



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

über die Prüfung

zur Ernährungsnotfallvorsorge des Bundes

Die bereinigte Fassung der Abschließenden Mitteilung zur Prüfung ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 3 - 2018 - 0462

Bonn, den 3. Juni 2019

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen	7
2	Rechtsgrundlage der Ernährungsnotfallvorsorge	8
2.1	Ausgangslage	8
2.2	Feststellungen	9
2.3	Vorläufige Würdigung und Empfehlung	13
2.4	Stellungnahme des BMEL	14
2.5	Abschließende Bewertung	15
3	Konzeption der Ernährungsnotfallvorsorge	16
3.1	Ausgangslage	16
3.2	Feststellungen	17
3.3	Vorläufige Würdigung und Empfehlung	22
3.4	Stellungnahme des BMEL	24
3.5	Abschließende Bewertung	25
4	Umsetzung der Ernährungsnotfallvorsorge	26
4.1	Versorgungsplanung	26
4.1.1	Ausgangslage	26
4.1.2	Feststellungen	26
4.1.3	Vorläufige Würdigung und Empfehlung	27
4.1.4	Stellungnahme des BMEL	27
4.1.5	Abschließende Bewertung	27
4.2	Warenart und Warenmenge	27
4.2.1	Ausgangslage	27
4.2.2	Feststellungen	28
4.2.3	Vorläufige Würdigung und Empfehlung	30
4.2.4	Stellungnahme des BMEL	31

4.2.5	Abschließende Bewertung	31
4.3	Lagerorte	32
4.3.1	Ausgangslage	32
4.3.2	Feststellungen	33
4.3.3	Vorläufige Würdigung und Empfehlungen	35
4.3.4	Stellungnahme des BMEL	36
4.3.5	Abschließende Bewertung	37
5	Kosten der Ernährungsnotfallvorsorge	37
5.1	Ausgangslage	37
5.2	Feststellungen	38
5.3	Vorläufige Würdigung und Empfehlung	39
5.4	Stellungnahme des BMEL	40
5.5	Abschließende Bewertung	40
6	Schlussbetrachtung	40

0 Zusammenfassung

Für die Versorgung der Bevölkerung in Krisenzeiten mit Nahrungsmitteln betreibt der Bund eine Ernährungsnotfallvorsorge. Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2011 die Ernährungsnotfallvorsorge des Bundes geprüft und dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) insbesondere empfohlen,

- ggf. einheitliche Regelungen für militärische wie nichtmilitärische Krisenfälle zu erlassen,
- ein Gesamtkonzept zur Ernährungsnotfallvorsorge zu entwickeln und
- die Versorgungsplanung und Bevorratung darauf abzustimmen.

Mit der vorliegenden Prüfung hat der Bundesrechnungshof die Ernährungsnotfallvorsorge des Bundes erneut untersucht. Nach Auswertung der Stellungnahme des BMEL stellt der Bundesrechnungshof das Ergebnis des Prüfungsverfahrens abschließend fest:

- 0.1 Das BMEL hat eine einheitliche Rechtsgrundlage für zivile und militärisch bedingte Versorgungskrisen geschaffen. Etwaige Ausführungslücken ermöglichen jedoch noch kein einheitliches Vorgehen der Länder bei der Umsetzung des Gesetzes. Derzeit bestehen keine Verpflichtungen für Wirtschaft und Verwaltung, Vorbereitungen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise zu treffen. Im Krisenfall könnten somit evtl. Anordnungsbefugnisse oder Rechtsverordnungen nicht durchführbar oder wirkungslos sein.

Das BMEL hat ausgeführt, der Begriff „Ausführungslücken“ sei widersprüchlich. Es habe Arbeitsgruppen eingerichtet, die einen entsprechenden Aufgabenkatalog und eine Verwaltungsvereinbarung vorbereiten sollen.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Ergebnisse alsbald vorliegen (Nummer 2).

- 0.2 Das BMEL hat darauf hingewirkt, dass ein Gesamtkonzept erstellt wird. Die vom Bund vorgelegten Konzepte enthalten für die Ernährungsnotfallvorsorge nach wie vor keine definierten Schnittstellen zu anderen

Versorgungsmaßnahmen (wie Trinkwasser, Energie und Verkehr). Darüber hinaus hat das BMEL immer noch keine abschließende Entscheidung zur Notwendigkeit und zum Umfang einer Bevorratung getroffen.

Das BMEL räumt ein, noch keine abschließende Entscheidung zur Bevorratung getroffen zu haben; für die Entwicklung eines Gesamtkonzepts sei es nicht zuständig. Die vom Bundesrechnungshof geforderte Gesamtkonzeption sei durch die Konzeption Zivile Verteidigung geschaffen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass mit der Konzeption Zivile Verteidigung ein erster Schritt unternommen wurde. Er hält es jedoch für erforderlich, dass die Schnittstellen zwischen den Betreibern kritischer Infrastrukturen verzahnt werden. Er wiederholt seine Forderung, dass umgehend eine grundlegende Entscheidung zur Notwendigkeit und zum Umfang der Bevorratung getroffen werden muss (Nummer 3).

- 0.3 Aufgrund der bislang nicht verbindlich getroffenen Entscheidung zum Fortbestand der Bevorratung und der gegensätzlichen Weisungen an die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) werden weiterhin Waren vorgehalten, deren Notwendigkeit zweifelhaft ist. Wert und Qualität und damit auch Nutzungsfähigkeit der eingelagerten Waren sinken. Das BMEL hat sein Standortkonzept für die Lager beibehalten. Die Auswahl eingelagerter Waren und deren Verteilung nehmen das BMEL und die BLE nach Kassenlage vor.

Das BMEL hat darauf verwiesen, dass weitere Entscheidungen zur Bevorratung bis zu einer verbindlichen Grundsatzentscheidung zurückgestellt werden (Nummer 4).

- 0.4 Seit der vorherigen Prüfung des Bundesrechnungshofes ist es noch nicht gelungen, ein tragfähiges ressortübergreifendes Gesamtkonzept zu erarbeiten und eine abschließende Entscheidung zur staatlichen Notbevorratung zu treffen. Die Umsetzung der Notfallbevorratung in Bezug auf Versorgungsplanung, Warenart und Warenmenge sowie Lagerorte konnte nicht angepasst werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, rechtliche Ausführungslücken zu schließen, die Schnittstellen zwischen der Ernährungsnotfallvorsorge und anderen kritischen Infrastrukturen innerhalb der Gesamtkonzeption stärker zu verzahnen und eine abschließende Entscheidung zur Notwendigkeit der staatlichen Vorratshaltung zu treffen.

Bei der künftigen finanziellen Ausgestaltung sollte überlegt werden, den Schutz der Zivilbevölkerung mit ggf. steigenden Verteidigungsausgaben zu verbinden (Nummer 6).

1 Vorbemerkungen

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2011 die Ernährungsnotfallvorsorge des Bundes geprüft und Folgendes festgestellt:

- Die Rechtsvorschriften zur Ernährungsnotfallvorsorge waren uneinheitlich, unübersichtlich und unvollständig.
- Ein Gesamtkonzept zur Bewältigung von Versorgungskrisen unter Einschluss der Ernährungsnotfallvorsorge lag nicht vor.
- Die von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) erstellten Versorgungsbilanzen hatten keinen belegbaren Nutzen.
- Warenpalette, Vorratsmengen und Lagerstandorte entsprachen nicht den konzeptionellen Überlegungen.
- Die Kosten waren weder transparent noch aus den Haushaltstiteln ablesbar.

Der Bundesrechnungshof hatte dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV, jetzt Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, kurz BMEL) insbesondere empfohlen, die Grundlagen der Ernährungsnotfallvorsorge zu überdenken und ein einheitliches Gesamtkonzept zu entwickeln.

In seinem Antwortschreiben teilte das BMEL „im Grundsatz die vom Bundesrechnungshof geäußerte Kritik an der derzeitigen Ausgestaltung der Ernährungsnotfallvorsorge“. Es habe „verschiedene Maßnahmen zur Neuorganisation der Ernährungsnotfallvorsorge eingeleitet.“ Um politische Grundsatzentscheidungen herbeizuführen, unterstützte es einen Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss).

Am 12. März 2012 hatte der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss berichtet.¹ Der Haushaltsausschuss hat die Bundesregierung aufgefordert, bis zum 1. März 2014 einen „Bericht über ein zeitgemäßes Konzept eines integrierten, ressortübergreifenden Ansatzes zur Bewältigung möglicher Krisenszenarien und der sich daraus ableitenden Folgen für den Bundeshaushalt“ vorzulegen.

¹ Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO vom 12. März 2012 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Az.: VIII 6 - 2011 - 0651/Ausschussdrucksache 17/4354.

Der dazu am 29. April 2014 vorgelegte Bericht der Bundesregierung gibt einen Überblick über die zivile Krisen- und Notfallvorsorge auf Bundesebene. Er empfiehlt für die Ernährungsnotfallvorsorge, die „planerische und organisatorische Umsetzung sowie die materiellen Vorhaltungen zur Versorgung der Bevölkerung kontinuierlich bedarfsgerecht fortzuentwickeln“.²

Mit vorliegender Prüfung haben wir untersucht, ob und in welcher Form die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und umgesetzt wurden. Wir übersandten dem BMEL eine vorläufige Prüfungsmitteilung. Das BMEL hat hierzu Stellung genommen. Mit der vorliegenden abschließenden Mitteilung bewerten wir den erreichten Entwicklungsstand und schließen das Prüfungsverfahren ab. Wir behalten uns vor, unsere Empfehlungen in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO weiterzuverfolgen.

2 Rechtsgrundlage der Ernährungsnotfallvorsorge

2.1 Ausgangslage

(1) Die Grundversorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln im Falle einer Versorgungskrise war bis zum 10. April 2017 geregelt

- im Ernährungssicherstellungsgesetz (ESG)³,
- im Ernährungsvorsorgegesetz (EVG)⁴,
- in der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung (EWMV)⁵ und
- in der Ernährungsbewirtschaftungsverordnung (EBewiV)⁶.

² Bericht des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) vom April 2014 zum integrierten Ansatz für die staatliche Krisen- und Notfallvorsorge/Zivile Verteidigung, S. 63.

³ Gesetz über die Sicherstellung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft, neugefasst durch Bekanntmachung vom 27. August 1990 (BGBl. I S. 1802), zuletzt geändert durch Artikel 359 der Verordnung vom 31. August 2015, (BGBl. I S. 1474), aufgehoben durch Artikel 4 ESVNeuRG vom 4. April 2017 (BGBl. I S. 772).

⁴ Ernährungsvorsorgegesetz vom 20. August 1990 (BGBl. I S. 1766), zuletzt geändert durch Artikel 362 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474), aufgehoben durch Artikel 4 ESVNeuRG vom 4. April 2017 (BGBl. I S. 772).

⁵ Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung vom 10. September 1975, BGBl. I S. 2510, i. d. F. vom 10. Oktober 2006, BGBl. I S. 2214, zuletzt geändert durch Artikel 363 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474), aufgehoben durch Artikel 4 ESVNeuRG vom 4. April 2017 (BGBl. I S. 772).

