

# Zivilschutz- Forschung

Schriftenreihe der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern  
Herausgegeben vom Bundesverwaltungsamt – Zentralstelle für Zivilschutz –  
im Auftrag des Bundesministerium des Innern

Neue Folge Band **47**

Julian Rasche  
Alexandra Schmidt  
Stefan Schneider  
Stephan Waldtmann

**Organisation der Ernährungs-  
notfallvorsorge**

ZIVILSCHUTZFORSCHUNG

Neue Folge Band 47

# Zivilschutz- Forschung

Schriftenreihe der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern  
Herausgegeben vom Bundesverwaltungsamt – Zentralstelle für Zivilschutz –  
im Auftrag des Bundesministerium des Innern

Neue Folge Band **47**

Julian Rasche  
Alexandra Schmidt  
Stefan Schneider  
Stephan Waldtmann

**Organisation der Ernährungs-  
notfallvorsorge**

Herausgeber: Bundesverwaltungsamt – Zentralstelle für Zivilschutz –  
Deutschherrenstr. 93–95, 53177 Bonn  
Telefon: (0 18 88) 3 58-0  
Telefax: (0 18 88) 3 58-58 03  
Internet: [www.bundesverwaltungsamt.de](http://www.bundesverwaltungsamt.de)

---

## **Anmerkung**

Dieser Bericht ist vom Auftragnehmer im Auftrag der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Vorhabens „Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge (ENV)“ erstellt worden. Die Verantwortung für den Inhalt liegt allein bei den Autoren. Insbesondere gibt dieser Bericht die Meinung und Auffassung des Auftragnehmers wieder und muss nicht mit der Meinung der Auftraggeberin übereinstimmen.

---

# Inhaltsverzeichnis

---

<b>1</b>	<b>Aufgabenstellung</b> .....	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>Vorgehensweise</b> .....	<b>13</b>
2.1.	Durchgeführte Aktivitäten .....	13
2.2.	Systematik der Entwicklung des Sollkonzeptes .....	16
<b>3</b>	<b>Befragungs- und Analyseergebnisse</b> .....	<b>17</b>
3.1.	Bundesministerium des Innern (BMI) .....	17
3.2.	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) .....	17
3.3.	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) .....	18
3.4.	Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) .....	18
3.5.	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) .....	19
3.6.	Amt für Ernährungsvorsorge der Schweiz .....	20
3.7.	Norwegische Ernährungsnotfallvorsorge .....	22
3.7.1.	Gesetzliche Verankerung/Struktur .....	22
3.7.2.	Organisation .....	22
3.7.3.	Ziele/Maßnahmen .....	22
3.7.4.	Zusammenarbeit mit Handel und Wirtschaft .....	23
3.7.5.	Öffentlichkeitsarbeit .....	23
3.7.6.	Vorsorgeplanung .....	23
3.7.7.	Ausführung der Bewirtschaftung .....	24
3.7.8.	Bevorratung .....	24
3.8.	Verbandsgespräche .....	24
3.8.1.	Vorbemerkung .....	24
3.8.2.	Grundaussagen .....	25
3.8.3.	Bundesverband des Deutschen Lebensmitteleinzelhandels (BVL) .....	26
3.8.4.	Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE) .....	28
3.8.5.	Verband Deutscher Mühlen .....	28
3.8.6.	Deutscher Bauernverband .....	29
3.8.7.	Fachverband der Futtermittelindustrie .....	30
3.9.	Deutsche Gesellschaft für Ernährung (DGE) .....	30
3.10.	Deutsches Rotes Kreuz (DRK) .....	31
3.11.	Schutzforum, Gesellschaft für Friedenssicherung und angewandte Humanität .....	33
3.12.	Welternährungsprogramm/World Food Program (WFP) – UNO .....	34
3.13.	IDNDR .....	34
3.14.	Vergleich der Ernährungsnotfallvorsorge in anderen europäischen Ländern .....	35
3.15.	Repräsentativbefragung zur privaten Vorrathaltung .....	37
3.15.1.	Vorbemerkung .....	37
3.15.2.	Vorgehensweise .....	37
3.15.3.	Ergebnisse .....	38
3.15.4.	Fazit .....	38

<b>4</b>	<b>Soll-Konzept</b> .....	<b>39</b>
4.1.	Begriffsdefinition .....	39
4.2.	Interessenlage des Staates an der ENV .....	39
4.3.	Handlungsbedarf .....	39
4.4.	Soll-Prinzip der Ernährungsnotfallvorsorge .....	41
4.5.	Krisenbewältigungsinstrumente .....	44
4.5.1.	Krisenmanagement .....	44
4.5.2.	Interventionsmöglichkeiten .....	45
4.6.	Auswahl der im Krisenfall einzusetzenden Instrumente .....	48
4.6.1.	Vorbemerkung .....	48
4.6.2.	Regional begrenzte Krisen .....	49
4.6.3.	Großflächige Versorgungskrisen (ohne Kriegseinwirkungen im Bundesgebiet) .....	49
4.6.4.	Großflächige Versorgungskrisen im Zusammenhang mit dem Verteidigungsfall .....	50
4.7.	Durchführung der Ernährungsnotfallvorsorge .....	50
4.7.1.	Vorsorgeplanung .....	50
4.7.2.	Krisenmanagement .....	51
4.7.3.	Bewirtschaftung .....	53
4.7.4.	Preisinterventionen / Subventionierung .....	60
4.7.5.	Produktionssteigerung / Produktionsumstellung .....	61
4.7.6.	Flankierende Maßnahmen .....	62
4.8.	Organisatorische Umsetzung .....	65
4.8.1.	Vorbemerkung .....	65
4.8.2.	Aufgaben in Nicht-Krisenzeiten .....	66
4.8.3.	Aufgaben in Krisenzeiten .....	67
4.8.4.	Organisationsstruktur .....	69
4.9.	Rechtlicher Änderungsbedarf .....	74
4.10.	Schulungskonzept .....	75
<b>5</b>	<b>Weiteres Vorgehen / Maßnahmen</b> .....	<b>77</b>
	Zusammenfassung .....	79

## Abkürzungsverzeichnis

AkNZ	Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BLG	Bundesleistungsgesetz
BMI	Bundesministerium des Innern
BML	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BVE	Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie
BVL	Bundesverband des Deutschen Lebensmitteleinzelhandels
DGE	Deutsche Gesellschaft für Ernährung
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
DSS-ESSA	Decision Support System der Ernährungssicherungsstrategie für Angebotslenkung; Begriff aus dem Schweizer ENV-System
DSS-RAP	Decision Support System zur Rationenplanung; Begriff aus dem Schweizer ENV-System
DV	Datenverarbeitung
EBewiV	Ernährungsbewirtschaftungsverordnung
ENV	Ernährungsnotfallvorsorge
ENV-AG	Arbeitsgruppe zur ENV
ESG	Ernährungssicherstellungsgesetz
EVG	Ernährungsvorsorgegesetz
IDNDR	International Decade for Natural Disaster Reduction – UNO-Programm
IS-LAG	Informationssystem zur Lagebeurteilung; Begriff aus dem Schweizer ENV-System
LM	Landwirtschaftsministerien der Länder
LwVeranIV	Landwirtschaftsveranstaltungs-Verordnung
NGO	Nichtregierungsorganisationen (Non-governmental-organisations)
RP	Regierungspräsidien
WFP	Welternährungsprogramm (World Food Program) – UN Organisation
WiSiV	Wirtschaftssicherstellungsverordnung (Entwurf)

## Glossar

Begleitbogenverfahren	Ausgabe von formlosen gesiegelten und personenbezogenen Berechtigungsscheinen (z.B. DIN A 4 Papier) durch die Gemeinde
Bevorratung Bewirtschaftung	Ständige Lagerhaltung durch den Staat für Krisenzeiten Beschränkung der Abgabemengen von Nahrungsmitteln an die Endverbraucher
Bezugsberechtigung	Nachweis über die Berechtigung zum Erhalt von Nahrungsmitteln in den öffentlichen Ausgabestellen (z.B. Lebensmittelkarten)
Bezugsschein	Berechtigungsnachweis für die Ernährungsindustrie bzw. den Handel zum Bezug von Nahrungsmitteln für die Weiterverarbeitung bzw. den Weiterverkauf
buffer stocks	Lebensmittellager in einem Krisengebiet, die von internationalen Hilfsorganisationen vor Ort zu Beginn eines Hilfeinsatzes angelegt werden.
bulk supplies	Großgebäude, aus denen an der Vergabestelle die Personen- oder Familienzuteilung abgewogen bzw. gefertigt werden (z.B. Getreidesack)
Buisiness Reengineering	Reorganisationsprozess, bei dem so vorgegangen wird, als ob ein Verfahren von Grund auf neu konzipiert werden soll (unabhängig davon, wie viele Komponenten bereits bestehen oder ins End-Konzept übernommen werden).
Challenge-and-Response-Prozedur	Methode zur Authentifizierung einer Chipkarte gegenüber einem Lese-/Schreibgerät (Algorithmus kombiniert mit einem geheimen Schlüssel)
Durchschnittlicher Pro-Kopf-Anspruch ENV-2000	Verteilmenge im Verhältnis zur Anzahl der Versorgenden
ENV-AG	Neuentwickeltes Ernährungsnotfallvorsorge-Programm des Landes Baden-Württemberg
ENV-Agentur	auf Bundesebene einzurichtende Arbeitsgruppe mit Vertretern der Ernährungsverwaltung, der Landwirtschaft, der Ernährungsindustrie und des Lebensmittelhandels
ENV-Ansprechpartner	Im Krisenfall einzurichtende Organisationseinheit auf Kreisebene, welche die Verwaltungs- und Vollzugsaufgaben im Krisenfall wahrnimmt (empfohlene Organisationsstruktur)
ENV-Experte	Nimmt die operativen ENV-Aufgaben der Kreisverwaltung wahr
Ernährungsamt	Fachkräfte der Landwirtschaftsverwaltung für Fachaufgaben im ENV-Bereich (inhaltlich)
	Im Falle einer Krise nach dem Ernährungssicherstellungsgesetz zu gründendes Amt auf Kreisebene, welches die Lebensmittelversorgung der Bevölkerung steuert



