in Frankreich noch immer sehr unüblich.

Schließlich wurde mit dem Gesetz von 2020 ein Gütesiegel „Null Lebensmittelverschwendung“ eingeführt, das vorbildliche Unternehmen belohnt. Das Zertifizierungsverfahren wird derzeit (Stand: Oktober 2023) für den Einzelhandel und die Lebensmittelindustrie entwickelt, wobei die

Zertifizierung durch Dritte erfolgt. Eines der Kriterien für die Vergabe des Gütesiegels soll insbesondere die Umsetzung obligatorischer Spendenvereinbarungen sein.

Ein internationaler Ableger: der Fall Kalifornien

In den USA war Kalifornien der erste Bundesstaat, der 2016 im Rahmen eines Klimagesetzes namens Senate Bill 1383 (SB1383) Vorschriften gegen verzehrfähige Lebensmittelabfälle erließ. In den folgenden Jahren orientierten sich lokale Entscheidungsträger während des gesamten Regelsetzungsverfahrens, aus dem das für ganz Kalifornien geltende Ziel hervorging, bis 2025 20 Prozent der derzeit weggeworfenen verzehrfähigen Lebensmittel umzuverteilen, am Vorbild Frankreichs. Seit 2022 müssen die größten „gewerblichen Erzeuger verzehrfähiger Lebensmittel“ (Supermärkte mit einer Fläche von mehr als 930 Quadratmetern oder einem Umsatz von mehr als 2 Millionen Dollar, Gastronomiedienstleister, Großhändler und Vertriebsunternehmen) formale Partnerschaften mit Organisationen, die Lebensmittel umverteilen, eingehen. Ab 2024 gelten diese Anforderungen auch für Restaurants (mit mehr als 250 Sitzplätzen oder einer Fläche von mehr als 460 Quadratmetern oder einem Umsatz von mehr als 2 Millionen Dollar), Hotels (mit mehr als 200 Zimmern), Gesundheitseinrichtungen (mit mehr als 100 Betten), große Veranstaltungsorte und Veranstaltungen (Stadien, Konzertsäle usw. mit mehr als 2.000 Besuchern) sowie öffentliche Kantinen in staatlichen oder schulischen Einrichtungen.

Im Gegensatz zum französischen Gesetz, das keine quantitativen Anforderungen enthält, verpflichtet das kalifornische Gesetz die Unternehmen zum Spenden der „größtmöglichen Menge“ ihrer überschüssigen verzehrfähigen Lebensmittel, die sonst weggeworfen würden. Außerdem ist sein Geltungsbereich wesentlicher breiter und umfasst auch kleinere Restaurants und Hotels, wenngleich lebensmittelverarbeitende Betriebe nicht eingeschlossen sind. Der Umsetzungsprozess unterscheidet sich insofern vom zentralstaatlichen Ansatz Frankreichs, als er den Städten und Kommunen die Last aufbürdet, sicherzustellen, dass die unter ihre Zuständigkeit fallenden Unternehmen diesen Anforderungen nachkommen. Somit obliegt es den Lokalverwaltungen, die unter die Regelung fallenden Unternehmen aufzuklären, sicherzustellen, dass sie die Vorschriften einhalten, und bei Bedarf Sanktionen zu verhängen. Darüber hinaus müssen die Kommunen finanzielle und logistische Ressourcen bereitstellen, um die Kapazitäten für die Umverteilung von Lebensmitteln zu erhöhen, beispielsweise durch mehr Lagerraum oder Kühltransporte. Mit diesen zusätzlichen Anforderungen will der kalifornische Gesetzgeber einige Mängel der französischen Regelungen vermeiden, die keine lokalen Umsetzungs- und Durchsetzungsmechanismen vorsehen und nicht garantieren, dass die Empfängerorganisationen über ausreichende Kapazitäten für die Umverteilung der Spenden verfügen.

Wirkung der Regelungen: Fokus auf Umverteilung zu Lasten der Prävention

Nach mehrjähriger Umsetzung lassen sich Lehren aus diesen Regelungen ziehen. Die französische Nationalversammlung und das französische Landwirtschaftsministerium haben Wirkungsbewertungen des Gesetzes vorgenommen.² Zugleich haben auch Unternehmen, die Lebensmittel umverteilen, im Streben nach Geschäftsmöglichkeiten versucht, zu bewerten, wie die staatlichen Regelungen den neuen „Markt“ für bei der Umverteilung von Lebensmitteln zwischengeschalteten Organisationen verändert haben.