⁶ Ernährungsbewirtschaftungsverordnung vom 10. Januar 1979, BGBl. I S. 52, zuletzt geändert durch Artikel 360 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474), aufgehoben durch Artikel 4 ESVNeuRG vom 4. April 2017 (BGBl. I S. 772).

Das ESG betraf die Versorgungsnotlage im Spannungs- und Verteidigungsfall. Demgegenüber betraf das EVG die zivile Krisenlage aufgrund von Umwelt- und Naturkatastrophen oder wirtschaftspolitische Störungen. ESG und EVG enthielten Verordnungsermächtigungen, die dem Staat in Krisenzeiten die Bewirtschaftung der Lebensmittel und Lebensmittelunternehmen ermöglichten. Auf der Grundlage dieser Ermächtigungen wurden u. a. die EWMV und die EBewiV erlassen. Die EWMV verpflichtete die Ernährungswirtschaft, Auskünfte abzugeben u. a. zu Produktions- und Lagerkapazitäten sowie Herstellungsmengen. Die EBewiV regelte das System der Bewirtschaftung mittels Verfügungsbeschränkungen und Abgabepflichten. Auf der Grundlage dieser Gesetze und Verordnungen verwalteten und organisierten Bund und Länder die Ernährungsnotfallvorsorge in Deutschland.

(2) Nach unserer Einschätzung waren die Rechtsvorschriften zur Ernährungsnotfallvorsorge unübersichtlich, uneinheitlich und unvollständig. Durch zwei verschiedene Gesetze waren die Regelungen für Versorgungskrisen bei einer militärischen Eskalation von denen in Friedenszeiten rechtlich getrennt. Während ESG und Rechtsverordnungen es ermöglichten, Nahrungsmittel in verteidigungsbedingten Versorgungskrisen durch den Staat zu „bewirtschaften“, fehlten für Versorgungskrisen aufgrund von Naturkatastrophen die entsprechenden Rechtsverordnungen zum EVG. Durch die EWMV und die EBewiV entstand den betroffenen Unternehmen der Ernährungswirtschaft und den Landesbehörden bürokratischer Aufwand, dessen Nutzen auch für den Fall einer Versorgungskrise aufgrund veränderter Rahmenbedingungen nach übereinstimmender Auffassung von Bund und Ländern nicht mehr gegeben war.

(3) Wir hatten empfohlen, einheitliche Regelungen für militärische wie nicht-militärische Krisenfälle zu erlassen.

2.2 Feststellungen

(1) Das BMEL leitete verschiedene Schritte zur Überprüfung des gesetzlichen Regelungsbedarfs der Ernährungsnotfallvorsorge ein. So beschäftigten sich die Referenten für Ernährungsnotfallvorsorge des Bundes und der Länder in der Projektgruppe „Neugestaltung der Rechtsgrundlagen der Ernährungsnotfallvorsorge“ mit der Risikoanalyse verschiedener Krisenszenarien. Das BMEL ließ außerdem den legislativen Reformbedarf von der Humboldt-Universität Berlin ermitteln. Das Gutachten enthielt Empfehlungen, um die ge-

setzunglichen Regelungen umzugestalten und an die heutigen Gegebenheiten anzupassen.

(2) Das zuständige Fachreferat im BMEL unterbreitete dem Bundesminister im Februar 2014 zunächst den Vorschlag, schrittweise aus der Ernährungsnotfallvorsorge auszusteigen. Als Begründung führte es an, dass die gesetzlichen Regelungen der Ernährungsnotfallvorsorge als Doppelstrukturen zum Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG) bestünden. Dies erscheine unter Vorsorgeaspekten nicht mehr erforderlich und führe zu unverhältnismäßigen Ausgaben für Wirtschaft und Verwaltung. Das Bundesministerium des Innern (jetzt Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, BMI) stand der beabsichtigten Abschaffung der Ernährungsnotfallvorsorge kritisch gegenüber. Es wolle ein Gesamtkonzept für die zivile Verteidigung ausarbeiten. Bis zu dessen Vorliegen sollten vorhandene Instrumente nicht ersatzlos gestrichen werden.

Am 13. März 2015 unterbreitete das zuständige Fachreferat im BMEL, unter Berücksichtigung der Einlassungen des BMI, Vorschläge zur Reform der Ernährungsnotfallvorsorge. Es sah vor,

- das ESG und das EVG zusammenzufassen,
- die EWMV und die EBewiV aufzuheben und
- die Einlagerung von Lebensmittelvorräten aufzugeben.

Der Bundesminister stimmte am 27. Mai 2015 den Vorschlägen zu, das ESG und das EVG zusammenzufassen und die Rechtsverordnungen EWMV und EBewiV aufzuheben.

(3) In der Folge erarbeitete das Fachreferat den Entwurf eines „Gesetzes zur Neuregelung des Rechts zur Sicherstellung der Ernährung in einer Versorgungskrise“. Die Abstimmung mit den beteiligten Ressorts verlief parallel zur Anhörung von Ländern und Verbänden. Grundsätzliche Bedenken gegen den Gesetzesentwurf wurden nicht vorgetragen.

(4) Die Bundesregierung hat den Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts zur Sicherstellung der Ernährung in einer Versorgungskrise (Bundestagsdrucksache 18/10943) am 23. Januar 2017 vorgelegt, der die Regelungsbereiche des ESG und EVG in einem Gesetz zusammenfasst und die staatliche Ernährungsvorsorge rechtlich neu ordnet. Hiermit sollten u. a. auch

die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Schwächen des bisherigen rechtlichen Rahmens behoben werden.

Am 11. April 2017 trat das Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz (ESVG)⁷ in Kraft. Die wesentlichen Inhalte des Gesetzes sind:

- Das ESG und das EVG werden zu einem einheitlichen ESVG zusammengefasst, das sowohl im Verteidigungsfall als auch bei zivilen Katastrophen anwendbar ist. Auslöseschwelle für die Anwendung des Gesetzes ist die Feststellung einer Versorgungskrise durch die Bundesregierung.
- Das Gesetz hält am bisherigen Instrument der Verordnungsermächtigungen weiter fest. Es ermächtigt dazu, Rechtsverordnungen zur Sicherstellung der Grundversorgung in einer Versorgungskrise und zur Vorsorge für eine Versorgungskrise zu erlassen. Diese Ermächtigungen erlauben es dem BMEL, die öffentliche Bewirtschaftung von Lebensmitteln und Erzeugnissen einzuführen. Zu diesem Zweck können insbesondere Regelungen über die Produktion, den Bezug oder die Zuteilung von Lebensmitteln erlassen werden.
- Damit die zuständigen Behörden auch bei kurzfristig eintretenden Krisenszenarien handlungsfähig sind, enthält das Gesetz unmittelbare Eingriffsbefugnisse der zuständigen Behörden. Diese sollen dem Staat Eingriffe in die privat organisierte Lebensmittelwirtschaft ermöglichen, um verfügbare Lebensmittel schnell, gleichmäßig und sicher an die Bevölkerung verteilen zu können. Widersprüchen gegen diese Anordnungen kommt keine aufschiebende Wirkung zu.
- Durch Information und Aufklärung der Bevölkerung soll der Selbstschutz verbessert und eine Vorratshaltung durch die Privathaushalte angestrebt werden.
- Die staatliche Notbevorratung regelt das Gesetz als Kann-Bestimmung, die der Bundesregierung ein Ermessen einräumt. Eine gesetzliche Verpflichtung für eine staatliche Vorratshaltung sieht das Gesetz nicht vor.

⁷ Gesetz über die Sicherstellung der Grundversorgung mit Lebensmitteln in einer Versorgungskrise und Maßnahmen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise vom 4. April 2017, Artikel 1, BGBl. Teil I 2017 Nr. 19 S. 772, in Kraft getreten am 11. April 2017.

Zeitgleich traten die bisherigen Gesetze (ESG und EVG) außer Kraft, auf ihrer Grundlage hervorgegangene Rechtsverordnungen (EWMV und EBewiV) wurden aufgehoben.

(5) Nach Inkrafttreten des ESVG stellte der Minister für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg dem BMEL die Frage nach der Konkretisierung der materiellen Rechtslage und der konzeptionellen Ausrichtung in den Ländern. Er regte u. a. an, einen einheitlichen Aufgabenkatalog zu erarbeiten, Rechtsverordnungen zur Datenübertragung nach § 13 Absatz 3 ESVG und zu Melde- und Auskunftspflichten der Ernährungswirtschaft nach § 11 ESVG zu erlassen und die geplante Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern zum Krisenmanagement bis zur Klärung der materiellen Fragen zurückzustellen.

In der Antwort vom April 2018 teilte die Bundesministerin mit, dass eine gesonderte Datenerhebung gemäß § 11 ESVG nach dem übereinstimmenden Willen von Bund und Ländern gerade abgewendet werden sollte, um unnötigen bürokratischen Aufwand zu vermeiden. Für den Erlass einer Verordnung nach § 13 Absatz 3 ESVG sei es zur Wahrung der datenschutzrechtlichen Grundsätze erforderlich, dass die Länder die für ihre Vollzugsaktivitäten benötigten Daten benennen. Der auf Wunsch der Länder gemeinsam erarbeitete Aufgabenkatalog für Länder und Kommunen soll als unverbindliche Empfehlung dienen, um ein einheitliches Vorgehen der Länder bei der Umsetzung des Gesetzes zu ermöglichen. Beim Krisenmanagement zwischen Bund und Ländern stünden organisatorische und strukturelle Fragen im Vordergrund. Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern könnten in Friedenszeiten getroffen werden.

(6) Für das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) reicht die neue gesetzliche Grundlage nicht weit genug. Insbesondere für den Fall eines großräumigen, länger andauernden Stromausfalls nütze es nichts, den Einsatz von Notstromaggregaten vorzugeben. Diese müssten vielmehr auch in ausreichender Menge und Qualität verfügbar sein. Einem Engpass könne im Bedarfsfall nicht ad hoc über den „Markt“ abgeholfen werden, da auch noch andere kritische Infrastrukturen, wie z. B. der Gesundheitsbereich auf Notstromaggregate angewiesen sein dürften. Als Vorbereitung für eine Krise wäre deshalb zusätzlich ein Gesetz notwendig, das beispielsweise die Er-

nahrungswirtschaft dazu verpflichtet, Notstromaggregate – ggf. unter staatlicher Mitfinanzierung – anzuschaffen.

Das BMEL erklärte hierzu, dass es die neue gesetzliche Grundlage für ausreichend hält. Angesichts der äußerst geringen Eintrittswahrscheinlichkeit einer Versorgungskrise halte es gegenwärtig Verpflichtungen für die Ernährungswirtschaft für unverhältnismäßig. Darüber hinaus enthalte das ESVG mit § 11 Absatz 2 eine Ermächtigungsgrundlage, die es der Bundesregierung ermöglicht, jederzeit entsprechende Vorschriften, auch zum Vorhalten und Verwenden von Geräten zur Notstromversorgung, zu erlassen.

2.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

(1) Wir haben anerkannt, dass die Neuregelung die Beanstandungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen hat. Mit dem ESVG besteht eine neue einheitliche Rechtsgrundlage für zivile und militärisch bedingte Versorgungskrisen. Durch die Zusammenführung von ESG und EVG und die Aufhebung der unterschiedlichen Rechtsverordnungen ist die Rechtslage insgesamt übersichtlicher und inhaltlich zusammenhängend geworden.