Expertensystem	DV-gestütztes, wissensbasiertes System zur Entscheidungsvorbereitung
Grundnahrungsmittel	Nahrungsmittel zur Deckung des täglichen Kalorienbedarfs eines Menschen. (z.B. Mehl/Brot, Reis, pflanzliche Fette, Büchsenfleisch oder -fisch, Bohnen/Hülsenfrüchte, Zucker, Salz; Wasser)
Händleranmeldung	Registrierung in Händlerlisten, d.h. der Verbraucher verpflichtet sich, die ihm zustehenden Lebensmittel über eine einzige Ausgabestelle zu beziehen.
Informationssystem	EDV-basiertes System zur Speicherung, Wiedergewinnung, Verknüpfung und Auswertung von Informationen
Just-in-time-Belieferung	Es wird nur der tägliche Bedarf geliefert, Lagerhaltung findet ausschließlich im Regal innerhalb des Verkaufsrums statt (= Null-Lager).
Lebensmittelkarten	Karten auf deren Grundlage der Bevölkerung Lebensmittel zugeteilt werden.
Objektförderung	Förderung (Subventionierung) des Handels
Outsourcing	Auslagerung von Aufgaben (bzw. Produktionszweigen) an fremde Firmen
Quotierung	Vorgabe an die Marktakteure, die bewirtschafteten Waren entsprechend der Verteilrelation in Vor-Krisenzeiten an die nachfolgende Akteursebene zu verteilen, quasi eine Beibehaltung der Marktanteile bei verringerter Verteilmenge
Pflichtlager	Begriff aus dem Schweizer ENV-System: Lager, die von schweizerischen Unternehmen nach Vorgabe des Staates geführt werden.
Preisregulierung	Staatliche Preisbeeinflussung
Subjektförderung	Förderung (Subventionierung) sozial- oder finanzschwacher Personen durch den Staat
Verbraucherkarten	Karte für die Bevölkerung, auf welcher die ausgegebene Ware dokumentiert wird.
Verteilmenge	Summe des verfügbaren Angebotes abzgl. eines gewissen Prozentsatzes als Sicherheitsreserve
Vorrechtserklärung	Ermächtigung von für die Versorgung existentiellen Marktakteuren, sich bei potentiellen Lieferanten ein staatlich garantiertes Quasi-Vorkaufsrecht einräumen zu lassen
Vorsorgeplanung	Überprüfung, ob das im Bundesgebiet vorhandene Nahrungsmittelangebot ausreichend ist
Warenkorb	Vorgepackte Warenkörbe unterschiedlicher Zusammensetzung unter Berücksichtigung der festgesetzten Kalorienmenge sowie der Verteilung auf Eiweiß, Kohlehydrate und Fette.
worst case	Krise, deren Ausmaß nicht vorstellbar ist, bei der nicht klar ist, ob die bisherigen Planungsinstrumente greifen und ausreichen (z.B. Atomkrieg in Deutschland)

# 1 Aufgabenstellung

Die BSL Managementberatung GmbH wurde vom Bundesamt für Zivilschutz mit der Durchführung des Forschungsvorhabens „*Optimierung der Ernährungsnotfallvorsorge*“ beauftragt.

Die ENV ist die Summe aller Maßnahmen zur Bewältigung von Versorgungskrisen im Ernährungsbereich, ganz gleich durch welche Ursachen sie herbeigeführt wurden. Zu diesem Zweck bestehen Rechtsvorschriften, auf deren Grundlage im Frieden, in Spannungszeiten und im Verteidigungsfall entsprechende Maßnahmen getroffen werden können. Dadurch soll der Bedarf an Nahrungs- und Futtermitteln bei Versorgungskrisen in Deutschland gesichert werden.

Auf Grund der vorhandenen Rechtsvorschriften wird es dem Bund und den Ländern einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Pflicht gemacht, die organisatorischen, personellen und materiellen Grundlagen zur Durchführung der Maßnahmen zu schaffen, die für die Sicherung einer ausreichenden Versorgung erforderlich sind. Es besteht ein umfangreiches System der Planung und Ausbildung, das bewirken soll, dass auch in Krisenzeiten die Organisation und Zusammenarbeit der staatlichen Verwaltungen aller Ebenen reibungslos abläuft.

Die zum Zwecke der Ernährungssicherstellung geplante Organisation hat sich viele Jahre bei Planübungen bewährt. Die Entwicklung moderner Verwaltungsverfahren und der technologische und organisatorische Fortschritt bei Industrie und Handel gebieten jedoch eine kritische Untersuchung der Organisation und der Zusammenarbeit der staatlichen Verwaltungen auf allen Ebenen sowie zwischen den Verwaltungen und den Betrieben der Ernährungs- und Landwirtschaft im Rahmen der ENV.

Die heutige innen- und außenpolitische Situation erfordert, dass die Ernährungsvorsorge für friedenszeitliche Versorgungskrisen mehr als bisher in den Mittelpunkt rückt, ohne dass die Ernährungssicherstellung für Spannungszeiten und den Verteidigungsfall außer Acht gelassen wird. Mit Hilfe eines ENV-Krisenmanagements soll den unterschiedlichen Gefahrenlagen flexibel und angemessen begegnet werden können. Dabei sollen die Möglichkeiten des Einsatzes der modernen Datenverarbeitung genutzt werden.

Im Rahmen des Forschungsvorhabens war eine Organisationsstruktur zu ermitteln, auf deren Grundlage ein Instrumentarium zur Bewältigung von Notfallsituationen bereitgehalten wird, womit alle wichtigen Maßnahmen zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln ergriffen werden können. Diese Organisationsstruktur sollte gleichermaßen für die Bewältigung von großflächigen Schadensereignissen und von politisch-militärischen Krisen geeignet sein und für die öffentliche Verwaltung Vereinfachungen ergeben.

## 2 Vorgehensweise

### 2.1. Durchgeführte Aktivitäten

Diesem Abschlussbericht liegen Erkenntnisse aus folgenden Aktivitäten zugrunde:

- Interviews mit
  - den Vertretern der projektbegleitenden Arbeitsgruppe
  - dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
  - dem Bundesministerium des Innern
  - dem Bundesministerium der Verteidigung
  - dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
  - dem Innenministerium Baden-Württemberg
  - der Landwirtschaftskammer Rheinland
  - dem ENV-Experten des baden-württembergischen Amtes für Landwirtschaft, Landschafts- und Bodenkultur (ALLB) Markdorf – Außenstelle Tettngang
  - der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
  - dem Landkreistag Nordrhein-Westfalen
  - der Stadtverwaltung Essen
  - dem Schweizer Amt für Ernährungsvorsorge in Bern
  - Vertretern der Norwegischen Ernährungsnotfallvorsorge in Oslo
  - Vertretern folgender Organisationen und Verbände
    - Verband Deutscher Mühlen
    - Fachverband der Futtermittelindustrie
    - Deutscher Bauernverband – Fachbereich Getreide
    - Deutscher Bauernverband – Fachbereich Vieh und Fleisch
    - Bundesverband des Deutschen Lebensmittel-Einzelhandels (BVL)
    - Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE)
    - Deutsche Gesellschaft für Ernährung (DGE)
    - Technisches Hilfswerk Deutschland (THW)
    - Deutsches Rotes Kreuz, Generalsekretariat (DRK)
    - Schutzforum, Gesellschaft für Friedenssicherung und angewandte Humanität e.V.
- Analyse der folgenden UNO-Programme:
  - IDNDR – Programm der UNO zum Katastrophenschutz
  - WFP – World Food Program
- Dokumentenanalyse
  - KGSt-Bericht 14/1984 „Zivilschutz – Organisation der Ernährungssicherung“
  - Schulungsunterlagen des AKNZ-Seminars „Ernährungsnotfallvorsorge zur Unterweisung des auf diesem Gebiet tätigen oder dafür vorgesehenen verantwortlichen Personals“