Die Entwicklung von Lebensmittelspenden und Umverteilungsnetzen

Trotz begrenzter finanzieller und logistischer Unterstützung hat sich das Spendenaufkommen im Zuge des Loi Garot anscheinend um bis zu 30 Prozent erhöht. Eine unter Leitung eines Start-up-Unternehmens, das Lebensmittel umverteilt, durchgeführte Studie ergab, dass der Anteil der Supermärkte, die unverkaufte Produkte spenden, zwischen dem Zeitraum vor 2016 und 2019 von 66 Prozent auf 96 Prozent stieg. Mehr als die Hälfte davon leistete tägliche Spenden, weshalb Supermärkte ebenso wie Lebensmittelbanken eine geringere Menge leicht verderblicher Produkte wegwerfen mussten.³

Außerdem haben die Vorschriften – und das erhöhte Problembewusstsein für Lebensmittelverschwendung – neue, in der Umverteilung von Lebensmitteln tätige Start-up-Unternehmen hervorgebracht, die von Lebensmittelunternehmen ein Entgelt für die Suche nach Spendenempfängern erheben und zugleich die logistischen Ressourcen für die Einsammlung und Umverteilung selbst kleiner Mengen von frischen Lebensmitteln und Fertiggerichten optimieren. Einige Organisationen lassen sich von Unternehmen dafür bezahlen, dass sie Lebensmittel durch die Einstellung von Fahrern umverteilen, die ohnehin bereits Fahrdienste erbringen, etwa Mitarbeiter von Lebensmittel-Lieferdiensten oder auch Fahrer regulärer Transportfahrzeuge. Diese bei der Umverteilung von Lebensmitteln zwischengeschalteten Organisationen stellen häufig Mitarbeiterschulungen, operative Strategien zur Minimierung von Verlusten sowie logistische und finanzielle Hilfe bei Spenden bereit. Dennoch zahlen mehr als 90 Prozent der Lebensmittelunternehmen nicht für diese Art von Umverteilungsdiensten und greifen stattdessen auf das zentrale Netz der Lebensmittelbanken zurück, örtlichen Organisationen der Lebensmittelhilfe oder gemeinnützigen Organisationen, die Lebensmittel (in Konkurrenz zu

² Melchior, Graziella, und Guillaume Garot. 2019. „Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire“ In: *Commission des affaires économiques*. Paris: Assemblée Nationale. www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/115b2025_rapport-information ; Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. 2019. „Évaluation de l'application des dispositions de la loi du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, et du décret d'application du 28 décembre 2016.“ Synthèse. Paris, Frankreich. <https://agriculture.gouv.fr/gaspillage-alimentaire-evaluation-de-lapplication-des-dispositions-prevues-par-la-loi-garot>.

³ Comerso. 2019. *Distribution/Retail: Objectif Zéro-Déchet*. Paris, Frankreich: Comerso/Ipsos.

gewerblichen Anbietern in diesem Bereich) umverteilen. Mittlerweile finden immer mehr Organisationen innovative Wege für die Rettung und Verarbeitung von Produkten wie „hässlichem“ bzw. äußerlich mangelhaftem Obst und Gemüse, altbackenem Brot oder auch Nebenprodukten, die bislang als nicht verzehrfähig galten und nun zu neuen Produkten (Konfitüren, Bier usw.) „veredelt“ werden.

Quantität statt Qualität

Wenig überraschend stellt die Bewältigung großer Mengen von Lebensmitteln nach wie vor eine Herausforderung für die Organisationen der Lebensmittelhilfe dar, die bislang nur begrenzte finanzielle Unterstützung für die Handhabung der zusätzlichen, in Reaktion auf das Gesetz gespendeten Lebensmitteln erhalten. Trotz der französischen Verordnung zur Verbesserung der Spendenqualität wurden nach Angaben der französischen Lebensmittelbanken aus dem Jahr 2019 die meisten Produkte weniger als 48 Stunden vor Ablauf des Verfallsdatums gespendet, und sie mussten 11 Prozent der Spenden wegwerfen. Auch wenn es für eine Bewertung der Ergebnisse noch zu früh ist, könnte diese Einschränkung durch den kalifornischen Umsetzungsplan teilweise überwunden werden. Dieser stützt sich darauf, dass die Lokalverwaltungen die Unternehmen aufklären und den Organisationen der Lebensmittelhilfe ausreichende Kapazitäten für die Umverteilung von Lebensmitteln zur Verfügung stellen. Dennoch stellt die ernährungsphysiologische und gastronomische Qualität der Spenden möglicherweise weiterhin ein Problem dar. Brot und Gebäck etwa sind Produkte, die die Organisationen der Lebensmittelhilfe im Verhältnis zum Bedarf ihrer Kunden in zu großen Mengen erhalten und oft selbst wegwerfen müssen. Dies ist umso problematischer, als die Steuerzahler die Lebensmittelunternehmen indirekt für diese Spenden von letztlich weggeworfenen Erzeugnissen bezahlen.