(2) Das BMEL hat zwar für alle Krisenszenarien auf den Erlass von (vorsorglichen) Rechtsverordnungen verzichtet, um den Aufwand im Verhältnis zur Eintrittswahrscheinlichkeit einer Versorgungskrise möglichst gering zu halten. Um bei einer kurzfristig auftretenden Krise dennoch schnell handlungsfähig zu sein, enthält das ESVG einstweilige Anordnungsbefugnisse der zuständigen Behörden, gegen die ein Widerspruch keine aufschiebende Wirkung hat.

(3) Durch die Aufhebung der bisherigen Rechtsverordnungen einschließlich der EWMV sinken die Bürokratielasten für die deutsche Ernährungswirtschaft sowie die Verwaltung.

(4) Wir haben weiter angemerkt, etwaige Ausführungslücken können durch die vorbereitete Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern und den gemeinsamen Aufgabenkatalog für Länder und Kommunen geschlossen werden, um ein einheitliches Vorgehen der Länder bei der Umsetzung des Gesetzes zu ermöglichen. Dieser Aufgabenkatalog sollte die gesetzlichen Regelungen ergänzen und weiter ausgearbeitet werden.

(5) Wir haben darauf verwiesen, dass derzeit im Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge keine Verpflichtungen für Wirtschaft und Verwaltung bestehen,

Vorbereitungen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise zu treffen. Im Krisenfall könnten somit evtl. Anordnungsbefugnisse oder Rechtsverordnungen nicht durchführbar oder wirkungslos sein. Die Ausführungen des BMEL, im Rahmen einer Güterabwägung auf weitergehende Regelungen zu verzichten, seien auf den ersten Blick vertretbar. Dies gelte aber nur dann, wenn eine „äußerst geringe“ Eintrittswahrscheinlichkeit einer Versorgungskrise für die Einschätzung als maßgebliches Kriterium herangezogen wird, dass gegenwärtig Verpflichtungen für die Ernährungswirtschaft als unverhältnismäßig angesehen werden.

Wir haben darauf verwiesen, dass sich eine umfassende Ernährungsnotfallvorsorge dadurch auszeichnen sollte, dass ihre Strukturen und Verfahren unabhängig von der Frage sind, wann auf sie zurückgegriffen werden muss. Wir haben dem BMEL empfohlen, die notwendigen Regelungen zu den Melde- und Auskunftspflichten zu schaffen, sollte sich die Eintrittswahrscheinlichkeit nach Auffassung des BMEL erhöhen.

2.4 Stellungnahme des BMEL

(1) Das BMEL hat zu unseren Ausführungen Stellung genommen. Entgegen unserer Darstellung bestehe gemäß § 12 Absatz 1 ESVG für die Verwaltung die Verpflichtung zur Vorsorge für eine Versorgungskrise. Der Gesetzgeber habe sich bewusst entschieden, den Vollzugsbehörden konkrete Vorsorgemaßnahmen nicht im Einzelnen vorzuschreiben. Auch die Wirtschaft werde angesichts der geringen Eintrittswahrscheinlichkeit einer Versorgungskrise in Nicht-Krisenzeiten bewusst von konkreten Maßnahmen zur Vorbereitung auf eine Versorgungskrise entlastet. Hintergrund hierfür seien Verhältnismäßigkeitserwägungen im Zusammenhang mit der geringen Eintrittswahrscheinlichkeit einer Versorgungskrise sowie die negativen Erfahrungen mit den Vollzugsaktivitäten im früheren Rechtsrahmen. Somit könne nicht ohne weitere Erläuterung von „Ausführungslücken“ gesprochen werden. Zur Schließung dieser „Ausführungslücken“ seien bereits Bund-Länder-Arbeitsgruppen eingerichtet, die ihre Arbeit im Oktober und Dezember 2018 aufgenommen hätten. Darüber hinaus verständigten sich Bund und Länder auf Fachebene auf einen Aufgabenkatalog für die in der Ernährungsnotfallvorsorge Beschäftigten mit Empfehlungen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise und auf durchzuführende Maßnahmen in einer Versorgungskrise. Zur Abstimmung des Krisenmanagements sei eine

Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern zur Sicherstellung der Ernährung in einer Versorgungskrise erarbeitet.

(2) Für das BMEL erscheine unklar, ob der Bundesrechnungshof gesetzliche Vorgaben zu einzelnen vorsorgenden Vollzugsaktivitäten nun doch für erforderlich halte.

(3) In seiner Würdigung weise der Bundesrechnungshof daraufhin, dass im Rahmen der Güterabwägung, d. h. der Abwägung zwischen Aufwand für Wirtschaft und Verwaltung und der Eintrittswahrscheinlichkeit einer Versorgungskrise, der Verzicht auf weitergehende Regelungen in Nicht-Krisen-Zeiten vertretbar erscheine. Dies gelte aber nur dann, wenn eine „äußerst geringe“ Eintrittswahrscheinlichkeit als maßgebliches Kriterium herangezogen werde. Sie beruhe u. a. auf entsprechenden Szenario-Analysen, die im Vorfeld des Gesetzgebungsvorhabens durchgeführt wurden. Bisher lägen dem BMEL keinerlei Erkenntnisse vor, die eine andere Einschätzung rechtfertigten.

Das BMEL hat unsere Einschätzung nicht geteilt, dass Strukturen und Verfahren einer umfassenden Ernährungsnotfallvorsorge unabhängig von der Frage gestaltet werden sollten, wann auf sie zurückgegriffen werden muss. Vielmehr sollten finanzwirksame Vorsorgeaufwendungen zu dem identifizierten Risiko nicht außer Verhältnis stehen (vgl. auch § 7 Absatz 2 BHO). Konsequenterweise erscheine aus Sicht des BMEL dagegen unsere Empfehlung, bei Erhöhung der Eintrittswahrscheinlichkeit nachzusteuern und entsprechende Regelungen zu schaffen. Dies sei nach Erkenntnissen des BMEL derzeit jedoch nicht geboten.

2.5 Abschließende Bewertung

(1) Wir gehen davon aus, dass die vom BMEL bereits vorbereitete Verwaltungsvereinbarung, der Aufgabenkatalog sowie die Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern für das Krisenmanagement alsbald vorliegen und die „Ausführungslücken“ in den gesetzlichen Regelungen schließen.

(2) Wir halten daran fest, dass zwar gemäß § 12 Absatz 1 ESVG Verpflichtungen für die Verwaltung bestehen, Vorkehrungen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise zu treffen. Da konkrete Vorsorgemaßnahmen jedoch nicht beschrieben sind, muss das BMEL weitere Vorbereitungen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise treffen, so dass im Krisenfall evtl. Anordnungsbefugnisse

oder Rechtsverordnungen durchführbar und wirksam werden. Diese Strukturen und Verfahrenswege, nicht aber die einzelnen Vorsorgemaßnahmen, müssen bereits heute eindeutig festgelegt werden.

(3) Das BMEL ist – trotz der sprachlichen Differenzen – unseren Empfehlungen gefolgt. Bei Erhöhung der Eintrittswahrscheinlichkeit will es – wie von uns empfohlen – nachsteuern und entsprechende Regelungen schaffen. Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMEL dies derzeit nicht für notwendig erachtet.

3 Konzeption der Ernährungsnotfallvorsorge

3.1 Ausgangslage

(1) Die Wirksamkeit der Ernährungsnotfallvorsorge ist im Krisenfall von weiteren Vorsorgemaßnahmen abhängig. Dies betrifft insbesondere die Sicherstellung des Verkehrs für den Transport der Nahrungsmittel, die Versorgung mit Trinkwasser und Energie für die Zubereitung der Vorräte und den Katastrophenschutz im Allgemeinen. Diese Maßnahmen werden von unterschiedlichen Verwaltungsträgern des Bundes und der Länder umgesetzt. Für das Krisenmanagement auf Bundesebene ist in Abhängigkeit von der Gefahren- oder Schadenslage jeweils das fachlich überwiegend zuständige Ressort federführend. Das ressortübergreifende Krisenmanagement soll fortlaufend durch das BMI wahrgenommen werden. Das nötige Fachwissen zur Ernährungsnotfallvorsorge soll das BMEL in den Krisenstab einbringen.

(2) Wir hatten festgestellt, dass ein Gesamtkonzept zur Ernährungsnotfallvorsorge unter Einschluss aller Abhängigkeiten und Verflechtungen fehlte.

(3) Wir hatten empfohlen, ein schlüssiges Gesamtkonzept für die Ernährungsnotfallvorsorge zu erstellen, das insbesondere die Schnittstellen zu anderen Versorgungsmaßnahmen (wie Trinkwasser, Energie und Verkehr) einbezieht.

3.2 Feststellungen

(1) Ressortübergreifende Planungen

Das BMEL griff die Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf und regte einen Meinungsaustausch mit den anderen Bundesministerien über das Gesamtkonzept an.

Im Mai 2012 erörterten Vertreter des BMEL, des BMI und des BBK die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes. Das BMEL erläuterte, dass es die Anregungen des Bundesrechnungshofes teile und bat das BBK grundsätzliche Überlegungen zu einem Gesamtkonzept anzustreben. Das BBK wies im Zuge des Meinungsaustauschs darauf hin, dass es – wie aus Abbildung 1 ersichtlich – den Bereich Nahrungsmittelversorgung neben anderen Bereichen als „kritische Infrastruktur“ bewerte.

Abbildung 1

Kritische Infrastrukturen



Quelle: Studie des BBK vom 19. Juli 2012 zum Schutz Kritischer Infrastrukturen - Studie zur Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln, Wissenschaftsforum Band 9, Abb. 1 Sektoren Kritischer Infrastrukturen nach Sektoreneinteilung des Bundes, S. 25.

Aus der Sicht des Bevölkerungsschutzes müsse eine moderne Absicherungsstrategie im Nahrungsmittelbereich aus einer kurz-, mittel- und langfristigen Komponente bestehen. Die Anpassungsprozesse bei den Sicherheitsstrukturen müssten im Benehmen mit den jeweiligen „Akteuren“ erfolgen; das Ressortprinzip müsse dabei beibehalten werden. Das BBK übersandte dem BMEL seine grundsätzlichen Überlegungen. Diese geben einen Überblick über die Bereiche

der kritischen Infrastrukturen und zeigen Anpassungsbedarf auf. Für den Bereich des BMEL ist dargestellt, dass es zwar Notfallvorsorgepläne gäbe; allerdings weiterer Handlungsbedarf bei der Abstimmung mit den Betreibern der übrigen „Betreiber kritischer Infrastrukturen“ bestehe.

Mit dem Bericht zum integrierten Ansatz für die staatliche Krisen und Notfallvorsorge vom 29. April 2014 nahm das BMI gegenüber dem Haushaltsausschuss umfangreich Stellung. Der Bericht enthält u. a. eine Situationsanalyse mit Schlussfolgerungen und stellt die bestehenden und beabsichtigten Maßnahmen im Bereich kritischer Infrastrukturen dar. Das ressortübergreifende Krisenmanagement auf Bundesebene werde fortlaufend im „Ressortkreis Nationales Krisenmanagement“ unter Federführung des BMI optimiert und fördere einen vernetzten Handlungsansatz. In den Ressorts würden Planungen für spezifische Kriseninstrumente vorgehalten, zwischen den Ressorts würden Vereinbarungen getroffen, um gemeinsam Lagen bewältigen zu können. Das länderübergreifende Krisenmanagement werde seit dem Jahr 2004 in regelmäßigen Abständen anhand verschiedener Szenarien trainiert (in länderübergreifenden Krisenmanagementübungen/Exercise, kurz LÜKEX).