- Unterlagen zur Planübung Koblenz 1981
- Richtlinien und Ausführungsbestimmungen der Referenzländer Baden-Württemberg, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Sachsen
- Sonstige Unterlagen der Referenzländer
  - ENV 2000 – Ernährungsnotfallvorsorge in Baden-Württemberg
  - Aufgabenkritische Untersuchung „*Zivile Verteidigung in Sachsen*“ – Bericht des SML zur Ernährungssicherstellung
- FU Berlin: Endbericht des Forschungsvorhabens auf dem Gebiet der Ernährungsnotfallvorsorge (Untersuchung über den Einsatz fortgeschrittener Informationstechniken als Alternative zum bestehenden System zur Ausgabe und Abrechnung von Berechtigungsnachweisen sowie zum Einkauf von Zuteilungsmengen bewirtschafteter Erzeugnisse)
- FU Berlin: Endbericht des Forschungsvorhabens „*Untersuchung und Darstellung von Verfahren zur Versorgung der Bevölkerung in friedenszeitlichen Versorgungskrisen*“
- Protokolle der Gespräche mit den Firmen REWE-Zentral AG, Otto Reichelt AG, Spar-Zentrale AG und dem Landesverband des Lebensmittel-Groß- und Einzelhandels Berlin-Brandenburg
- BLE-Publikation „*Konflikt- und Gefährdungspotentiale für die Nahrungsmittelversorgung*“, September 1998
- BLE-Bericht über DEMETER – computergestütztes Notfallvorsorgeprogramm – anlässlich der Präsentation beim französischen Wirtschaftsministerium im Januar 1996
- VersorgungsPlanungsSystem (VPS) – Endbericht 1994 (Versorgungsmodell, Kartoffel-, Getreide-, Fleisch-, Zucker-, Eier- und Öle/Fette-Modell)
- Regionale Versorgungsbilanzen 1997 der BLE
- Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung – Gesamtverteidigungsrichtlinien – vom 10. Januar 1989
- Mögliche Gefahren für die Bevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall („*Gefahrenbericht*“), Schutzkommission beim Bundesminister des Innern, Oktober 1996
- Bellwald, Andreas: „*Sicherstellung der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern in Krisenlagen*“ – Neue Züricher Zeitung, 15.02.1999, <http://www.admin.ch/bwl/d/nzz.htm>
- Bellwald, Andreas: „*Vorsorge trotz Überfluss – macht das Sinn?*“ – Thurgauer Zeitung, 23.07.1998, <http://www.admin.ch/bwl/d/tgz-wl.htm>
- Bellwald, Andreas: „*Wirtschaftliche Landesversorgung anderer Staaten im Vergleich zur Schweiz*“ – INFO 11/1998, <http://www.admin.ch/bwl/d/inf9811d.htm>
- BLE „*Ist-Analyse – Betrachtung von Bewirtschaftungssystemen anderer Länder*“
- Hättenschwieler, P. (1988): „*Konsumlenkung bei Lebensmittelrationierung*“ – Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik. – (3)
- Helsing, Elisabet (1991): „*Nutrition policies in Europe: Background and organization*“ – Food policy 5 (16): 371 – 382
- Jesse-Allgöwer, Donald: „*Entwicklung einer EDV-Anwendung für den Ernährungsnotfallxperten – Pflichtenheft ENV-2000*“

- Jesse-Allgöwer, Donald, Bernhard Stetter & Ursula Kuhlmann: „*Thema Ernährungsnotfallvorsorge – Öffentlichkeitsarbeit – aber wie?*“ – Notfallvorsorge, 1/99, Osang-Verlag
  - Küppers, Christian & Michael Seiler (1991): „*Katastrophenschutz bei Kernkraftwerksunfällen*“. – Öko-Mitteilungen 4.
  - Küppers, Christian (1992): „*Berechnung von Folgen schwerer Unfälle im KKW Fessenheim/Frankreich*“
  - Küppers, Christian (1992): „*Berechnung von Folgen schwerer Unfälle im KKW Fessenheim/Frankreich – Inversionswetterlage*“
  - Muermann, Bettina (1986): „*Praktische Tipps für Vorratshaltung im Haushalt*“. – AID-Verbraucherdienst 31 (6).
  - Muermann, Bettina (1993): „*Der 14-Tage-Haushaltsvorrat – was ist sinnvoll?*“ – AID-Verbraucherdienst 38 (4).
  - Pfeiffer, Johannes & Ulrich Werschnitzky (1988): „*Veranlagung landwirtschaftlicher Erzeuger zur Ablieferung bewirtschafteter Erzeugnisse*“, 2. Aufl., Schriftenreihe Zivile Verteidigung Bd 2, Walhalla u. Praetoria Verlag.
  - Schnell, R., P. B. Hill & E. Esser (1995): „*Methoden der empirischen Sozialforschung*“, 5. Auflage, R. Oldenbourg Verlag, München Wien
  - Solmecke, Rolf, Wolter, Hans-Joachim: „*Ernährungsvorsorge – Ernährungssicherstellung*“ Schriftenreihe Zivile Verteidigung Bd 1, Walhalla u. Praetoria Verlag.
  - Utrikesdepartemenetet: „*Livsmedellspolitiken och EG*“, Fakta Europa, 1993 Wetterberg, Gunnar (1988): „*Alternativ i jordbrukspolitiken: rapport till Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi*“
- Aufnahme der Kerngeschäftsprozesse der Lebensmittelbewirtschaftung
    - Landwirtschaftliche Veranlagung
    - Verbraucherkartenerstausgabe
    - Bezugsscheinausgabe.

Die Aufnahme der Geschäftsprozesse erfolgte durch Literaturoswertung sowie durch Teilnahme an den entsprechenden Planübungen während des ENV-Seminars in der AkNZ. Eine Aufnahme laufender Prozesse war mangels Vorliegen einer entsprechenden Krisensituation (glücklicherweise) nicht möglich.

- Repräsentativbefragung zur Ermittlung der tatsächlich durchgeführten Vorratshaltung in Privathaushalten
- Vergleich der Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge in anderen europäischen Ländern.

Die wesentlichen Ergebnisse der vorgenannten Aktivitäten sind in Kapitel 3 dargestellt.

## 2.2. Systematik der Entwicklung des Sollkonzeptes

Auf der Grundlage der Erhebungs- und Analyseergebnisse wurde das Soll-Konzept frei von Restriktionen nach dem Prinzip des Business Reengineering anhand der Fragestellung „*Wie würde eine neu aufzubauende Ernährungsnotfallvorsorge am sinnvollsten gestaltet?*“ entwickelt. Dabei wurde in folgenden Schritten vorgegangen:

1. Definition des Begriffs Ernährungsnotfallvorsorge
2. Darlegung der Interessenlage des Staates an der ENV
3. Ableitung des daraus resultierenden Handlungsbedarfes
4. Entwicklung eines ENV-Soll-Prinzips
5. Vorstellung der in Frage kommenden Krisenbewältigungsinstrumente
6. Auswahl der zur Krisenbewältigung erforderlichen Instrumente (in Abhängigkeit von der Krisenart)
7. Darstellung der bei den ausgewählten Instrumenten anfallenden Aufgaben
8. Ableitung der für die Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Organisationsstruktur
9. Darstellung des Änderungsbedarfes der aktuellen Rechtslage
10. Darstellung der erforderlichen Qualifikationen für die Aufgabenwahrnehmung
11. Ableitung des Qualifikationsbedarfes (Schulungskonzept).

Das Soll-Konzept ist in Kapitel 4 dargestellt.

## 3 Befragungs- und Analyseergebnisse

### 3.1. Bundesministerium des Innern (BMI)

Im Gespräch beim BMI ging es um die grundsätzlichen Zusammenhänge und Wirkungsweisen des Sicherstellungsrechts.

Die Sicherstellungsgesetze aller Fachbereiche sind von den Grundzügen her gleich strukturiert. Sie liefern insb. Ermächtigungsgrundlagen zur Durchführung von Interventionen im Falle von Versorgungskrisen, wobei die Anwendung der Interventionen an streng formale Voraussetzungen geknüpft ist.

Darüber hinaus wird geregelt, dass die für die Gesetzesausführung zuständigen Verwaltungen bereits in Nicht-Krisen-Zeiten die organisatorischen Voraussetzungen für die Anwendung der Krisenbewältigungsinstrumente zu schaffen und alles sonstige für eine Krisenbewältigung Erforderliche zu veranlassen haben. Inwieweit dies zu konkretem Handeln verpflichtet, hängt zu einem großen Teil von der aktuellen Gefährdungssituation und den Vorwarnzeiten bis zum Eintreten eines Krisenfalls ab.

Die Intensität der Vorbereitungsmaßnahmen habe seit Beendigung des „Kalten Krieges“ in allen Vorsorgebereichen – auch mit politischer Rückendeckung – deutlich nachgelassen.

### 3.2. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)

Das Wirtschaftsministerium entwickelt momentan seine Notfallvorsorge in Richtung eines Systems mit starker Einbeziehung des Marktes weiter. Diesem Ansatz liegt die Philosophie zu Grunde, dass der Markt seine Versorgungsfunktion am einfachsten ohne staatliche Interventionen wahrnehmen kann und der Staat sich in Krisensituationen darauf konzentrieren sollte, die Marktakteure bei der Wahrnehmung ihres Versorgungsauftrages zu unterstützen. Dieser Ansatz wurde in den Entwurf einer novellierten Wirtschaftssicherungsverordnung (WiSiV) sowie einer novellierten Verwaltungsvorschrift (WiSiVwV) überführt.

Mit der novellierten Wirtschaftssicherungsverordnung soll das gegenwärtig geltende Instrument durch ein mehr marktorientiertes und in Fällen minder gravierender Versorgungsprobleme bedeutend weniger verwaltungslastiges Verfahren ersetzt werden. Die Regelungen orientieren sich an vorhandenen Strukturen der freien Marktwirtschaft und sehen jeweils nur die Maßnahmen vor, die zur Erhaltung der Verteidigungsfähigkeit im Bereich der gewerblichen Wirtschaft als Minimum staatlicher Unterstützung erforderlich sind. Dirigistische Eingriffe in die marktwirtschaftlichen Abläufe bleiben Perioden besonders schwerwiegender Störungen der Versorgung vorbehalten.

Das Wirtschaftsressort verfügt mit den zu seinem Zuständigkeitsbereich gehörenden Versorgungskarten nach der Versorgungskarten-Verordnung von 1976 über einen Berührungspunkt zur Ernährungsnotfallvorsorge. Diese – nur in den alten

Bundesländern existierenden – Versorgungskarten sollen in Krisen an die Bevölkerung ausgegeben werden und auf ihnen soll die Zuteilung von bewirtschafteten Gütern aller Art dokumentiert werden. Auf diesen Karten ist auch ein Bereich für den Eintrag von ausgegebenen Lebensmittelkarten enthalten.

### **3.3. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)**

Die Schnittstelle zwischen dem Verkehrsressort und der Ernährungsnotfallvorsorge liegt in der Bereitstellung von Transportkapazitäten im Krisenfall.

Das BMVBW sieht die Notwendigkeit einer stärkeren ressortübergreifenden Zusammenarbeit in Krisenangelegenheiten. Außerdem hält es die Durchführung bzw. Wiedereinführung praktischer Übungen für erforderlich.