Da relativ hohe steuerliche Anreize eine wichtige Rolle bei der Förderung der Spendentätigkeit spielen, sprach sich der französische Abgeordnete Garot für zusätzliche Vorschriften aus, die derartige Anreize an die Qualität der Lebensmittel knüpfen und sicherstellen würden, dass sie keine äußerlichen Mängel aufweisen oder ihr Verfallsdatum nicht überschritten haben. Unter anderem schlug er vor, die steuerlichen Anreize für Produkte, die näher am Verfallsdatum gespendet werden, zu reduzieren. Dies wurde jedoch abgelehnt, und die steuerlichen Anreize beruhen noch immer auf Quantität statt auf Qualität. Sowohl in Frankreich als auch in den USA berechnen Spender und Organisationen der Lebensmittelhilfe den finanziellen Wert ihrer Spenden zu Steuerzwecken nach einer auf das Gewicht der Lebensmittel, nicht auf ihre Kosten, angewandten Formel. In beiden Ländern wies Vertreter von Lebensmittelbanken auf Limonadenspenden als Beispiel für ein „schweres Lebensmittel“ hin, das hohe Anreize für Spender bietet, ungeachtet der Auswirkungen auf die Bevölkerungsgruppen, die das „Lebensmittel“ erhalten.

Viele Verfechter der Ernährungsgerechtigkeit haben Regelungen, die Maßnahmen zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung mit der Lebensmittelhilfe verknüpfen, als

„philantro-kapitalistischen“⁴ Ansatz kritisiert, der die angeblich „wohltätigen“ Bemühungen der Spender (die für die sogenannten „Spenden“ allerdings eine finanzielle Entschädigung erhalten) fördert und die Überproduktion aufrechterhält, ohne Machtungleichgewichte und die ungleiche Ressourcenverteilung infrage zu stellen. In den USA wird die Verflechtung zwischen den wichtigsten Netzen von Lebensmittelbanken und den großen Lebensmittelkonzernen, die Lebensmittel spenden, aber auch meisten Wohltätigkeitsorganisationen finanzieren, als „Hungerindustrie-Komplex“ bezeichnet, der nicht nur Überproduktion und Verschwendung, sondern auch Mangelernährung und Adipositas zementiert.⁵ Auch in Frankreich haben die Regelungen gegen Lebensmittelverschwendung eine Debatte über die Angemessenheit der durch großzügige Steuererleichterungen geförderten Spendentätigkeit ausgelöst, die keinen menschenwürdigen und chancengleichen Zugang zu Lebensmitteln garantiert. Außerdem führt das Bestreben, die Umverteilung von Lebensmitteln durch formale Vereinbarungen zu verallgemeinern und zu formalisieren, eher dazu, dass kleine Organisationen oder Basisgruppen, die im Kampf für Ernährungsgerechtigkeit und bei der Unterstützung ihrer lokalen Gemeinschaften eine besondere Rolle spielen, ausgeschlossen werden.

Ein unerwartetes Ergebnis: Um jeden Preis verkaufen, ehe gespendet wird

Wenngleich die französischen Regelungen weitgehend auf Spenden ausgerichtet waren, verkaufen mittlerweile viele Unternehmen ihre demnächst wegzuerwerfenden Produkte immer öfter zu einem reduzierten Preis, ehe sie sie spenden. Trotz anfänglicher Hindernisse seitens der Unternehmen (die vor allem eine Kannibalisierung anderer Produkte befürchteten) ist diese Praxis inzwischen weit verbreitet und wird von den Kunden, die eine nachhaltige Konsumpraxis anstreben, gesellschaftlich stärker akzeptiert. Plattformen und Apps, über die Unternehmen ihre Produkte preisreduziert verkaufen können, sind in Frankreich und allgemein in Europa sehr erfolgreich und gewinnen auch in vielen US-amerikanischen Städten an Bedeutung. 2019 gaben mehr als 90 Prozent der französischen Supermärkte ebenso wie zahlreiche Bäckereien, Restaurants und Hotels an, Waren nahe dem Mindesthaltbarkeitsdatum preisreduziert anzubieten.⁶