Im September 2014 legte das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg eine umfangreiche Analyse sicherheitspolitischer Bedrohungen und Risiken unter Aspekten der zivilen Verteidigung und des Zivilschutzes vor. Es kam zu dem Ergebnis, dass das Risiko größerer direkter oder indirekter Schäden in Deutschland durch zukünftige Kriege, schwere Anschläge oder durch Cyberangriffe tendenziell steige und hierdurch länger anhaltende Schäden verursacht werden könnten. Diesen Herausforderungen könne nur durch ein umfassendes vernetztes Krisenmanagement begegnet werden.⁸

Die Bundesressorts erarbeiteten zwischenzeitlich unter Koordinierung des BMI ein neues Gesamtkonzept der Bundesregierung für die zivile Verteidigung. Die Konzeption Zivile Verteidigung (KZV) wurde am 24. August 2016 vom Kabinett beschlossen. Sie ist die Grundlage für die künftige ressortabgestimmte Aufgabenerfüllung im Bereich der zivilen Verteidigung und für weitere Arbeiten und

⁸ Ehrhart/ Neuneck, Analyse sicherheitspolitischer Bedrohungen und Risiken unter Aspekten der Zivilen Verteidigung und des Zivilschutzes, 3/2016, <http://www.ifhv.de/documents/huvi/selectedarticles/3-2016-ehrhart%20neuneck.pdf> [Stand: 31. August 2018].

Planungen in den Bundesministerien. Im Zusammenhang mit der Ernährungsnotfallvorsorge ist darin ausgeführt:

„Die Regelversorgung mit Nahrungsmitteln erfolgt über eine Vielzahl von Lebensmittelproduzenten und Lebensmittelhändlern ohne besondere Mindestvorgaben. Die Versorgung erfolgt so lange wie möglich durch die privatwirtschaftlich organisierte Lebensmittelwirtschaft über den freien Markt.

Ist nach Feststellung der Bundesregierung eine Grundversorgung der Bevölkerung über den freien Markt nicht mehr gewährleistet, erfolgt eine Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Lebensmitteln im Wege einer geordneten Produktion und Verteilung der Lebensmittel durch hoheitliche Bewirtschaftung der Lebensmittelerzeugung und Lebensmittelverteilung. Die Bundesregierung kann über den Erlass von Rechtsverordnungen entlang der Lebensmittelwarenkette Verfügungsbeschränkungen und Abgabepflichten hinsichtlich des Anbaus, der Verarbeitung, Verteilung und des Verkaufs von Lebensmitteln erlassen. Darüber hinaus sollen den zuständigen Vollzugsbehörden einstweilige Eingriffsbefugnisse bis zum Erlass entsprechender Rechtsverordnungen gewährt werden. Die Rechtsgrundlagen für die staatliche Ernährungsnotfallvorsorge sind entsprechend anzupassen.

Zur Sicherstellung der Grundversorgung mit Lebensmitteln kann der Bund eine eigene Nahrungsmittelreserve vorhalten.

Schließlich soll der Selbstschutz der Bevölkerung durch geeignete staatliche Maßnahmen gestärkt werden. Die Bevölkerung wird angehalten, einen individuellen Vorrat an Lebensmitteln für einen Zeitraum von zehn Tagen vorzuhalten, um durch entsprechende Eigenvorsorge die staatlichen Maßnahmen zu unterstützen.“⁹

Unter dem Abschnitt „Unterstützung der Streitkräfte“ ist zum Thema Ernährung ausgeführt, dass seitens der Streitkräfte lediglich eine begrenzte Menge an Nahrung vorgehalten werde, die eine durchhaltefähige Versorgung der Bundeswehr nicht sicherstellt. Sofern eine Versorgung am freien Markt nicht

⁹ Konzeption Zivile Verteidigung (KZV) des BMI vom 24. August 2016, Seite 47 ff, https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Sonstiges/Konzeption_Zivile_Verteidigung_KZV.pdf?__blob=publicationFile, [Stand: 31. August 2018].

*mehr gewährleistet sei, sei der Bedarf im Rahmen der Ernährungsnotfallvorsorge zu berücksichtigen.*¹⁰

Schnittstellenproblematiken zu anderen „kritischen Infrastrukturen“, wie die Energieversorgung, das Transport- und Verkehrswesen sowie Telekommunikation und Informationstechnik werden zwar angesprochen, allerdings nicht konkret dargestellt.

Das BMI führt dazu aus, dass die Weiterentwicklung der zivilen Verteidigung für alle beteiligten Behörden und Organisationen erst am Anfang stünde. Der angestoßene Prozess sei aus Sicht des BMI notwendig, um den Bevölkerungsschutz für die zukünftigen Herausforderungen aufzustellen. Die Umsetzung der KZV sei eine gemeinsame Aufgabe.

Das BBK erarbeitet derzeit ein „Rahmenkonzept Risiko- und Krisenmanagement Betreiber Kritischer Infrastrukturen“. Es stellt fest, dass eine freiwillige und auf Eigeninitiative aufbauende Umsetzung“ Gefahren berge. Im Spannungs- oder Verteidigungsfall könnten keine verlässlichen und miteinander verzahnten Risiko- und Krisenmanagementstrukturen bei den Akteuren vorliegen bzw. rechtzeitig geschaffen werden. Es regt deshalb weitere verbindliche Regelungen an.

Mittels verschiedener Übungen „testete“ das BMI unter Mitwirkung der beteiligten Ressorts das „Zusammenspiel“ der Bundes- und Landesbehörden anhand verschiedener Szenarien. Zu nennenswerten Engpässen bei der Versorgung mit Nahrungsmitteln kam es bei diesen Szenarien nicht.

(2) Planungen des BMEL für seinen Geschäftsbereich

Das BMEL führte die Planungen für seinen Bereich fort. Gegenüber dem BMI führte es in einem Gesprächsvermerk von Oktober 2014 aus, dass eine Szenarien-Analyse zum Ergebnis geführt habe, dass nur noch bei wenigen (nicht-militärischen) Ereignissen (Pandemie, Stromausfall, radioaktiver Niederschlag) eine Ernährungsnotfalllage für „denkbar“ gehalten werde. Aus Sicht des BMEL sei hierfür keine Bevorratung von Nahrungsmitteln gerechtfertigt. Demgegenüber sah das BMI eine Abschaffung der Bevorratung mit Blick auf die zivile Verteidigung kritisch.

¹⁰ Ebd., Seite 61.

Bedenken gegen die Auflösung der Bevorratung kamen – laut Aktenlage – auch aus dem „parlamentarischen Raum“, von Lagerhaltern und einem ehemaligen Bundesminister. Einige landwirtschaftliche Betriebe, die sich auf die staatliche Vorratshaltung spezialisiert haben, seien bei einer Aufgabe der staatlichen Vorratshaltung gar in ihrer Existenz bedroht. Das BMEL sah zunächst davon ab, seine Notfallbevorratung einzustellen.

Mit Leitungsvorlage vom Oktober 2015 wies die Fachabteilung 3 darauf hin, dass die Vorratshaltung aus ihrer Sicht zur Abwendung einer Versorgungskrise weder geeignet noch erforderlich sei. Sie suggeriere vielmehr eine Versorgungssicherheit, die nicht gegeben sei. Die vorhandene Vorratshaltung sei gegenüber dem Versorgungsbedarf von bis zu 80 Mio. Bürgern nicht mehr als ein „Tropfen auf dem heißen Stein“. Eine alternative Einlagerung einer ausreichenden Menge von verzehrfähigen Lebensmitteln koste jährlich bis zu 1 Mrd. Euro. Diese Mittel stünden außer Verhältnis zu der geringen Eintrittswahrscheinlichkeit einer Versorgungskrise. Deshalb solle die Vorratshaltung über einen Zeitraum von zehn Jahren schrittweise auslaufen.

Die Leitungsvorlage bezog sich auf eine Darstellung vom August 2014, in der die Alternativen und deren Kosten zur derzeitigen Notfallbevorratung genannt waren. Die wesentlichen Alternativen waren:

- Schweizer Modell
Die Lager- und Kapitalkosten werden von den Pflichtlagerhaltern getragen, welche die Kosten auf die Produktpreise überwälzen. Dem Schweizer Staat entstehen lediglich die behördlichen Verwaltungs-, Überwachungs- und Personalkosten. Bei der Veranlagung der direkten Steuern wird den besonderen Risiken der Pflichtlagerhalter Rechnung getragen.
- Einmannpackungen (EPa) und Gruppenverpflegung
- Bevorratung durch die BLE mittels zeitgemäßer Ware.

In dieser Darstellung sind Kosten alternativer Notbevorratung mit bis zu 4,85 Mrd. Euro ausgewiesen.

Da innerhalb des BMEL – unter Berücksichtigung der vorgetragenen Bedenken – kein Einvernehmen erzielt werden konnte, entschied die Leitungsebene, die Bevorratung zunächst fortzusetzen. Auch in der Folgezeit kam es zu keiner belastbaren Entscheidung.

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung des Rechts zur Sicherstellung der Ernährung in einer Versorgungskrise ist unter „Problem und Ziel“ u. a. ausgeführt, dass die Bundesregierung die staatliche Bevorratung von Lebensmitteln einer grundlegenden Überprüfung unterziehen und konzeptionelle Modelle zur Neuordnung und Fortsetzung der Bevorratung entwickeln wird.¹¹

In der Begründung zu § 8 Absatz 2 des Gesetzes heißt es:

„Die Bundesregierung wird diese Vorratshaltung einer grundlegenden Prüfung unterziehen, um daraus Konzeptionen zur künftigen Organisationsstruktur der Bevorratung abzuleiten.“

Mit Schreiben vom 26. April 2018 an den Minister für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz des Landes Baden-Württemberg hat die Bundesministerin diese Haltung bekräftigt und hinzugefügt, dass auch die Frage eines Schlüssels zur Verteilung der Vorräte zu prüfen sein wird.

3.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

(1) Ressortübergreifende Planungen

Wir haben anerkannt, dass das BMEL die Hinweise des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und darauf hingewirkt hat, dass ein Gesamtkonzept erstellt wird. Ein tragfähiges Gesamtkonzept unter Einschluss der Ernährungsnotfallvorsorge ist gleichwohl noch nicht entstanden. Die seit unserem Bericht aus dem Jahr 2011 unter Federführung des BMEL vorgelegten Konzepte enthalten – im Hinblick auf die Ernährungsnotfallvorsorge – nach wie vor keine definierten Schnittstellen zu anderen Versorgungsmaßnahmen (wie Trinkwasser, Energie und Verkehr).