### **3.4. Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)**

Das BMVg geht in seiner Risikobewertung der Sicherheitslage davon aus, dass aufgrund der NATO-Osterweiterung der Verteidigungsfall deutlich anders aussehen wird als zu Zeiten des Kalten Krieges. Deutschland wird nicht mehr in erster Linie „*Kampffeld*“ sein, sondern Nachschubgebiet mit logistischen Funktionen.

Dem entsprechend macht es auch keinen Sinn mehr für den Verteidigungsfall von dem Automatismus des Versagens der Wirtschaft bei ihrem Versorgungsauftrag auszugehen.

Die Warnzeit vor einem Verteidigungsfall wird als sehr lang angesehen, die verfügbare Reaktionszeit aufgrund des politischen Vorlaufs jedoch als deutlich kürzer.

Das BMVg weist auf die zersplitterten Kompetenzen in der Zivilen Verteidigung hin, die das Herbeiführen einer einheitlichen deutschen Position erschweren, oftmals ein wenig abgestimmtes Handeln der deutschen Vertreter zur Folge hat und insbesondere auf internationaler Ebene zu Problemen führt.

Bezüglich der Kooperation mit der Privatwirtschaft gibt es seitens des BMVg keine „*Berührungsängste*“. Derzeit wird von ihm sogar eine Strategie des „*Outsourcings*“ der nicht-militärischen Leistungen verfolgt.

Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft wird in einem extern erstellten Gutachten „*Abhängigkeit der Streitkräfte von zivilen Leistungen*“ dargestellt. Dementsprechend werden seitens des BMVg schon in Friedenszeiten durch vertragliche Regelungen die Weichen in Richtung einer kooperativen Zusammenarbeit gestellt.



### 3.5. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)

Bei der Besprechung mit einem Vertreter des BSI ging es um die Einsatzmöglichkeiten der Chipkartentechnologie für die Ausgabe von Lebensmitteln bzw. Lebensmittelkarten im Fall einer Versorgungskrise.

Das technische Verfahren zur Verarbeitung von Chipkarten-Informationen ist so gestaltet, dass neben der Karte zusätzlich ein Lese-/Schreibgerät sowie ein Hintergrundsystem, z.B. ein lokaler PC oder Zentralrechner, benötigt werden. Die Anwendungsbereiche der Karte müssen vor der Fertigung des Chips festgelegt und die Peripherie entsprechend abgestimmt werden. Funktionen können nicht nachträglich implementiert werden.

Die Verbindung zwischen Lese-/Schreibgerät und Karte erfolgt kontaktlos oder kontaktbehaftet. Der Benutzer authentifiziert sich über eine PIN (Persönliche Identifizierungsnummer); die Authentifizierung der Karte gegenüber dem Lese-/Schreibgerät erfolgt über eine „*Challenge-and-Response-Prozedur*“ mittels eines gemeinsamen Algorithmus und eines gemeinsamen geheimen Schlüssels. Das Verfahren bietet ein hohes Maß an Sicherheit.

Die Hersteller geben für die Chipkarten eine Haltbarkeitsgarantie von 10 Jahren. In praxi muss jedoch mit einem Verschleiß nach 5 Jahren gerechnet werden. Wegen der schnellen technischen Entwicklung auf dem Chip-Sektor und aus Sicherheitsabwägungen werden die Karten i.d.R. im 2-Jahres-Turnus ausgetauscht. Bei den Endgeräten erfolgt der Austausch nach ca. 10 Jahren.

Je nach Kartenart – Speicherkarte oder Mikroprozessorkarte – können auf dem Chip verschiedene elektronische Bauteile wie CPU (Central Processing Unit) und Speichermodul für Betriebssystem, Rechteverwaltung, Anwendungsprogramme und Daten implementiert werden. Das integrierte File-System zur Datenhaltung ermöglicht die Anwendung der Karte für verschiedene Funktionsbereiche. Die Gesamtspeicherkapazität auf dem Chip beträgt 16 Kb.

Die Hinterlegung von Zuteilungsmengen für rationierte Produkte in Form abzubuchender Einheiten (vergleichbar Telefonkarte) ist speichertechnisch problemlos; bei 16 Produkten wird ca. 1 Kb Speicher benötigt. Entsprechend könnten Informationen, die zur Ausgabe von Lebensmittelkarten erforderlich sind, z.B. Ort und Datum der letzten Ausgabe, auf der Karte erfasst werden.

Alternativ könnten die versorgungsrelevanten Daten auf einem Hintergrundsystem abgelegt werden. In diesem Fall sind auf der Karte nur die Identifikationsdaten gespeichert, die Versorgungsdaten werden auf einem bundesweit zugreifbaren Zentralrechner oder dezentral auf Rechnern bei den Gemeinden abgespeichert. Die Informationen werden via Datenleitung abgerufen. Bei Stromausfall oder Überlastung bzw. Ausfall der Datenleitungen ist kein Verbindungsaufbau möglich.

Bewertung des Einsatzes von Chipkarten zur Lebensmittelbewirtschaftung

Die Ausgabe von Lebensmittelkarten und auch die Rationierung von Lebensmitteln über eine Chipkarte stellt technisch kein Problem dar. Voraussetzung ist eine für entsprechende Funktionen konzipierte Karte und ein abgestimmtes Hintergrundsystem (Endgeräte und Software bei den Verwaltungsstellen/ggf. Einzelhändlern, u.U. Anbindung an zentrale/dezentrale Rechner mit Datenbanken).

Falls das Hintergrundsystem entsprechend angepasst wird, kann mit einem Chipkartensystem die Ausgabe der Lebensmittelkarten beschleunigt und durch Daten-

abgleich der Missbrauch von Leistungen reduziert werden. Die Verfahrensvorteile durch eine Lebensmittelkarte mit integriertem Chip („*Konzept de Luxe*“) wurden bereits im Forschungsvorhaben der FU Berlin herausgestellt.

Neben den Investitionskosten für den Aufbau der elektronischen Infrastruktur müsste der Bund die Kosten für Wartung und Weiterentwicklung des gesamten Systems tragen. Unter Kosten-Nutzen-Aspekten wäre daher die Integration der Bewirtschaftungsfunktionen in ein von allen Endverbrauchern verwendetes Kartensystem am sinnvollsten. Das einzige derartige Dokument ist der Personalausweis, der aber bisher nur analog vorliegt. Dem BSI liegen keine konkreten Informationen über eine geplante Einführung des digitalen Personalausweises vor. Mit der Realisation ist in den nächsten Jahren also nicht zu rechnen.

In puncto Kosten und Ausfallsicherheit sind die herkömmlichen Lebensmittelkarten zusammen mit manuellen Bearbeitungsverfahren chipkarten-gestützten Lösungen überlegen.

### **3.6. Amt für Ernährungsvorsorge der Schweiz**

Die Schweiz hat ihr Ernährungsnotfallvorsorgeprogramm vor wenigen Jahren komplett überarbeitet und modernisiert. Auf der Grundlage einer umfangreichen Datenerhebung mit einem eigens entwickelten Datenerfassungs- und -verarbeitungssystem, ist ein System mit drei Säulen etabliert worden.

- Privat (Vorratshaltung)
- Wirtschaft (Pflichtlager, Datenübermittlung, Know-how, Im- und Export)
- Staat (Rahmenvorgaben, gesetzliche Vorgaben, Datenerhebung, Rahmenbedingungen für Im- und Export, Bewirtschaftung).

Der entscheidende Unterschied zum deutschen System ist die Tatsache, dass auch im Krisenfall der Großteil der Verantwortung auf die Wirtschaft übertragen wird. *„Eine erfolgreiche Strategie muss sich auf die vorhandenen Möglichkeiten und eingespielten Abläufe der Ernährungswirtschaft stützen. Die heute bestehenden, leistungsfähigen Betriebe und Unternehmen bilden auch in einer Krise die Träger der Versorgung: Es gibt keine Alternative zu einer eingespielten Organisation in einer Unternehmung. Komplexe, technische Einrichtungen funktionieren auch in Extremsituationen nur bei einwandfreier Bedienung. Eingerichtete Versorgungskanäle von heute sind eine Sicherheit, auf die wir uns mehr verlassen können als auf improvisierte ‚Hau-Ruck-Übungen‘.“* (aus: Ernährungssicherungsstrategie der Schweiz, Seite 17).

Außerdem erfolgt aufgrund der engen inhaltlichen Verzahnung mit anderen Versorgungsbereichen (z.B. Wasser, Energie, Verkehr) eine ganzheitliche Betrachtung der wirtschaftlichen Landesversorgung.

Die Schweizer Ernährungssicherungsstrategie geht davon aus, dass im Krisenfall eine Vorlaufzeit von mindestens 10 Tagen bis zur Implementierung der Krisenlösungsinstrumente benötigt wird. Deshalb ist die Bevölkerung aufgefordert, einen 10-Tages-Vorrat vorzuhalten, um diesen Zeitraum überbrücken zu können.

Zur ersten Säule (Privat) wird in regelmäßigen Aktionen über die Vorratshaltung aufgeklärt und an diese erinnert:

- Das gesamte Ernährungsnotfallvorsorgekonzept ist über Broschüren und im Internet für die Bevölkerung einsehbar.

- Werbespots – ehemals alle zwei Jahre eine Aktion, z.T. kombiniert mit Postwurfsendungen
- Aktion in Zusammenarbeit mit dem Handel: Ein Standardvorratpaket inkl. Broschüre („*Damit der Fall des Falles nicht zur Falle wird*“) zum Sonderpreis
- Ausstellungen und Faltblätter (s.o.)
- Schulaufklärung – mit Charts und Video-Filmen
- Im Zwei-Jahres-Turnus wird der Umfang der Vorratshaltung durch eine repräsentative Umfrage überprüft.