Dank ihres Erfolgs können diese neuen preisreduzierten Lebensmittelmärkte den Zugang zu erschwinglichen Lebensmitteln verbessern, da sie von einkommensschwachen Verbrauchern (Studierenden usw.) genutzt werden, die nicht unbedingt Lebensmittelhilfe in Anspruch nehmen, tragen allerdings auch zum Rückgang der Menge und Qualität der Lebensmittelspenden insgesamt bei. Die Unternehmen versuchen nun eher, ihre Waren in letzter Minute zu verkaufen, insbesondere frische Erzeugnisse wie Obst, Gemüse, Milchprodukte, Fleisch und Fisch. Diese sind zwar in der Regel teuer, hätten aber auch einen hohen ernährungsphysiologischen Wert für Organisationen der Lebensmittelhilfe. Demgegenüber sind die unverkauften Produkte, die sie

⁴ Bishop, Matthew, und Michael Green. 2008. *Philanthrocapitalism: How the Rich Can Save the World*. 1. Aufl. New York: Bloomsbury Press.

⁵ Fisher, Andy. 2017. *Big Hunger: The Unholy Alliance Between Corporate America and Anti-Hunger Groups*. Cambridge, MA: The MIT Press.

⁶ Comerso, a.a.O.

spenden, von geringerer Qualität. Viele Vertreter von Organisationen, die für Lebensmittelsolidarität eintreten, haben daher die von Apps und Diensten, die preisreduzierte Lebensmittel anbieten, ausgehende Konkurrenz angeprangert.

Eine schwierige Wende in Richtung Prävention

Verkaufsrabatte und effiziente Umverteilungsmaßnahmen sind zwar attraktive Lösungen, können jedoch eine unnötige Produktion nicht von vornherein verhindern, da sie einen neuen Markt für Überschüsse schaffen und die Überproduktion paradoxerweise rentabel machen. Außerdem wird Überfluss auf diese Weise als Norm zementiert, mit stets gefüllten Supermarktregalen und jederzeit bequem zugänglichen Lebensmitteln, und zwar in Ländern, in denen fast doppelt so viele Lebensmittel (in Frankreich und den USA mehr als 3.500 Kalorien pro Person und Tag) verfügbar sind wie ernährungsphysiologisch angemessen (im Durchschnitt 2.000 Kalorien pro Tag). Die Wiederverwendung von Überschüssen reicht nicht aus. Um Ressourcen zu schonen und negative externe ökologische und soziale Effekte entlang der gesamten Lebensmittelversorgungskette auf ein Mindestmaß zu beschränken, ist es erforderlich, die Überproduktion zu reduzieren.

Um die Prävention bei den Akteuren des Lebensmittelsystems und den Verbrauchern zu fördern, schrieb das französische Gesetz von 2016 die Aufnahme des Themas Lebensmittelverschwendung in die Lehrpläne von Berufsbildungsprogrammen und Schulen vor. Diese Maßnahmen werden bislang jedoch nur selten umgesetzt. Einige Umweltorganisationen plädieren dafür, die Zahl der obligatorischen (und durchgesetzten) Aufklärungs- und Schulungsmaßnahmen zur Lebensmittelverschwendung zu erhöhen. Ebenso wie bei Kampagnen zur Sensibilisierung der Verbraucher besteht dabei die Gefahr, dass sie im Vergleich zu strukturellen Veränderungen, die an der Quelle der Erzeugung von Überschüssen ansetzen, eine „schwache“ Form der Prävention bleiben könnten.⁷

Bereits 2015 galt für Großunternehmen in Frankreich eine Regelung, wonach sie verpflichtet waren, Maßnahmen zur Bekämpfung der Lebensmittelverschwendung in ihre öffentlichen Nachhaltigkeitsberichte aufzunehmen, was allerdings nicht die Verpflichtung zur Vorlage quantifizierter Ergebnisse beinhaltete – vor allem weil Daten zu Lebensmittelabfällen noch immer streng vertraulich sind. Während der Laufzeit des nationalen Pakts sprachen sich Aktivisten und Bürgerbewegungen für konkrete Anforderungen an die Lebensmittel- und Gastronomiebranche aus, etwa die Klarstellung des Verfallsdatums und die Einbeziehung von Dritten (derzeit bestimmen Lebensmittelhersteller das Verfallsdatum ihrer Produkte selbst), die Verringerung der Portionsgrößen in Restaurants und Kantinen oder auch die Einstellung von Werbeaktionen nach dem Prinzip „Zwei zum Preis von einem“, die die Verbraucher dazu drängen, mehr zu kaufen, als sie benötigen. Die meisten dieser Vorschläge wurden jedoch abgelehnt und nicht in spätere Regelungen aufgenommen.