Da das BMI und das BBK keine detaillierte Gesamtstrategie entwickelten und im Hinblick auf das Ressortprinzip auf die jeweiligen Zuständigkeiten der Betreiber kritischer Infrastrukturen verwiesen, lässt sich die Wirksamkeit der bestehenden Regelungen im Krisenfall nur durch entsprechende Übungen (LÜK-EX) simulieren. Weil es bei diesen Übungen in der Vergangenheit noch nie zur Inanspruchnahme der Lagerbestände des Bundes kam, kann nicht beurteilt

¹¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 23. Januar 2017, Drucksache 18/10943, Seite 1 und 2.

werden, inwieweit die Schnittstellen zwischen den Bundesministerien und den Betreibern weiterer kritischer Infrastrukturen belastbar sind.

Für uns ist die Konzeption Zivile Verteidigung ein erster Schritt zur Lösung der Schnittstellenproblematik. Wir halten es für erforderlich, dass die Schnittstellen zwischen den Betreibern kritischer Infrastrukturen konkret erfasst und verzahnt werden. Dies darf nicht unter Verweis auf das Ressortprinzip hinausgeschoben werden. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge, da Versorgungskrisen nach Ansicht des BMEL auf einen Ausfall der kritischen Infrastrukturen „Humanressourcen“ (Pandemie) bzw. „Stromversorgung“ zurückzuführen sind. Aufgrund von Kaskadeneffekten muss dabei mit dem Ausfall weiterer kritischer Infrastrukturen, beispielsweise „Transport und Verkehr“ gerechnet werden. Gerade für diese Fälle sind „ressort eigene“ Regelungen nicht ausreichend. Nach unseren Erkenntnissen gibt es innerhalb der Bundesregierung auch in anderen Politikbereichen den Bedarf, die Zusammenarbeit mehrerer zuständiger Ressorts zu koordinieren.¹² Ausgehend hiervon muss auch bei der Ernährungsnotfallvorsorge ressortübergreifend die horizontale und vertikale Zusammenarbeit im Krisenfall geregelt und eindeutig beschrieben werden. Im Zuge dieser Beschreibung könnte ein Netzwerk der so identifizierten Beteiligten aufgebaut und ggf. Kapazitäten und Fähigkeiten des Lebensmitteleinzelhandels eingebunden werden. Sofern die Bevorratung von Lebensmitteln fortgeführt wird, müsste die Verfügbarmachung dieser Vorräte (Transport, Verarbeitung und Verteilung) gesichert sein.

(2) Planungen des BMEL

Wir haben bemängelt, dass das BMEL noch immer keine abschließende Entscheidung zur Notwendigkeit der Bevorratung getroffen hat. Zwar ist den Akten zu entnehmen, dass das BMEL die Wirksamkeit der Bevorratung anzweifelt und den Vorräten im Krisenfall allenfalls die Wirkung „eines Tropfens auf dem heißen Stein“ zugesteht. Das BMEL bemängelt dabei allerdings selbst, dass die

¹² Ein Beispiel hierfür ist z. B. der Interministerielle Ausschuss für Geoinformationswesen (IMAGI). Mit Kabinettsbeschluss vom 17. Juni 1998 entschied die Bundesregierung, das Geoinformationswesen ressortübergreifend weiterzuentwickeln. Um die unterschiedlichen Anforderungen der Ressorts zu koordinieren, gründete sie den IMAGI. Der Ausschuss arbeitet unter der Federführung des BMI. Weitere Mitglieder sind das Bundeskanzleramt, das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium der Verteidigung, das Bundesministerium für Bildung und Forschung, das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und das BMEL.

Bevorratung zur „Scheinsicherheit“ beiträgt. Sie kann allenfalls „diffuse Ängste“ abmildern. Zur Abschaffung der Vorräte konnte sich das BMEL gleichwohl nicht durchringen, da es mit erheblichen Widerständen rechnete.

Die im Gesetzentwurf verwendete Formulierung, dass die Bundesregierung „konzeptionelle Modelle zur Neuordnung und Fortsetzung der Bevorratung entwickeln wird“, legt zwar ihrem Wortlaut nach nahe, dass die Bevorratung fortgesetzt werden soll, doch hat die Unsicherheit innerhalb des BMEL noch keine konzeptionelle Auseinandersetzung zugelassen. Auch die nunmehr beworbene „private Selbstvorsorge“ hat noch keine nachweisbare Wirkung entfaltet. Wir halten es für zwingend erforderlich, dass die Bundesregierung diese politische Entscheidung alsbald verbindlich trifft. Notwendige Aktivitäten im Falle einer Versorgungskrise werden auch davon abhängen, ob der Bund über eine Notfallbevorratung verfügt oder nicht. Für die Gefahrenlage und die Notwendigkeit der Bevorratung sollten die Einschätzung der hierzu berufenen Entscheidungsgremien herangezogen werden. In den Entscheidungsprozess könnte auch einbezogen werden, Ausgaben zum Schutz der Zivilbevölkerung und der Ernährungsnotfallvorsorge mit internationalen Finanzierungszusagen zu höheren Verteidigungsausgaben zu verbinden.¹³

3.4 Stellungnahme des BMEL

(1) Das BMEL hat unsere Kritik an der fehlenden Gesamtkonzeption nicht angenommen. Die Zuständigkeit für die Erstellung eines Gesamtkonzepts und die Vernetzung der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze liege nicht beim BMEL. Die von uns geforderte Gesamtkonzeption existiere in Form der „Konzeption Zivile Verteidigung (KZV)“. Sie sei auch vor dem Hintergrund der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2011 aktualisiert und 2016 vom Kabinett verabschiedet worden. Die Konzeption beschreibe Zusammenhänge und Prinzipien und mache Vorgaben für die künftige Ausgestaltung

¹³ Die Mitglieder des Nordatlantikpakts (NATO) haben auf ihrem Gipfeltreffen in Wales vom 4. bis 5. September 2014 das Ziel formuliert, die realen Verteidigungsausgaben im Rahmen des BIP-Wachstums zu erhöhen und spätestens im Jahr 2024 zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Rüstungsmaßnahmen auszugeben. Dadurch sollen ihre NATO-Fähigkeitsziele erreicht und Fähigkeitslücken der NATO geschlossen werden. Diese Zielvorgabe entfaltet nach überwiegender Auffassung keine rechtliche Bindungswirkung, sondern stellt eine politische Willensbekundung dar. Die Bundesregierung strebt nach ihren eigenen Ankündigungen für das Jahr 2024 eine Quote von 1,5 % des BIP an (Aussage der Bundeskanzlerin am 15. Juni 2018 beim Treffen mit Nato-Generalsekretär Stoltenberg, Quelle: Information des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung).

der einzelnen Fachaufgaben. Die Planung und Durchführung der Fachaufgaben auf dem Gebiet der Gesamtverteidigung werden vom Bundesministerium der Verteidigung und den übrigen Fachressorts jeweils eigenverantwortlich wahrgenommen. Mit der Verabschiedung des ESVG wurde der in der Konzeption Zivile Verteidigung festgestellte Anpassungsbedarf im Bereich der Rechtsgrundlagen für die staatliche Ernährungsnotfallvorsorge vollzogen.

(2) Das BMEL hat unsere Feststellung, dass noch keine abschließende politische Entscheidung zur Notwendigkeit einer Bevorratung durch den Bund getroffen wurde, bestätigt.

(3) Hinsichtlich der Verbindung der Ausgaben der Ernährungsnotfallvorsorge mit internationalen Finanzausgaben zu höheren Verteidigungsausgaben hat das BMEL angemerkt, dass die Ausgaben für die nationale Bevorratung wesentlicher Bestandteil der Ausgaben des Bundes für die Ernährungsnotfallvorsorge sind. Die im BMEL bestehenden Bedenken hinsichtlich Sinnhaftigkeit einer staatlichen Bevorratung und der ausstehenden politischen Entscheidung zu deren Fortführung habe der Bundesrechnungshof ausführlich beschrieben.

3.5 Abschließende Bewertung

(1) Wir erkennen an, dass ein Gesamtkonzept unter Einbeziehung der Ernährungsnotfallvorsorge und mit den beteiligten Fachressorts erstellt wurde, halten es jedoch nach wie vor für erforderlich, dass die Schnittstellen zwischen den Betreibern kritischer Infrastrukturen konkret erfasst und verzahnt werden. Ein Verweis auf das Ressortprinzip, einer eigenverantwortlichen Wahrnehmung übertragener Aufgaben, genügt diesem Erfordernis nicht. Gerade mit Blick auf die Aufgabenteilung bedarf es einer generellen Abstimmung über Ressortgrenzen hinweg für den Fall einer Versorgungskrise.

(2) Wir bleiben bei unserer Forderung, dass alsbald eine verbindliche politische Entscheidung zur Notwendigkeit einer Bevorratung getroffen werden muss. Wir halten außerdem daran fest, dass in die Entscheidungsfindung auch internationale Finanzausgaben zu höheren Verteidigungsausgaben einbezogen werden können, da nach der KZV die Bevorratung auch der langfristigen Versorgung der Streitkräfte dient. Wir behalten uns vor, dieses Anliegen in einem gesonderten Bericht weiterzuverfolgen.

4 Umsetzung der Ernährungsnotfallvorsorge

4.1 Versorgungsplanung

4.1.1 Ausgangslage

(1) Die BLE stellte im Wesentlichen folgende Übersichten zur Versorgungsplanung zusammen:

- alle vier Jahre Übersichten nach der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung,
- jährliche nationale Versorgungsbilanzen für die Agrarstatistik und
- in unregelmäßigen Abständen „Regionale Versorgungsbilanzen“ für wesentliche Grundnahrungsmittel, soweit hierfür Personalkapazität zur Verfügung steht.

(2) Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes war der Nutzen dieser umfangreichen Übersichten nicht belegbar.

(3) Wir hatten empfohlen, die Versorgungsplanung in einem Gesamtkonzept abzustimmen.

4.1.2 Feststellungen

(1) Aufgrund der Anregung des Bundesrechnungshofes wurden seit dem Jahr 2013 keine regionalen Versorgungsbilanzen durch die BLE erstellt. Nach Angaben des BMEL lagen ihm die in den Bilanzen ausgewiesenen Daten zum Teil bereits aus anderen Erhebungen und mit höherer Aktualität vor. Ihr Nutzen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise schätzte das BMEL darüber hinaus als gering ein. Deshalb sei eine gesonderte Datenerhebung, wie sie die EWMV vorsah, nicht mehr erforderlich. Stattdessen erstellt die BLE für das BMEL jährlich einen Bericht zur nationalen und EU-Versorgungslage und Entwicklung bei wichtigen Agrarerzeugnissen. Das ESVG stellt sicher, dass die Behörden auf die bereits vorliegenden Daten zurückgreifen können. Die Datenübermittlung zwischen den Behörden während einer Versorgungskrise (§ 9 ESVG) setzt allerdings voraus, dass andere kritische Infrastrukturen, wie Telekommunikation, funktionsfähig sind.