Zur zweiten Säule (Wirtschaft): Die Schweizer Ernährungssicherungsstrategie sieht eine Bevorratung des Grundnahrungsmittelbedarfs für einen Sechs-Monats-Zeitraum vor. Anders als in Deutschland erfolgt die Bevorratung nicht durch den Staat, sondern in von der Wirtschaft nach Vorgaben des Staates (Umfang, Produktpalette) geführten Pflichtlagern. Die Finanzierung der Pflichtlager erfolgt durch Umlage der Lagerkosten auf die Verbraucherpreise. Außerdem gibt der Staat finanzielle Anreize zur Führung „*freiwilliger Pflichtlager*“ in Form vergünstigter Kredite und besonderer Abschreibungsmöglichkeiten.

Die Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft ist stark vom Kooperationsgedanken geprägt. Dies spiegelt sich u.a. darin wider, dass die wirtschaftliche Landesversorgung eine „*Gemeinschaftsunternehmung*“ von Regierungsvertretern und Führungskräften der Privatwirtschaft ist, die sich arbeitsgruppenartig in einem regelmäßigen Austausch informieren. Der aufgewendete Zeiteinsatz pro Jahr liegt bei rund vier Tagen pro AG-Mitglied.

Das rechtliche Regelwerk zur Krisenbewältigung ist wie in Deutschland durch Gesetze, Verordnungen und Schubladenverordnungen gegeben.

Zur dritten Säule (Staat): Die Vorsorgeplanung erfolgt DV-gestützt mit Hilfe von drei DV-Systemen:

- Informationssystem zur Lagebeurteilung betreffend die Verfügbarkeit von Nahrungsressourcen (IS-LAG)
- Decision Support System der Ernährungssicherungsstrategie zur Angebotslenkung (DSS-ESSA)
- Decision Support System zur Rationenplanung (DSS-RAP)

Das IS-LAG dient als Auskunftssystem über das kurz- und mittelfristige Angebot von Nahrungsmitteln. Es enthält die Produktionsdaten der Landwirtschaft, die Lagerkapazitäten und die Importdaten. Die Daten entstammen zu rund 85 % aus offiziellen Quellen. Die übrigen 15 % werden auf freiwilliger Basis von den Marktakteuren gestellt. Die Verwendung staatlicher Daten für ENV-Zwecke unterliegen hierbei keinen Datenschutzrestriktionen.

Bei den Decision Support Systemen handelt es sich um Expertensysteme zur Entscheidungsvorbereitung.

Da die Schweiz nur eine Selbstversorgungsquote von rund 60 % erreicht, setzt die staatliche Ernährungssicherungsstrategie auch in Krisenzeiten auf funktionierende Importbeziehungen. Dabei wird davon ausgegangen, dass genügend austauschfähige Güter zur Verfügung stehen. Im Bewirtschaftungsfall soll die Palette der bewirtschafteten Produkte so gering wie möglich gehalten werden. Als Verteilinstrument werden Lebensmittelkarten eingesetzt.

## 3.7. Norwegische Ernährungsnotfallvorsorge

Der Hauptunterschied zum deutschen System liegt darin, dass es keine Unterscheidung zwischen lokalen, regionalen und nationalen Katastrophen gibt. Dabei gilt jedoch die Regel, dass jede Katastrophe auf dem niedrigst möglichen Level gelöst werden sollte.

### 3.7.1. Gesetzliche Verankerung/Struktur

Es gibt in Norwegen ausser dem „*Supply Act*“ keine Notstandsgesetze im allgemeinen Versorgungsbereich. Die Zivile Notfallvorsorge ist aus dem „*Konzept der Totalen Verteidigung*“ hervorgegangen und war lange Zeit an die Bestrebungen zur Selbstversorgung gekoppelt. Nach Beendigung des Kalten Krieges wurden jedoch sämtliche Strukturen überdacht: Flexibilität und Handelsbeziehungen stehen heute an oberster Stelle.

### 3.7.2. Organisation

Die Notfallorganisation für die unterschiedlichen Themengebiete (Infrastruktur, Energie, Ernährung) sind mehr oder weniger einheitlich organisiert. Jeder Minister/jede Ministerin ist für ihr Themengebiet persönlich verantwortlich. Allerdings gibt es eine Art Oberkoordination im Justizministerium (es existiert kein Innenministerium). Es hat die Rolle des Koordinators zwischen den verschiedenen Fachbereichen und Ministerien in Fragen der Zivilen Verteidigung. Ausführendes Organ ist das Direktorat für Zivile Verteidigung, welches von anderen Ministerien in ähnlichen Fragen konsultiert bzw. beauftragt wird. Zum Beispiel hat das Ministerium für Handel und Wirtschaft dem Direktorat die Bewirtschaftungsfragen im Lebensmittelbereich übertragen. In Krisenfällen sammelt das Direktorat Informationen über alle Bereiche und alle Ebenen und fasst diese auf nationaler Ebene zusammen.

### 3.7.3. Ziele/Maßnahmen

Ziel der Krisenvorsorgeplanung ist es, möglichst klare Zuständigkeiten und Strukturen zu schaffen und dabei größte Flexibilität zu bewahren. Wegen der Nichteinschätzbarkeit, wird der „*worst case*“ nicht berücksichtigt. Auf jeder Verwaltungsebene gibt es feste Verantwortliche für die Zivile Notfallvorsorge, die etwa einmal jährlich geschult werden. Das rechnergestützte Analyse- und Planungsprogramm ist auf jeder Ebene vorhanden (Das Programm wird zur Zeit überarbeitet.).

Folgende Maßnahmen sollen eine flexible Problemlösung gewährleisten:

- Planung und Problemlösung
- Analyse von Risiken
- Vorräte
- Bewirtschaftung

- EDV
- Herstellungspläne
- Planmäßiger Aufbau von Vorräten
- Lieferverträge
- Abkommen zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Krisenfall (v.a. mit Schweden).

### **3.7.4. Zusammenarbeit mit Handel und Wirtschaft**

Veränderungen des ENV-Systems werden in Absprache mit bzw. durch Beratung der Wirtschaft durchgeführt. Im Bereich der Wirtschaft gibt es feste Ansprechpartner, die bei größeren Gruppen entweder von der Politik oder von Seiten der Wirtschaft selbst bestimmt wurden. Ehemalige Staatsbetriebe haben die Verpflichtung, in Krisensituationen mit dem Staat zusammenzuarbeiten.

### **3.7.5. Öffentlichkeitsarbeit**

Der Informationsgrad der Bevölkerung war während der Zeit des Kalten Krieges aus Sicherheitsgründen geringer. Er nimmt heute zu. Einige Lehrer behandeln z.B. das Thema in der Schule. Besonders in den kleinen Landgemeinden entsteht eine Sensibilisierung durch die öffentlich bekannte jährliche Schulungsteilnahme der regionalen Notfall-Experten.

Private Vorratshaltung ist kein Bestandteil der Notfallvorsorge, allerdings gibt es Bestrebungen bei verschiedenen Organisationen, die private Vorratshaltung zu forcieren.

### **3.7.6. Vorsorgeplanung**

Die Datengrundlage für die Vorsorgeplanung wird aus den allgemeinen statistischen Daten (vergleichbar dem Statistischen Jahrbuch der BRD) sowie aus den verschiedenen Förderprogrammen / Subventionen gebildet. Hinzu kommen unregelmäßige Betriebsbefragungen im Anlagen- und Produktionsbereich. Dabei gilt: Es dürfen keine Daten erhoben werden, die nicht schon irgendwo vorliegen. Der Umfang der Betriebsbefragungen bzw. Datenerhebung wird so gering wie möglich gehalten.

Die Daten sowie das Notfallkonzept wurden bereits einige Male einem Praxistest unterzogen:

- 1990: Notfallübung
- 1990: Analyse der Auswirkungen der globalen Erderwärmung auf die Landwirtschaft
- 1990: Analyse der Ernährungssicherstellung in Nordnorwegen
- 1996: Notfallübung
- 2000: Analyse der Ernährungssicherstellung in Nordnorwegen

Das lineare Planungsmodell wurde in den 70er Jahren entwickelt und seitdem regelmäßig erweitert.

### **3.7.7. Ausführung der Bewirtschaftung**

Norwegen verwendet Scheckhefte für die Lebensmittelrationierung mit perforierten Abschnitten. Die verschiedenfarbigen Abschnitte tragen eine Nummern-Zahlen-Kombination mit Gramangaben. Jede Nummern-Zahlen-Kombination steht für eine bestimmte Lebensmittelgruppe. Diese Vorgaben sind fix. Die Länge der jeweiligen Bewirtschaftungsperiode wird jedoch an der aktuellen Situation ausgerichtet und kann geändert werden.

Die Ausgabestellen der Scheckhefte werden durch Aushänge (z.B. in der Post) sowie per Radio etc. bekannt gegeben. Die Verteilung erfolgt in Ämtern anhand von regelmäßig aktualisierten Einwohnermeldelisten. Jeder trägt sich bzw. seine Familie in ein Formblatt ein, welches von dem zuständigen Beamten gegengezeichnet wird.

Eine rechnergestützte bzw. elektronische Variante der Scheckhefte wurde überlegt und verworfen. Als Gründe hierfür wurden unter anderem die hohen Entwicklungs- und Produktionskosten, Unsicherheit im Umgang, Abhängigkeit von Strom sowie das evtl. fehlende Vertrauen der Bevölkerung in das neue System angeführt.

Die Verteilung der Lebensmittel erfolgt in den Geschäften. Es dürfen keine Lebensmittel auf nur einen Teil eines Scheckheftes ausgegeben werden. Es muss immer das ganze Heft mitgebracht werden. Die Betriebe sammeln die Lebensmittelkarten getrennt und übergeben sie an die Distributoren. Lokale Vertreter können jederzeit per Stichprobe kontrollieren (Vergleich der Listen und der eingesammelten Lebensmittelkarten, dabei werden die Karten gewogen.).