⁷ Mourad, Marie. 2016. „Recycling, Recovering and Preventing ‘Food Waste’: Competing Solutions for Food Systems Sustainability in the United States and France.“ *Journal of Cleaner Production* 126 (Juli): 461–77. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.03.084>.

Die jüngsten, 2018 und 2020 beschlossenen französischen Regelungen deuten auf eine potenzielle Wende in Richtung Prävention hin, und zwar konkret mit dem Gütesiegel „Gegen Lebensmittelverschwendung“ und der obligatorischen „Diagnose“ und Messung von Lebensmittelverschwendung in der Gastronomie und der Lebensmittelverarbeitung, sofern diese umgesetzt werden. Die französische Gastronomiebranche ist ein anschauliches Beispiel dafür, wie die Lebensmittelqualität gesteigert und zugleich die Verschwendung reduziert werden kann. Viele Kantinen haben sich bereits verpflichtet, den Geschmack und Nährstoffgehalt ihrer Mahlzeiten zu verbessern, was zur Verringerung der Abfälle beiträgt, da die Kunden eher bereit sind, ihren Teller leer zu essen, und die Einrichtungen ihrerseits die Einsparungen aus der Verringerung der Lebensmittelabfälle in höherwertige Produkte investieren können. Die Regelung zur Nachhaltigkeit von Lebensmitteln aus dem Jahr 2018 verlangt von großen Gastronomiebetrieben außerdem, einen Mindestanteil an biologischen und lokalen Produkten zu beziehen und mehr vegetarische Optionen anzubieten. Zwar können kürzere Lieferketten die durch mehrere aufeinanderfolgende Zwischenhändler und zusätzliche Transporte entstehende Abfallmenge verringern, doch ist eine solche Verringerung auch indirekt durch die Abkehr von tierischen Erzeugnissen möglich, da weniger Ressourcen benötigt werden, um die gleiche Anzahl von Kalorien zu erzeugen. Diese bahnbrechenden Bemühungen, die jenseits des Atlantiks noch nicht auf der politischen Tagesordnung stehen, reduzieren nicht nur die Verschwendung, sondern fördern allmählich auch eine neuerliche Wertschätzung von Lebensmitteln.

Der Weg in die Zukunft

Zur Bemessung von Fortschritten ist es entscheidend wichtig, die Lebensmittelverschwendung im Einklang mit den jüngsten europäischen Richtlinien besser zu messen. Außerdem sollte Druck auf die Lebensmittelunternehmen dahingehend ausgeübt werden, die Transparenz ihrer Daten zu steigern, um das Stigma der Verschwendung zu beseitigen und bewährte Verfahren weiterzugeben. Darüber hinaus werden auf freiwilligen Verpflichtungen der Unternehmen beruhende Anforderungen ohne Kontrollen und Sanktionen nicht immer wirksam umgesetzt. Nationale und lokale Regierungen müssen die Regelungen gegen Lebensmittelverschwendung auf geeignete Weise durchsetzen, insbesondere um die Qualität der Spenden zu verbessern, und ausreichende Mittel für die Umverteilung von Lebensmitteln (in Form von öffentlichen Mitteln und/oder Gebühren für Unternehmen) bereitstellen.

Insgesamt haben die französischen und kalifornischen Regelungen gegen Lebensmittelverschwendung aufgrund ihrer starken Ausrichtung auf Lebensmittelspenden zu einer größeren Umverteilung von Lebensmitteln geführt, was zu Lasten der Prävention ging. Umverteilung kann jedoch weder das Problem der Lebensmittelverschwendung noch das der Ernährungsunsicherheit lösen, die einen eigenen „Kampf“ und gesonderte staatliche Regelungen für einen chancengleichen Zugang zu Lebensmitteln und vielleicht sogar ein Recht auf Lebensmittel erfordern. Trotz der Synergien zwischen dem Kampf gegen

Lebensmittelverschwendung und dem Kampf für einen gerechten Zugang zu Lebensmitteln ist es wichtig, die beiden Fragen zu entkoppeln, um sie angemessen angehen zu können.