(2) Als Vorsorge zur Bewältigung von Versorgungskrisen enthält das Gesetz mit den §§ 11 und 13 Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass von Rechtsverordnungen. Das BMEL schließt den Erlass einer Rechtsverordnung nach

§ 11 aus, um den bürokratischen Aufwand einer gesonderten Datenerhebung für die Ernährungswirtschaft zu vermeiden. Eine Rechtsverordnung nach § 13 Absatz 3 DSGVO, durch die bestimmte, nach anderen Gesetzen erhobene Daten für die Behörden der Ernährungsvorsorge verfügbar gemacht werden können, sei aus Sicht der Länder erforderlich, um in Nicht-Krisenzeiten Vorkehrungen für eine Versorgungskrise treffen zu können. Zur Wahrung der datenschutzrechtlichen Grundsätze müssen die benötigten Daten genau benannt werden.

4.1.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Mit dem Verzicht auf die Datenerhebung wurden Wirtschaft und Verwaltung entlastet.

Eine abgestimmte Versorgungsplanung liegt aufgrund der fehlenden Grundsatzentscheidung zur Bevorratung allerdings noch nicht vor. Das BMEL sollte alsbald eine Rechtsverordnung nach § 13 Absatz 3 DSGVO erlassen, um den Ländern rechtssichere Planungen zu ermöglichen.

4.1.4 Stellungnahme des BMEL

Zur Vorbereitung einer Rechtsverordnung nach § 13 Absatz 3 DSGVO wurde bereits eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingesetzt.

4.1.5 Abschließende Bewertung

Das BMEL hat unserer Empfehlung entsprochen und darauf hingewirkt, dass eine Rechtsverordnung nach § 13 Absatz 3 DSGVO erlassen wird.

4.2 Warenart und Warenmenge

4.2.1 Ausgangslage

(1) Die Bundesregierung bevorratete für den Krisenfall Nahrungsmittel in

- der zivilen Notfallreserve (ZNR) und
- der Bundesreserve Getreide (BuRe).

Die zivile Notfallreserve bestand aus Reis, Hülsenfrüchten und Kondensmilch. Sie sollte die Versorgung der Bevölkerung in Ballungsgebieten so lange sicherstellen, bis eine geregelte Versorgung durch den Markt oder eine öffentliche Bewirtschaftung (wieder-)hergestellt werden kann. Die Bundesreserve Getreide

de bestand aus Weizen, Roggen und Hafer. Sie bezweckte im Krisenfall die Versorgung der Bevölkerung mit Brot und von Kindern und Kranken mit diätetischen Lebensmitteln. Die einzulagernden Warenarten und -mengen gingen im Wesentlichen auf Festlegungen des BMEL aus dem Jahr 1995 zurück. In einer Leitungsvorlage vom Dezember 1995 legte das BMEL dar, dass die Bundesreserve Getreide ergänzend zu den Beständen der Wirtschaft zur Sicherstellung der Mehl- und Brotversorgung sowie zur Deckung des Futtermittelbedarfs diene. Sie sollte im Falle einer Unterbrechung der Importe den Getreidebedarf in Deutschland bis zum Wiedereinsetzen der Versorgung decken.

(2) Der Bundesrechnungshof hatte bemängelt, dass sich die Produktpalette und die vorgesehenen Mengen aus Planungen des Jahres 1995 ableiteten und weder die Bevölkerungsentwicklung noch aktuelle Erkenntnisse zur Versorgung mit Nahrungsmitteln berücksichtigten. Die als erforderlich angesehene Warenmenge wurde zudem nie erreicht.

(3) Er hat empfohlen, die Warenmengen nach der Gesamtkonzeption auszurichten und dabei neuere Erkenntnisse zu berücksichtigen.

4.2.2 Feststellungen

(1) Ab 1. Januar 2012 änderte das BMEL das Bewilligungsverfahren bei der Lagerraumausschreibung sowie beim Ein- und Verkauf im Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge. Hierbei verfügte es gegenüber der BLE, – wie in Tabelle 1 aufgezeigt – Mindest- und Höchstgrenzen beim Lagerbestand einzuhalten.

Tabelle 1

Mindest- und Höchstgrenzen der einzulagernden Waren

Einzulagernde Waren	Obergrenze in Tonnen	Untergrenze in Tonnen
Weichweizen	620 000	465 000
Hafer	75 000	56 000
Roggen	180 000	135 000
Reis	86 000	65 000
Hülsenfrüchte	42 000	32 000

Quelle: Vorgabe des BMEL, Referat 321.

Im Dezember 2014 unterrichtete das BMEL die BLE darüber, dass die Lagerbestände wegen der Mittelreduzierungen künftig an den Mindestgrenzen auszurichten sei. Die Bevorratung von Roggen, um im Ernstfall Mischbrot herstellen zu können, halte es nicht weiter für erforderlich; die Bestände sollten schrittweise abgebaut und auf Neueinlagerungen verzichtet werden.

(2) Das BMEL entschied im Mai 2015 die Nahrungsmittelbevorratung durch den Bund über einen Zeitraum von zehn Jahren schrittweise auslaufen zu lassen. Das BMEL wies die BLE daraufhin per Erlass an, ab dem Jahr 2016 keine neuen Waren zur nationalen Vorratshaltung mehr einzukaufen und die Wirtschaftspläne der Jahre 2016 bis 2019 entsprechend anzupassen. Hinsichtlich der Bedenken aus dem parlamentarischen Raum entschied die Leitungsebene im Dezember 2015, die Nahrungsmittelbevorratung fortzuführen. Das BMEL wies die BLE an, den Wareneinkauf wieder aufzunehmen.

(3) In einer Leitungsvorlage zur Haushalts- und Bestandssituation bei der nationalen Vorratshaltung von Juni 2016 ist niedergelegt, dass die Haushaltsmittel seit Jahren nicht in der angemeldeten Höhe veranschlagt worden seien. Eine planmäßige Erneuerung (Wälzen) der eingelagerten Waren im Rhythmus von zehn Jahren sei nicht mehr möglich gewesen. Dies berge die Gefahr, dass die eingelagerte Ware zunehmend überaltere, Qualität und Wert sinke.

(4) Das BMEL lässt sich von der BLE monatlich über die Bestände der Bundesreserve Getreide und der Zivilen Notfallreserve unterrichten, wie in Tabelle 2 beispielhaft gezeigt.

Tabelle 2

Lagerbestand zum 31. Dezember 2017

Bundesreserve in Tonnen (gerundet)			Zivile Notfallreserve in Tonnen (gerundet)			
Weichweizen	Hafer	Roggen	Langkornreis	Mittelkornreis	Gelberbsen	Linsen
625 408	72 550	115 150	39 793	42 261	20 825	19 128
Gesamt: 813 108			Gesamt: 122 007			
Bundesreserve und Zivile Notfallreserve (ohne Kondensmilch) gesamt: 935 115						

Quelle: BLE, Referat 513, Lagerbestand per 31. Dezember 2017, Stand 8. Februar 2018.

(5) Die Menge an bevorrateter Kondensmilch sank von 7 935 im Jahr 2006 schrittweise auf nunmehr 4 695 Tonnen. Anlass für diese Reduzierung war, wie auch schon vorher, dass die bevorratenden Unternehmen, ungeachtet ihrer Vergütung für die Vorhaltung, den Umfang der Lagerbestände reduzieren wollten.

(6) Für die Einlagerung von Lebensmitteln will das BMEL neue konzeptionelle Modelle entwickeln, „um der berechtigten Kritik des Bundesrechnungshofes zu begegnen“. Hierzu wolle das BMEL auf einen externen Berater zugehen, der bei der Neukonzeption beraten oder unterstützen könnte. Demzufolge führte es im April 2018 gegenüber dem Land Baden-Württemberg aus, dass die staatliche Vorratshaltung einer grundlegenden Überprüfung unterzogen werden soll. Dabei würden Kosten, Nutzen und Wirksamkeit verschiedener Schutzmaßnahmen geprüft.

4.2.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

(1) Wir haben bemängelt, dass das BMEL die eingelagerten Warenmengen weder unter Ernährungsgesichtspunkten neu berechnet noch angepasst hat. Aufgrund der bislang nicht verbindlich getroffenen Entscheidung zum Fortbestand der Bevorratung und der gegensätzlichen Weisungen an die BLE werden weiterhin Waren vorgehalten, deren Notwendigkeit zweifelhaft ist. Wert und Qualität und damit auch Nutzungsfähigkeit der eingelagerten Waren sinken.

(2) Die Ende 2017 eingelagerten Mengen entsprachen – wie aus Tabelle 3 ersichtlich – weitgehend den Vorgaben des BMEL.

Tabelle 3

**Warenbestand zum 31. Dezember 2017 im Vergleich zur
Ober-/Untergrenze**

Warengruppe	Untergrenze/t	Obergrenze/t	Bestand/t gerundet
Weichweizen	465 000	620 000	625 408
Roggen	135 000	180 000	115 150
Hafer	56 000	75 000	72 550
Bundesreserve gesamt	656 000	875 000	813 108
Reis	65 000	86 000	82 054
Hülsenfrüchte	32 000	42 000	39 953
Zivile Notfallreserve gesamt	97 000	128 000	122 007

Quelle: Bundesrechnungshof, errechnet aus Angaben/Datei der BLE.

Zur Vorhaltung von Kondensmilch gibt es keine Vorgaben; die gesunkene, vorgehaltene Menge richtet sich an dem aus, was die Vertragspartner willens sind, noch für den Bund vorzuhalten.

(3) Wir haben das BMEL aufgefordert, eine grundsätzliche Entscheidung herbeizuführen und die BLE anzuhalten, diese Entscheidung umzusetzen.

4.2.4 Stellungnahme des BMEL

(1) Das BMEL hat unsere Feststellungen zu Warenart und Warenmenge als weitgehend zutreffend anerkannt. Ab dem Haushaltsjahr 2017 habe der Bundestag höhere Haushaltsmittel für die Bevorratung im Rahmen der Bundesreserve und ziviler Notfallreserve gebilligt. Er passe die Haushaltsmittel zunehmend den von der BLE im Wirtschaftsplan veranschlagten Mitteln an. Vertiefte konzeptionelle Überlegungen zur Ausgestaltung der Bevorratung habe das BMEL bis zu einer verbindlichen politischen Entscheidung zur Fortführung/Einstellung der Lebensmittelbevorratung des Bundes zurückgestellt.

4.2.5 Abschließende Bewertung

Das BMEL weist zutreffend darauf hin, dass die Mittel für die ENV angestiegen sind. Wir halten allerdings daran fest, dass ohne eine grundlegende Entschei-

zung zu einer Fortführung der Bevorratung keine Entscheidungen zu Art und Menge der Lagerhaltung belastbar sind (vgl. auch Nummer 3.5).

4.3 Lagerorte

4.3.1 Ausgangslage

(1) Im Jahr 1993 legte das BMEL umfangreiche Anforderungen an die Lagerhaltung für die zivile Notfallreserve fest. So sollten die Vorräte nicht in der Nähe von potenziellen Luftangriffszielen (Radarstellungen, Kasernen, Hafenanlagen, Brücken, Mineralöllagern) am Rande großer Ballungsgebiete gelagert werden. Wichtig waren gute Straßenanbindungen, die Trennung von anderen Lagergütern, die besondere Qualifikation des Lagerhalters und eine regelmäßige Kontrolle.