Eine Bewirtschaftung sollte bei 3 Monaten Vorbereitungszeit nach 72 Stunden funktionieren (Allerdings hofft Norwegen bei einer zivilen Krise auf eine Vorwarnzeit von einem Monat.). Ob Geschäfte in dieser Zeit geschlossen werden oder nicht, möchte man den Distributoren überlassen.

In Norwegen werden Brot, Mehl, Zucker, Kaffee/Tee, Fett, Milch und Milchprodukte sowie Fleisch bewirtschaftet.

### **3.7.8. Bevorratung**

In den staatlichen Lagern befinden sich Zucker, Fette, Getreide, Mehl; Samen etc. sowie industrielle Rohmaterialien, die allerdings zur Zeit zum Teil verkauft werden. Zusätzlich gibt es eine zivile Notfallreserve.

Zur Zeit gibt es Überlegungen, ob die Notfallreserve zukünftig aus gefriergetrockneten Fertiggerichten oder Hochenergiekeksen bestehen sollte.

## **3.8. Verbandsgespräche**

### **3.8.1. Vorbemerkung**

In den Gesprächen mit den Verbandsvertretern wurden im Wesentlichen folgende Kernfragestellungen behandelt:

1. Wieweit ist Ihr Verband bzw. sind Ihre Verbandsmitglieder mit der Thematik Ernährungsnotfallvorsorge sowie den damit zusammenhängenden Rechtsvorschriften, insbesondere Ernährungssicherstellungsgesetz (ESG), Ernährungsvorsorgegesetz (EVG), Ernährungsbewirtschaftungsverordnung (EBewiV), Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung (EWMV) einschließlich der daraus resultierenden potentiellen Auswirkungen auf den von Ihnen vertretenen Versorgungsbereich vertraut?
2. Wieweit wird dieses Regelwerk als sinnvoll erachtet? (Passt es zu der heutigen Erzeuger- und Handelsstruktur?)
3. Welche eigenen Strategien und Überlegungen verfolgt der Verband bzw. verfolgen die Verbandsmitglieder zu dem Thema „Sicherstellung der Ernährungsversorgung“?
4. Wieweit sind die Betriebsstätten Ihrer Mitglieder durch Katastrophen oder sonstige Ereignisse gefährdet? (Welcher Art müssten sie sein und welches Ausmaß würde eine Gefährdung darstellen?)
5. Wieweit würde sich der Ausfall von Betrieben/Produktionsstätten Ihrer Verbandsmitglieder auf die Versorgung der Verbraucher mit Lebensmitteln auswirken?
6. Waren Ihre Verbandsmitglieder an der Lieferung von Hilfsleistungen in das Kosovo beteiligt? Wenn ja, lassen sich daraus Erkenntnisse für die Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge in Deutschland ableiten?

Sie wurden je nach Ausrichtung der Geschäftstätigkeit der Gesprächspartner entsprechend variiert und um die folgende Fragestellung erweitert: Können sich Ihre Verbandsmitglieder eine stärkere Eigenverantwortlichkeit im Bereich der Ernährungsvorsorge vorstellen – bzw. können sich Ihre Verbandsmitglieder vorstellen, in einer Arbeitsgruppe mit der Regierung im Bereich Ernährungsvorsorge mitzuarbeiten?

Zur Gesprächsvorbereitung wurden den Verbänden die Fragen vorab schriftlich zugeteilt. Im Folgenden werden die wichtigsten Gesprächsaussagen wiedergegeben.

### 3.8.2. Grundaussagen

Aus den mit Verbänden der Lebensmittel- und Ernährungsbranche geführten Gesprächen lässt sich folgender gemeinsamer Nenner ableiten:

- Die Beschäftigung des Staates mit dem Thema „Ernährungsnotfallvorsorge“ gehört zu den originären Staatsaufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge und wird ausdrücklich begrüßt.
- Das Thema wird sogar zu sehr „unter der Decke gehalten“ und müsste gegenüber der Öffentlichkeit „offensiver verkauft“ werden.
- Die Rechtsvorschriften zur ENV und die daraus resultierenden Interventionsmöglichkeiten des Staates im Falle einer Versorgungskrise sind den Verbänden und ihren Mitgliedern nur unzureichend bekannt („Das Thema stellt sich nicht.“).
- Eine friedenszeitliche Versorgungskrise von einem derartigen Ausmaß, dass eine Nahrungsmittelbewirtschaftung erforderlich wird, wird als unvorstellbar eingestuft, da genügend Importmöglichkeiten bestehen. Die Versorgung in friedenszeitlichen Krisenzeiten sei im Wesentlichen eine Preisfrage.

- Bei den aktuellen Katastrophen z.B. das Oder-Hochwasser oder die Lawineneingänge in den schweizerischen und österreichischen Alpen habe es sich nicht um Versorgungskrisen aufgrund von Nahrungsmittelverknappung gehandelt, sondern um Versorgungskrisen durch Ausfall der Infrastruktur. Es habe somit kein Versagen des Marktes vorgelegen. Dementsprechend sei entsprechenden Versorgungsengpässen auch nicht durch Interventionen in den Markt beizukommen, sondern nur durch Bereitstellung von Transportleistungen, die nicht auf die zerstörte Infrastruktur angewiesen sind (Aufbau einer Ersatzinfrastruktur, i.d.R. Versorgung aus der Luft) oder durch ausreichende Lagerhaltung.
- Eine Gefährdung der landwirtschaftlichen Produktion wird nur für den Fall einer Verstrahlung der Produktionsflächen gesehen.
- Das Regelwerk zur Bewältigung einer Versorgungskrise müsse sehr flexibel sein, da im Krisenfall ein hohes Improvisationsvermögen erforderlich sei, welches nicht durch zu enge Vorgaben behindert werden dürfe.
- Die Auswirkungen nicht-friedenszeitlicher Krisenzeiten seien nicht kalkulierbar, auch weil sich die Art der Kriegführung geändert habe. Es wird allerdings nicht davon ausgegangen, dass die Importmöglichkeiten automatisch wegfallen und Deutschland auf ausschließliche Selbstversorgung angewiesen ist. Da die Lebensmittelindustrie die Versorgung derzeit eigenverantwortlich und auf der Grundlage von Im- und Export regelt, wird dies auch im Falle einer Krisensituation als beste Lösung angesehen.

### **3.8.3. Bundesverband des Deutschen Lebensmitteleinzelhandels (BVL)**

Der Lebensmittelhandel beschäftigt sich derzeit nicht mit dem Thema Ernährungsnotfallvorsorge, da er das Thema angesichts der weltweiten Überproduktion und der funktionierenden weltweiten Handelsbeziehungen für nicht aktuell hält. Eine Störung der Versorgung sei nur bei schnell verderblichen Waren, wie z.B. Milch vorstellbar, aber auch nur bei einem Verlust der Importmöglichkeiten.

Das deutsche Ernährungsnotfallrecht wird dahingehend kritisiert, dass ein auf ein Mitgliedsland beschränktes Ernährungsnotfallrecht innerhalb des gemeinsamen EU-Marktes als systemfremd angesehen wird. Statt dessen wird ein gemeinschaftliches EU-weites Notfallrecht gefordert. Insbesondere sei eine auf ein EU-Land beschränkte Lebensmittelbewirtschaftung nicht vorstellbar.

Im Interventionsfall ist der Konzentrationsprozess im Lebensmittelhandel zu berücksichtigen. Derzeit konzentriert sich der Handel auf die sogenannten TOP 9 des Lebensmittelhandels mit einem Anteil von über 90 % des gesamten Handelsvolumens. Sie verteilen sich von der Struktur her auf

- Filialisten und Discounter (Metro, Tengelmann, Aldi, Lidl und Norma) mit rechtlich unselbständigen Filialen und eine Verbundgruppe (Markant) und
- drei Handelsgruppen (Rewe, SPAR und Edeka/AVA) mit rechtlich selbständigen Filialen, die an eine gemeinsame Verteilzentrale angeschlossen sind.

Trotz der strukturellen Unterschiede gleichen sich die einzelnen Handelstypen darin, dass der Lebensmitteleinkauf zentral erfolgt und die Verteilung der Lebensmittel zentral gesteuert wird. Eine Lenkung der Lebensmittelversorgung



könne somit nur dann erfolgreich sein, wenn sie in den zentralen Einkaufs- und Verteilstellen erfolgt. Eine Intervention auf der Vor-Ort-Ebene des Einzelhandels sei mangels Steuerungsmöglichkeiten unzweckmäßig.

Darüber hinaus sei für eine effiziente Steuerung eine detaillierte Kenntnis der Warenströme vom Erzeuger bis zum Verbraucher erforderlich.

Im Falle der Umstellung des Lebensmittelverkaufs auf eine Bewirtschaftung unter Verwendung von Verbraucherkarten wird für die bewirtschafteten Produkte eine Umstellung auf Thekenbetrieb als notwendig erachtet. In einzelnen Bereichen müssten vorportionierte, verpackte Waren auf „lose“ exakt abwiegbare Ware umgestellt werden. Diese Umstellungen würden für Einzelhandelsgeschäfte oder -filialen, die ihre Ware ausschließlich über Selbstbedienung verkaufen, einen hohen Umstellungsaufwand erfordern.

Die Notwendigkeit des Aufwandes für die Erstellung der Warenbestandsverzeichnisse zur Anfangsbilanzierung wird in Frage gestellt, da die Vor-Ort-Bestände aufgrund der überwiegenden Just-In-Time-Lieferungen in der Regel sehr gering sind.