Hinsichtlich der Prävention von Lebensmittelverschwendung förderten die französischen Regelungen bislang Optimierungen der derzeitigen Geschäftspraxis, während strukturelle Veränderungen im Lebensmittelsystem, die Abfälle an der Quelle reduzieren würden, vernachlässigt wurden. Eine Lösung könnte darin bestehen, die Steuern auf verderbende Lebensmittel deutlich zu erhöhen, um die Prävention zu fördern statt Anreize für minderwertige Spenden zu schaffen. Dadurch würden Mittel erwirtschaftet, die für die Umverteilung von Lebensmitteln sowie für die Vermeidung und Wiederverwertung von Abfällen eingesetzt werden könnten.

Außerdem ist es an der Zeit, den großen und übersehenen Teil (mehr als ein Drittel) unserer Abfälle zu thematisieren, der auf Bauernhöfen entsteht. Landwirtschaftliche Erzeuger produzieren oft mehr als nötig, um den strengen Anforderungen der großen Einzelhandelsunternehmen zu genügen, die ihre Produkte möglicherweise aufgrund ästhetischer Kriterien oder infolge der Marktbedingungen ablehnen. Wenn die Verkaufspreise zu niedrig sind und die Einzelhändler die Lebensmittel zurückweisen, kann es für die Landwirte rentabler sein, ihre Produkte gar nicht erst zu ernten. Einige von ihnen spenden sie, können jedoch die steuerlichen Anreize nicht immer in Anspruch nehmen, da ihre Einkünfte zu gering sind, um steuerpflichtig zu sein. Um die Verschwendung in der Landwirtschaft tatsächlich in Angriff zu nehmen, müssen die staatlichen Regelungen so gestaltet werden, dass sie stärker lokal ausgerichtete Lebensmittelsysteme mit weniger Zwischenhändlern unterstützen, die sich durch mehr Nachhaltigkeit, aber auch mehr Chancengleichheit auszeichnen, und auf diese Weise die Unternehmenspraxis strenger regulieren. Nach der EU-Richtlinie über unlautere Handelspraktiken müssen die nationalen Regierungen das ungleiche Machtverhältnis zwischen Einzelhändlern und Zulieferern, die nach wie vor Abfälle erzeugen, angehen. Außerdem beruhen die meisten Geschäftsmodelle noch immer auf der Produktion und Verschwendung großer Mengen billiger Lebensmittel, die dem Verbraucher durch Werbung, Verpackungen, große Portionen und Sonderangebote aufgedrängt werden.

Vor dem Hintergrund einer immer stärkeren Entkopplung der Verbraucher von den Lebensmittelerzeugern und einer erheblichen Zunahme von Einkäufen und Lebensmittellieferungen über das Internet ist es wichtig, Basisinitiativen und lokale Netzwerke zu fördern. In Frankreich haben eigens eingerichtete regionale „Netzwerke zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung“ (REGAL) erfolgreich nachhaltigere Lebensmittelsysteme mit weniger Abfall auf lokaler Ebene gefördert. Entscheidend wichtig ist auch eine Zusammenarbeit zwischen Regionen und Ländern auf europäischer und globaler Ebene, da Lebensmittelunternehmen auf globalen Märkten in Konkurrenz zueinanderstehen. Eine interessengruppenübergreifende Zusammenarbeit ist unerlässlich für die weitere Förderung nachhaltiger Verfahren der Lebensmittelproduktion und alternativer, mit weniger Zwischenhändlern auskommender Vertriebssysteme, die zur neuerlichen Wertschätzung von

Lebensmitteln und der zu ihrer Erzeugung, Verteilung und Zubereitung benötigten Ressourcen und Menschen beitragen.

Schließlich erfordert die Prävention von Lebensmittelverschwendung möglicherweise einen Wandel der sozialen Normen hin zu einem geringeren Verbrauch und Überfluss an Lebensmitteln. Möglicherweise müssen wir unsere große Bequemlichkeit, die zu Verschwendung führt, im Interesse der Qualität und Echtheit von Lebensmitteln überdenken. Die Erfahrungen in Frankreich und Kalifornien regen politische Entscheidungsträger weltweit dazu an, unsere Lebensmittel nicht einfach nur umzuverteilen, sondern für ihre neuerliche Wertschätzung zu sorgen.