Die Lager sollten

- in der Nähe von Ballungsgebieten, jedoch außerhalb von Zentren,
- in der Nähe von Mühlen,
- geographisch verteilt,
- nicht in der Nähe militärischer Einrichtungen und
- nicht in der Nähe großtechnischer Anlagen

liegen. Die Vorräte an Kondensmilch sollten in milchverarbeitenden Betrieben gelagert werden, weitere örtliche Vorgaben gab es nicht. Die Lagerbetriebe sollten von der BLE ein vertraglich vereinbartes Entgelt erhalten.

(2) Die angebotenen Lagerräume entsprachen über die Jahre immer weniger den vorgegebenen Kriterien, weil insbesondere in Ballungsgebieten keine Lagerräume zu den vorgesehenen Konditionen angemietet werden konnten. Im Jahr 2003 senkte das BMEL die Anforderungen an die Eignung von Lagern ab. Nunmehr müssen die Lager noch folgende Bedingungen erfüllen:

- Lage in Gemarkungen am Rande der Ballungsgebiete,
- dort grundsätzlich im ländlichen Raum und
- außerhalb der Innenstadtbebauung, aber in Stadtrandlage.

Die BLE sah in der räumlichen Verteilung das wesentliche Kriterium eines Lagerkonzepts.

Tatsächlich waren die Lager sowohl in der Nähe großtechnischer Anlagen, z. B. in unmittelbarer Nähe zu Kernkraftwerken oder Erdölraffinerien, als auch im ländlichen Raum, teilweise über 100 Straßenkilometer von Ballungsgebieten oder Verarbeitungsbetrieben entfernt. In einigen Ballungsgebieten (z. B. Rhein/Neckar; Stuttgart) waren keine ausreichenden Lagerflächen angemietet.

(3) Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen, Waren und Lagerstandorte entsprechend konzeptionellen Überlegungen zur Ernährungsnotfallvorsorge vorzuhalten. Er hat darauf hingewiesen, dass insbesondere die Verarbeitung des eingelagerten Hafers im Notfall schwierig sei, weil sich die Lagerorte weit abseits von Mühlen befinden und deshalb umfangreiche Transporte notwendig würden. Die Lagerstandorte sollten kurzfristig auch daraufhin überprüft werden.

(4) Das BMEL hatte zugesagt, dass die Lagerorte nicht mehr als 50 Straßenkilometer von einem Mühlenstandort entfernt liegen sollen. Um geeignete Lagerräume anmieten zu können, werde künftig eine Entscheidungsmatrix erstellt.

4.3.2 Feststellungen

(1) Das BMEL hat sein Standortkonzept beibehalten. Eine Entscheidungsmatrix zur Anmietung der Lagerstandorte hat es nicht erstellt.

Die Auswahl zwischen den angebotenen Lagerräumen richtet sich – nach Angaben der BLE – am Waren- und Lagerangebot und den zur Verfügung stehenden Mitteln aus. Dabei achte sie zwar darauf, dass die vom Bundesrechnungshof beanstandeten Schwachstellen weitgehend vermieden werden, indem diese Kriterien, beispielsweise bei der Bundesreserve Getreide die Entfernung zur nächsten Mühle, im Rahmen der Angebotsbewertung berücksichtigt werden. Allerdings könne man im Hinblick auf die verfügbaren Mittel nicht alle Kriterien vollumfänglich einhalten. Insbesondere strebe man eine annähernd gleichwertige regionale Verteilung an. So werde in den letzten Jahren Lagerraum vor allem in Gebieten ausgeschrieben, die pro Kopf der Bevölkerung ein unterdurchschnittliches Mengenverhältnis aufwiesen. Dabei sei aber zu berücksichtigen, dass Lagerraum in der Nähe von Ballungsgebieten teurer als „auf dem Land“ sei bzw. nicht angeboten werde. Aufgrund des sukzessiven

Wälzens könne sich die gewünschte Mengenverteilung nur schrittweise vollziehen.

Die Partien lagern deutschlandweit an geheimen Standorten. Insgesamt verteilt sich die Ware wie in der nachfolgenden Tabelle 4 dargestellt auf die einzelnen Bundesländer.

Tabelle 4

Verteilung der Ware auf einzelne Bundesländer

Bundesland	BuRe in kg	ZNR in kg	Summe	Bevölkerung (gerundet)	Menge pro Kopf in kg
Baden-Württemberg	64 381 394	16 988 624	81 370 018	11 023 400	7
Bayern	150 486 447	21 283 548	171 769 995	12 997 200	13
Berlin/Brandenburg	60 041 323	5 785 729	65 827 052	6 117 500	10
Bremen/ Niedersachsen	79 402 991	11 524 852	90 927 843	8 643 800	10
Hamburg/ Schleswig-Holstein	36 857 952	5 527 048	42 385 000	4 720 400	8
Hessen	34 954 050	9 602 107	44 556 157	6 243 300	7
Mecklenburg- Vorpommern	49 471 410	3 993 773	53 465 183	1 611 100	33
Nordrhein-Westfalen	174 621 226	15 343 665	189 964 891	17 912 100	10
Rheinland-Pfalz	35 834 255	12 060 931	47 895 186	4 073 700	11
Saarland	19 965 750	2 704 976	22 670 726	994 200	22
Sachsen	41 598 844	9 596 968	51 195 812	4 081 300	12
Sachsen-Anhalt	46 400 640	1 882 166	48 282 806	2 223 100	21
Thüringen	19 092 200	5 712 554	24 804 754	2 151 200	11
Deutschland	813 108 482	122 006 941	935 115 423	82 792 300	11

Quelle: Bevorratungsware laut Angaben der BLE, Stand 31. Dezember 2017; Bevölkerungszahlen laut Statistischem Bundesamt, Stand 31. Dezember 2017 (Pressemitteilung Nr. 347 vom 14. September 2018, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/09/PD18_347_12411.html, Stand: 16. Oktober 2018).

Die gesamte Bevorratungsware verteilt sich „pro Kopf“, wie die nachfolgende Abbildung 3 zeigt, unterschiedlich auf die einzelnen Bundesländer.

Abbildung 2

Eingelagerte Ware pro Kopf zum 31. Dezember 2017

Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes nach Angaben der BLE.

Die eingelagerten Waren variieren bezogen auf die Bevölkerungszahl des jeweiligen Bundeslandes mit Lagerstätten zwischen 7 und 33 kg pro Kopf.

(3) Die Kondensmilch lagert an vier Orten, davon zwei in Rheinland-Pfalz, je eine in Niedersachsen und in Nordrhein-Westfalen. Aufgrund einer Verknappung der Lagerflächen bei den einzelnen Betrieben ging die Menge der eingelagerten Milchbestände zurück.

4.3.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlungen

(1) Wir haben bemängelt, dass das BMEL die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht behoben hat. Das BMEL und die BLE wählen die Lagerstandorte noch immer nicht ausschließlich unter Versorgungsgesichtspunkten, wie schnelle Transport-, Verarbeitungs- und Verteilungsmöglichkeiten, sondern überwiegend danach aus, wo die verfügbaren Haushaltsmittel eine Lagerung zulassen. Dadurch wird keine annähernd gleichmäßige Verteilung erreicht. In der Nähe von Ballungszentren befinden sich „pro Kopf“ deutlich weniger Vorräte, als in eher schwach besiedelten Gebieten.

(2) Die „Auswahlkriterien“ des BMEL und der BLE verschärfen die Probleme im Zusammenhang mit weiteren kritischen Infrastrukturen. Gerade unter Berücksichtigung der sich im Notfall abzeichnenden weiteren Beeinträchtigungen der Transportmöglichkeiten kommt der Auswahl der Lagerstandorte erhebliche Bedeutung zu. Transportwege, wie im Bericht des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2012 aufgezeigt, konterkarieren jegliche positiven Effekte und sind mit der Zielsetzung der Ernährungsnotfallvorsorge nicht vertretbar.

4.3.4 Stellungnahme des BMEL

(1) Das BMEL hat unserer Einschätzung widersprochen. Unsere Anmerkungen zur Ausgestaltung und Durchführung der Einlagerung seien nicht zutreffend. Die BLE wähle die Lagerstandorte überwiegend unter Versorgungsgesichtspunkten aus. Eine wesentliche Rolle spielten die Kriterien der Transport-, Verarbeitungs- und Verteilungsmöglichkeiten. Auf die Mängel im Bericht des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2012 habe das BMEL reagiert. Heute werde bei der Auswahl der Lagerstandorte verstärkt sowohl auf die Nähe einer Mühle als auch auf die Transportmöglichkeit dorthin abgestellt.

(2) Zum Verfahren der Lagerraumausschreibung hat das BMEL darauf hingewiesen, dass vor Bekanntmachung der Lagerraumausschreibung zunächst eine aktuelle Auswahl der Bundesländer erfolge, in denen eine Unterversorgung vorliege, um eine gleichmäßige Verteilung zu erreichen. In den unterversorgten Bundesländern werde anschließend ausgeschrieben.

(3) Bei der Auswahl der Lagerstandorte werde auf das wirtschaftlichste Angebot zugeschlagen. Dieses könne einige Kilometer weiter entfernt von einer Mühle liegen. Auch die Auswahl der einzulagernden Ware und deren Verteilung erfolgten unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten. So könne ein Einkauf abweichend von der Planung in das Folgejahr verschoben werden, wenn die Ernteerwartungen und die Preiserwartungen deutlich von der Planung abweichen. 2018 sei aufgrund der schlechten Versorgung mit Hafer und des hohen Haferpreises kein Hafer eingekauft worden. In Bezug auf die eingelagerte Ware pro Kopf hat das BMEL angemerkt, dass sich als Ergebnis der Ausschreibungen 2018 die Mengen in kg pro Kopf in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Baden-Württemberg erhöht hätten.

4.3.5 Abschließende Bewertung

Wir hatten beanstandet, dass BMEL und BLE die Lagerstandorte noch immer nicht ausschließlich unter Versorgungsgesichtspunkten, wie schnelle Transport-, Verarbeitungs- und Verteilungsmöglichkeiten, auswählen, sondern überwiegend danach, wo die verfügbaren Haushaltsmittel eine Lagerung zulassen. Dieser Beanstandung begegnet das BMEL mit dem Hinweis, dass die Orte zur Einlagerung sich aus Angeboten ergeben, die durch Ausschreibungen ermittelt werden. Diese Logik würde nur dann überzeugen, wenn es beliebig wäre, in welchem Umkreis Lagerorte eingerichtet werden. Kern unserer Beanstandung ist es jedoch, dass die Ausschreibungsbedingungen derart einengend gestaltet sein müssten, dass nur wirklich konzeptionell geeignete Standorte nachgefragt werden. Das sollte dann nicht an beschränkten finanziellen Ressourcen scheitern.

Bei allen Verbesserungen zur letzten Prüfung bleibt diese grundsätzliche Beanstandung fortbestehen.

5 Kosten der Ernährungsnotfallvorsorge

5.1 Ausgangslage

(1) Die Kosten der Ernährungsnotfallvorsorge setzten sich insbesondere aus folgenden Positionen zusammen:

- die Finanzierung von Krediten für Maßnahmen der Notfallvorsorge durch die BLE (Kapitel 1004 Titel 661 01),
- die Kosten der Warenbewegungen, der Lagerhaltung sowie Verwertungsverluste für die ZNR und die BuRe (Kapitel 1004 Titelgruppe 04 Titel 671 41),
- nicht aufteilbare sächliche Verwaltungskosten (Kapitel 1004 Titelgruppe 04 Titel 547 41) sowie
- die mit der Ernährungsnotfallvorsorge verbundenen Personal- und Sachkosten.