In einer zweiten Gesprächsrunde wurde der BVL mit den folgenden Fragen kontaktiert:

- Wenn sich die Bundesregierung entschließen würde, eine Arbeitsgruppe zur ENV einzurichten, an der neben Regierungsvertretern vor allem auch leitende Persönlichkeiten aus Industrie und Wirtschaft sowie von Hilfsorganisationen mit dem Ziel teilnehmen, die Verantwortung der ENV stärker in die Hände der Wirtschaft zu legen, könnte sich der BVL vorstellen, in dieser Arbeitsgruppe mitzuarbeiten?
- Wenn sich die Bundesregierung für die Ausgabe von vorgepackten, den Ernährungsrichtlinien entsprechenden Lebensmittelpaketen in einer Krisensituation als Erstausgabe entschließen würde und diese Ausgabe in die Hände der Einzelhändler legen würde: Welche Vorlaufzeit würde der Lebensmittelgroßhandel benötigen, um seine Filialen in einem solchen Falle des Notstandes mit gleichwertigen Waren zu bestücken und diese in vorgegebene Pakete zu verpacken?

Der BVL hat großes Interesse in der beschriebenen Arbeitsgruppe mitzuwirken, damit das Thema ENV den Mitgliedern näher gebracht werden kann und das verbandseigene Know-how in die Organisation einfließt.

Die zweite Frage konnte der BVL nicht beantworten, da die notwendigen Daten (Anzahl der Kunden pro Ladenlokal, Menge und Art der pro Person gekauften Ware) nicht vorliegen. Es wäre jedoch denkbar, diese modellhaft zu erheben. Es wird empfohlen die Fragestellung von der anderen Seite anzugehen und zunächst festzulegen, wie das Paket aussehen sollte (Warenart, -differenziertheit, -menge) und wie viele Pakete pro Ladenlokal abgegeben werden sollten. Auf dieser Grundlage könnte hochgerechnet werden, welche Ware und wie viele Personen zum Packen der Pakete benötigt würden.

Der BVL geht allerdings davon aus, dass diese Aufgabe (Anfordern der Ware, Umräumen der Verkaufsstätte, Sortieren, Abwiegen, Packen der Pakete) auf keinen Fall in 48 Stunden zu schaffen ist. Bei vorsichtiger Schätzung wird von einer Vorlaufzeit von mindestens einer Woche ausgegangen. In den meisten Geschäften wären zusätzliche Arbeitskräfte notwendig.

Der BVL weist daraufhin, dass viele der heutigen Ladenlokale nicht über ausreichend große Lagerräume oder andere Flächen verfügen, in denen die Pakete gepackt werden könnten. Derzeit sind beim BVL ca. 70.000 Outlets bekannt.

### **3.8.4. Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE)**

Die Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE) hat die Fragestellungen in einer Umfrage an ihre Mitglieder weitergereicht.

Der Mehrzahl der Branchen der Ernährungsindustrie ist das gesetzliche Regelwerk bekannt. Sie erachten die bestehenden Regelungen als ausreichend, um die Sicherstellung der Ernährung im Krisenfall zu gewährleisten.

Ernsthafte Versorgungsengpässe bei zeitlich bzw. regional begrenzten Krisen werden nicht erwartet. Der gut funktionierende internationale Handel mit Lebensmitteln und ausreichende Lagerkapazitäten der Produzenten in einigen Branchen bilden hierfür eine Gewähr.

Vor diesem Hintergrund hält die BVE organisatorische Änderungen der ENV nicht für erforderlich. Mögliche Änderungen dürften keinesfalls zu Kostenbelastungen bei den Unternehmen führen. Speziell die Verlagerung von ENV-Aufgaben auf die Industrie wird abgelehnt.

### **3.8.5. Verband Deutscher Mühlen**

Das Thema Ernährungsnotfallvorsorge spielt aufgrund der Überschüsse in der Getreideproduktion für die deutschen Mühlen derzeit keine Rolle. Die einzigen aktuellen Berührungspunkte sind die

- regelmäßigen Meldungen nach der Getreidemeldeverordnung sowie die
- Meldungen über Wechsel im Fahrzeugpark (wegen der vorsorglichen Zurverfügung-Stellung des Fuhrparks nach dem BLG).

Der daraus resultierende Aufwand wird als unproblematisch eingestuft, denn die abgefragten Betriebsdaten werden in der gleichen Form auch für Betriebs- und Verbandszwecke benötigt.

Ein Totalausfall der Mühlen zu Friedenszeiten wird für ausgeschlossen erachtet. Dagegen wird von einem hohen Risiko in Nicht-Friedenszeiten ausgegangen. Denn aufgrund der Konzentration der Mühlen an den Wasserwegen und in der Nähe der Ballungsgebiete ist davon auszugehen, dass die Mühlen (gezielt oder unbeabsichtigt) von Angriffen betroffen sein werden.

Hinsichtlich eines teilweisen Ausfalls der Mühlen gibt es auf Verbandsseite das Szenario des streikbedingten Ausfalls einzelner Mühlen, wobei als *worst-case* angenommen wird, dass ein Bundesland flächendeckend bestreikt wird. Die Verbandsmitglieder gehen für diesen Fall davon aus, dass die vorübergehend entfallenden Kapazitäten durch die übrigen Mühlen ausgeglichen werden können, so dass sich keine Engpässe für die Getreideverarbeitung und Meherversorgung ergeben würden.

Der Ausfall der Getreidezulieferung in Friedenszeiten wird ausschließlich für den Fall der Verstrahlung der Ernte für möglich gehalten. Es wird allerdings davon ausgegangen, dass in einem solchen Fall die Bestände der EU-Interventionsreserve auf den Markt gebracht werden.

Ein Totalausfall der Getreidezulieferung würde aufgrund der geringen Lagerhaltung spätestens nach zwei Wochen zu Problemen in der Mehlversorgung der Bevölkerung führen. Dabei wird von folgenden Lagerkapazitäten ausgegangen:

- Vorratshaltung der Mühlen: maximal 1 Woche
- Vorratshaltung der mehlerarbeitenden Firmen: 3-4 Tage
- Vorratshaltung des Einzelhandels: keine (just-in-time).

Allerdings bestünde immer noch die Möglichkeit des Mehlimports.

### **3.8.6. Deutscher Bauernverband**

Der Bauernverband beschäftigt sich derzeit nicht mit dem Thema Ernährungsnotfallvorsorge, weil die Notfallwahrscheinlichkeit angesichts der Überkapazitäten und der Überproduktion als extrem unwahrscheinlich eingestuft wird.

Insbesondere in der pflanzlichen Produktion wird aus folgenden Gründen ein Notfall ausgeschlossen:

- Nach den in den Agrarstatistiken und regionalen Versorgungsbilanzen ausgewiesenen Lagerbeständen und Produktionskapazitäten sind mehrmonatige Produktionsausfälle überbrückbar.
- Es stehen stillgelegte Nutzflächen als Produktionsreserve zur Verfügung.
- Aufgrund der hohen Sortendifferenzierung wird ein Komplettausfall einer Jahresernte als unwahrscheinlich erachtet.
- Der Ausfall einzelner Produkte sei i.d.R. durch andere Produkte substituierbar.
- Eine isolierte Betrachtung der deutschen Produktion sei angesichts des funktionierenden EU-Binnenmarktes unzulässig.

In der Fleischversorgung wäre theoretisch eine temporäre Versorgungslücke denkbar, wenn man von dem Szenario ausgeht, dass die norddeutsche Tierproduktion ausfällt und gleichzeitig keine Importmöglichkeiten bestehen. Die Versorgungslücke könnte innerhalb von 2-3 Monaten durch die Erschließung von Produktionsreserven geschlossen werden.

Allerdings sei die Tatsache, dass Notfallübungen, z.B. zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche, ausschließlich unter Seuchenbekämpfungs- und Versorgungsaspekten durchgeführt würden, der Aspekt der Sicherstellung der Fleischversorgung der Bevölkerung bei diesen Übungen jedoch keine Rolle spiele, ein weiteres Indiz für die gering erachtete Eintrittswahrscheinlichkeit von Versorgungskrisen.

Für den Bewirtschaftungsfall wurde die Notwendigkeit der Veranlagung in der bisherigen Form in Frage gestellt, da der Landwirtschaftsverwaltung aufgrund von EU-Meldepflichten sowie der Datenerhebung im Rahmen von Fördermaßnahmen das Gros der benötigten Daten bereits vorliege („gläserner Landwirt“). Den Landwirten sei nicht verständlich zu machen, warum bereits vorliegende Daten noch einmal geliefert werden müssen.

In diesem Zusammenhang wurde generell kritisiert, dass eine Erschwernis eines effektiven Krisenmanagements aus Datenschutzgründen eine Pervertierung sei. Eine Alternative zur Rechtsänderung wäre die Einholung von Zustimmungserklärungen zur Nutzung der Daten für ENV-Zwecke. Diese Verfahrensweise würde z.B. von den Tierseuchenkassen angewandt, die einen Teil der Betriebs- und Produktionsdaten für ihre Beitragsberechnung benötigen.

### 3.8.7. *Fachverband der Futtermittelindustrie*

Das Thema Ernährungsnotfallvorsorge hat für die Futtermittelindustrie aufgrund der Überschüsse in der Getreideproduktion analog zu den Mühlen derzeit keine Bedeutung. Die Berührungspunkte sind die

- regelmäßigen Meldungen nach der Getreidemeldeverordnung und die
- Meldungen nach der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung im 4-Jahres-Rhythmus.

Der Aufwand für die Meldungen wird als vertretbar eingestuft, allerdings wird die Notwendigkeit der zusätzlichen Meldung nach der EWMV bezweifelt.

Zu dem Thema Vorsorgeplanung wurde angeregt, die Datenerhebung auf den Handel und die Handelsströme auszuweiten.