Das BMEL verfügte über keine vollständige Übersicht der Kosten.

(2) Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen, die Voraussetzung für Wirtschaftlichkeitsabwägungen zu schaffen, indem anfallende Kosten erfasst und dem angestrebten Nutzen gegenüber gestellt werden.

5.2 Feststellungen

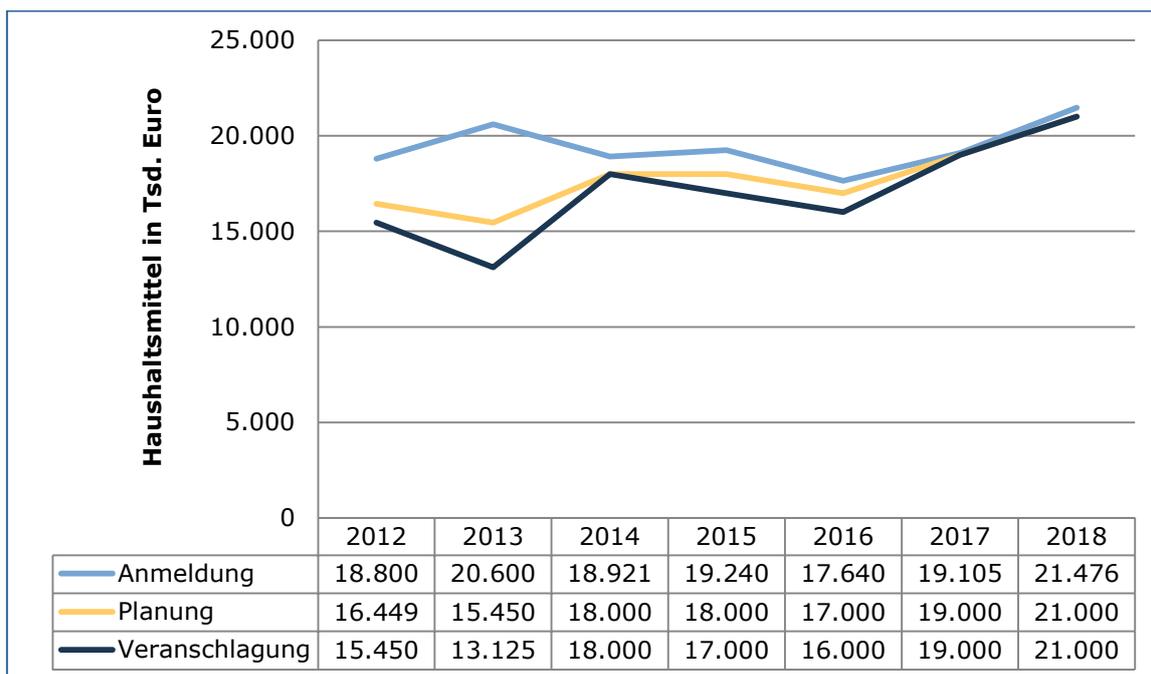
(1) Die jährlich veranschlagten Ausgaben der Nahrungsmittelbevorratung lagen seit dem Jahr 2012 zwischen rund 13 und 21 Mio. Euro.

Das für die Bevorratung notwendige Wälzen des Lagergutes stand unter dem Vorbehalt, dass sich die dafür vorgesehene Planung der BLE durch entsprechende Haushaltsansätze finanzieren ließ. Die Haushaltsplanung erreichte dabei auch ab dem Jahr 2012 häufig nicht die Veranschlagung. Die Haushaltsplanung blieb in jedem Jahr hinter der ursprünglichen Bedarfsanmeldung zurück.

Die Finanzierung zum Kapitel 1004 Titel 671 41 zeigt die Abbildung 4.

Abbildung 3

Abstand der angemeldeten, geplanten und veranschlagten Haushaltsmittel



Quelle: Zusammenstellung des Bundesrechnungshofes aus Wirtschaftsplänen, Haushaltsvoranmeldungen und Haushaltsplänen der BLE.

(2) Das BMEL führte im November 2012 gegenüber der BLE aus, dass der Haushaltsausschuss die Mittel für die nationale Vorratshaltung im Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge für das Jahr 2013 um 2,5 Mio. Euro gekürzt habe. Vor dem Hintergrund der Reform der öffentlichen Vorratshaltung beabsichtigte er, die Haushaltsmittel in den kommenden Jahren weiter zu begrenzen. Die

Planungen für die Folgejahre seien entsprechend anzupassen. Die Begrenzung hob das BMEL später im Zuge der Haushaltsverhandlungen sukzessive auf.

(3) Das BMEL hat im August 2014 die Kosten der Ernährungsnotfallvorsorge dargestellt und Alternativen berechnet: *„Im Haushaltsjahr 2014 belaufen sich die Kosten auf 17 Mio. Euro. Die Kosten umfassen Lagermiete, Ein- und Auslagerung sowie den Wertverlust. Diese Kosten beinhalten nicht die Kosten für den Ankauf der Waren. Der Ankauf der Waren wird über Kredite jährlich finanziert und schlägt mit jährlich rund 260 Mio. Euro zu Buche. Hinzu kommen die jährlichen Personalkosten für die Nahrungsmittelbevorratung in Höhe von ca. 2,5 Mio. Euro. Der Aufwand für die Nahrungsmittelbevorratung beträgt somit insgesamt 280 Mio. Euro.“*

Während der Sachverhaltsabstimmung korrigierte das BMEL die in ihrer Leitungsvorlage vorgenommene Darstellung der Kosten:

„Diese Kosten beinhalten nicht die Kosten für den Ankauf der Waren. Der Ankauf der Waren wird grundsätzlich über Kredite finanziert. Hierfür fallen Finanzierungskosten (bei negativem Zinssatz Finanzierungserlöse) in Abhängigkeit von der Höhe des Kreditkostensatzes an. Im Rahmen des Verkaufs der Ware werden die Kredite abgelöst, evtl. Verwertungsverluste sind durch den nationalen Haushalt zu tragen, Verwertungsgewinne werden entsprechend gutgeschrieben. Der Aufwand für die Nahrungsmittelbevorratung im Jahr 2014 betrug incl. Personal- und Zinsaufwendungen rd. 20 Mio. Euro.“

Die in der Anlage angegebene Zahl von 260 Mio. Euro beziffere den Wert der insgesamt bevorrateten Ware im Jahr 2014.

5.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

(1) Das BMEL hat im August 2014 eine Zusammenstellung der Kosten für die Ernährungsnotfallvorsorge erstellt und während der örtlichen Erhebungen korrigiert. Die mit der Ernährungsnotfallvorsorge verbundenen Kosten sind in verschiedenen Kapiteln und Titeln ausgewiesen. Die eingelagerten Vorräte werden über Kredite finanziert. Diese Vorgehensweise erschwert den für die Aufstellung des Haushalts verantwortlichen Entscheidungsträgern den Blick für die tatsächlichen Kosten der Notbevorratung. Die letztlich ausgewiesenen Kosten von rund 20 Mio. Euro jährlich konnten erst im Zuge der Erhebungen her-

ausgearbeitet werden und sind eine wesentliche Grundlage für die Entscheidung über die Fortsetzung der Bevorratung.

(2) Dabei ist zu beachten, dass das BMEL und der Haushaltsgesetzgeber die für die Ernährungsnotfallvorsorge und die Nahrungsmittelbevorratung zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel noch immer nicht am erforderlichen Bedarf ausrichten. In den Jahren 2012 bis 2018 hatte die BLE stets höhere Ausgaben angemeldet, als schließlich bewilligt wurden. Ohne bindende Vorgaben wird auch in Zukunft die Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln von der jeweiligen „Kassenlage“ abhängen.

Das BMEL sollte auf Grundlage einer abschließenden Entscheidung zur Notwendigkeit und zum Umfang der Ernährungsnotfallvorsorge die hierfür notwendigen Ausgaben (§ 6 BHO) ermitteln und in die Haushaltsaufstellung einbringen.

5.4 Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat uns in seiner Stellungnahme widersprochen. Die Ausgaben für die Ernährungsnotfallvorsorge seien im Einzelplan 10 entsprechend den haushaltsrechtlichen Bestimmungen und der Haushaltssystematik veranschlagt.

5.5 Abschließende Bewertung

Wir können nach wie vor nicht erkennen, dass das BMEL und der Haushaltsgesetzgeber die für die Ernährungsnotfallvorsorge und die Nahrungsmittelbevorratung zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel am erforderlichen Bedarf ausrichtet. Nur wenn eine abschließende Entscheidung zur Notwendigkeit und zum Umfang der Ernährungsnotfallvorsorge getroffen wurde, können die hierfür notwendigen Ausgaben ermittelt und in die Haushaltsaufstellung eingebracht werden (vgl. Nummer 3.5).

6 Schlussbetrachtung

Das BMEL hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und mit dem ESVG eine neue einheitliche Rechtsgrundlage für zivile und militärisch bedingte Versorgungskrisen geschaffen. Durch die Zusammenführung von ESG und EVG und die Aufhebung der unterschiedlichen Rechtsverordnungen ist die Rechtslage insgesamt übersichtlicher und einheitlicher geworden.

Dem BMEL ist es jedoch nicht gelungen, gesetzliche Ausführungslücken zu schließen, ein tragfähiges ressortübergreifendes Gesamtkonzept zu erarbeiten und eine abschließende Entscheidung zur staatlichen Notbevorratung zu treffen. Die Umsetzung der Ernährungsnotfallvorsorge in Bezug auf Versorgungsplanung, Warenart und Warenmenge sowie Lagerorte konnte deshalb nicht angepasst werden und ist demnach noch auf dem Stand des Jahres 2011. Über die finanzielle Ausgestaltung wird weiterhin nach Kassenlage entschieden.

Dabei sollte sich eine umfassende Ernährungsnotfallvorsorge dadurch auszeichnen, dass ihre Strukturen und Verfahren unabhängig von der Frage sind, wann auf sie zurückgegriffen werden muss.

Wir empfehlen, noch vorhandene rechtliche Ausführungslücken zu schließen. Hierzu ist es notwendig, eine Rechtsverordnung nach § 13 Absatz 3 ESVG zu erlassen, die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern abzuschließen und einen gemeinsamen Aufgabenkatalog zu erarbeiten. Darüber hinaus empfehlen wir, die Schnittstellen zwischen der Ernährungsnotfallvorsorge und anderen kritischen Infrastrukturen innerhalb der Gesamtkonzeption stärker zu verzahnen und eine abschließende Entscheidung zur staatlichen Vorratshaltung zu treffen.

Dabei sollte das BMEL auf eine Lösung der Schnittstellenproblematik auf übergeordneter Ebene hinwirken.

Bei der künftigen finanziellen Ausgestaltung könnte auch einbezogen werden, Ausgaben zum Schutz der Zivilbevölkerung und der Ernährungsnotfallvorsorge mit ggf. internationalen Finanzierungszusagen zu höheren Verteidigungsausgaben zu verbinden.