Probleme in der Futtermittelversorgung werden nur für den unwahrscheinlichen Fall des Komplettausfalls der Produktionskapazitäten gesehen. Der Ausfall einzelner Betriebe hätte aufgrund der Minderauslastung der vorhandenen Kapazitäten keine Versorgungsengpässe zur Folge. Beispielsweise sei 1998 in Hamburg eine Fabrik durch eine Staubexplosion ausgefallen, ohne dass dies Auswirkungen auf die Futtermittelversorgung gehabt hätte.

Die Hauptrisiken in der Futtermittelproduktion lägen in

- Störungen des Seewegs, da wegen Eiweißdefiziten im EU-Bereich ein hoher Import von Eiweißprodukten, insbesondere Soja, erfolgt,
- Ausfall einzelner Komponenten, z.B. durch Verwendungsverbot wegen Bedenklichkeit der Reinheit des Produkts.

Derartige Probleme hätten i.d.R. jedoch keinen Produktionsrückgang zur Folge, sondern würden sich aufgrund der Möglichkeit zur Verwendung substituierender (i.d.R. teurerer) Komponenten in Preissteigerungen auswirken.

Der Verband hält eine inhaltliche Vernetzung der ENV mit anderen Krisenthemen, z.B. Entsorgung kontaminierter Produkte, für erforderlich.

### 3.9. **Deutsche Gesellschaft für Ernährung (DGE)**

Den Gesprächen mit der DGE lagen folgende Fragen zugrunde:

- Beschäftigt sich die Deutsche Gesellschaft für Ernährung mit dem Thema ENV?
- Welche Güter sollten zukünftig nach Einschätzung der DGE noch bewirtschaftet werden?
- Welche (dieser) Güter sollten gelagert werden? (In welchem Umfang?)
- Auf welchen Zeitraum sollte sich diese Lagerung erstrecken?
- Welche Substitutionsgüter schlagen Sie für die zur Bewirtschaftung genannten Güter vor?

Die Deutsche Gesellschaft für Ernährung erarbeitet vor allem die Empfehlungen zur vollwertigen und ausreichenden Ernährung des Menschen im Normal- und Krisenfall. Sie gibt die Richtlinien für den täglichen Kalorienbedarf und Vorschläge für die Deckung dieses Tagesbedarfs durch die unterschiedlichen Lebensmittelgruppen. Das BML greift auf diese Daten bei seinen Planungen zurück.

Daneben hat die DGE in den letzten 15 Jahren zwei Kampagnen zur privaten Vorratshaltung gestartet, wobei von einem 14-Tage-Vorrat ausgegangen wird.

Der Vorrat unterteilt sich in einen Grund- und einen Ergänzungsvorrat. Der Grundvorrat sollte in jedem Haushalt vorhanden sein und Zucker, Reis, Teigwaren und Fette umfassen. Der Ergänzungsvorrat sollte möglichst vielseitig sein und am besten aus solchen Produkten bestehen, die auch sonst üblicherweise verzehrt werden, z.B. Käse, Fleisch-, Fisch-, Obst- oder Gemüsekonserven, Knäcke-  
brot, Schokolade, Tütensuppen, Getränke.

Menge: In Anlehnung an die Dänische Budget-Methode wird bei einem erwachsenen Menschen von folgender täglichen Verzehrmenge ausgegangen: 1,5 kg feste Nahrungsmittel und 1,5 l Getränke. Das bedeutet für 14 Tage 21 kg feste Nahrung und 21 l Getränke.

Die DGE unterteilt den Warenkorb in 7 unterschiedlich große Segmente:

- Getreide, Getreideprodukte, Brot, Kartoffeln
- Gemüse, Hülsenfrüchte
- Obst
- Getränke
- Milch, Milchprodukte
- Fisch, Fleisch, Eier
- Fette, Öle.

Die Übersichten werden in den AID-Verbraucherinformationen veröffentlicht und sind jedem Bürger zugänglich.

### 3.10. Deutsches Rotes Kreuz (DRK)

Das Rote Kreuz wurde kontaktiert, weil es aufgrund seines Einsatzes in Krisengebieten Praxiserfahrung in der Organisation und Durchführung der Ernährungsversorgung in Notfallsituationen hat.

Den Gesprächen lagen folgende Fragen zugrunde:

- Ernährungsnotfallvorsorge
  - Beschäftigt sich das DRK mit dem Thema ENV?
  - Aus Ihrer Erfahrung: Welche Güter sollten nach Ihrer Einschätzung zukünftig noch bewirtschaftet werden?
  - Welche (dieser) Güter sollten gelagert werden? (In welchem Umfang?)
  - Auf welchen Zeitraum sollte sich diese Lagerung erstrecken?
  - Welche Substitutionsgüter schlagen Sie für die zur Bewirtschaftung genannten Güter vor?
- Verteilung
  - Welche Erfahrungen haben Sie bei der Verteilung von Lebensmitteln an eine größere Anzahl von Personen gemacht? (Organisation der Verteilung, Ausgabestellen)
  - Bezugssysteme? (Lebensmittelkarten, Unterschriftenlisten, Blankopapiere etc.)
  - Verteilung täglicher Lebensmittelmengen oder „*Wochenpakete*“
  - Woher beziehen Sie in einem Krisenfall die Lebensmittel zur Errichtung Ihrer „*buffer stocks*“? Wo lagern Sie diese (direkt vor Ort, in einer Nachbarregion, in selbsterbauten transportablen Lagern/Silos oder in vor Ort vorhandenen Räumlichkeiten)?
  - Wie lange dauert der Prozess von der Planung, solche „*buffer stocks*“ anzulegen, über den Kauf der Ware bis zur Erstellung des Lagers?

- Für den Fall, dass sich die Bundesregierung entschließen würde eine Arbeitsgruppe zum Thema ENV einzusetzen, in welcher Vertreter der Regierung, der Wirtschaft und von Hilfsorganisationen 1 – 2 mal jährlich über das Thema Informationen austauschen würden, bzw. ein System „vorentwickeln“ – könnte sich das DRK vorstellen, in dieser Arbeitsgruppe mitzuarbeiten?

Das DRK beschäftigt sich nicht national, sondern nur international mit dem Themenkomplex ENV. Aus seiner umfangreichen Praxiserfahrung lassen sich aber durchaus einige Bereiche auf Deutschland übertragen, zumal das DRK befürchtet, dass in Deutschland nach einer Katastrophe vergleichbar dem Erdbeben in der Türkei (September 1999) die gleichen Probleme wie dort auftreten würden. Im Bereich der Notfallvorsorge und auch der ENV würden viele organisatorische Punkte vernachlässigt. Des Weiteren glaubt das DRK, dass die deutsche (wie die übrige westlich orientierte) Bevölkerung den Bezug zu Nahrungsmitteln verloren hat und auch die Fähigkeit des „*richtigen Kochens*“ nicht mehr flächendeckend vorhanden ist.

Während das DRK bis Anfang der 60er Jahre Lebensmittel für ca. 30.000 Personen bevorratet hat, wurde dies aus Kostengründen und wegen der veränderten infrastrukturellen Bedingungen in der Bundesrepublik abgeschafft. Das DRK geht in seinen Planungen davon aus, dass evtl. benötigte Nahrungsmittel in kürzester Zeit über Großmärkte bzw. international angeschafft werden können. Eine ähnliche Mentalität wird vom DRK bei Privatpersonen ausgemacht. Allerdings verfügt das DRK nach wie vor über „*großtechnische Anlagen*“ (z.B. Gulaschkanonen), um eine größere Personenzahl versorgen zu können.

Nach Ansicht des DRK macht ENV nur dann Sinn, wenn es sich um hochkalorische Grundnahrungsmittel handelt, die eine Energieversorgung über einen bestimmten Notzeitraum hinweg sichern helfen. Da in Deutschland die vorübergehende Verpflegung mit Getreide, Hülsenfrüchten, Öl, Zucker und Salz – wie in den meisten Einsatzgebieten üblich – vor allem auf Grund der hiesigen Ernährungsgewohnheiten als nicht praktikabel angesehen wird, wird die Bevorratung von Teigwaren und/oder Dosenfertiggerichten empfohlen. Dabei gilt es jedoch, die richtige Auswahl zu beachten, da z.B. Dosengemüse nur einen sehr geringen Energiegehalt aufweist.

Der wichtigste Aspekt bei der Verteilung der Lebensmittel vor Ort ist, zu gewährleisten, dass die Zielgruppe der Verteilung genau bestimmt ist, d.h. jederzeit gerechtfertigt werden kann, warum welche Personengruppe welche Mengen an Nahrungsmitteln über einen bestimmten Zeitraum erhält. Dieser Auswahl kommt allergrößte Bedeutung zu, besonders in Situationen mit begrenztem Budget oder einer noch nicht absehbaren Notstandsdauer.

Die Verteilung an sich kann sehr unterschiedlich organisiert sein, je nachdem in welchem regionalen Kontext bzw. unter welchen Bedingungen eine Verteilung zu organisieren ist. In einem Flüchtlingslager werden i.d.R. zunächst alle Ankömmlinge registriert und die Anzahl der Personen pro Familie festgestellt. Darauf basierend werden Nahrungsmittelkarten verteilt, die den Bezug von Nahrungsmitteln in den kommenden Monaten regeln. Verteilt wird aus sogenannten „*bulk supplies*“, d.h. Großgebinden, aus denen an einer Verteilstelle die jeweiligen Mengen pro Familie abgewogen oder abgemessen und ausgeteilt werden. Wenn Vertriebene in ihre Heimat zurückkehren, werden häufig sog. Monatspakete, die

bereits fertig verpackt sind, zur Verteilung gebracht. Diese bestehen aus vorher definierten Grundnahrungsmitteln. Solche Aktionen können innerhalb weniger Tage gestartet werden, müssen allerdings ständig überprüft werden, um eine Abhängigkeit von fremder Hilfe zu vermeiden bzw. die verteilten Mengen den Bedürfnissen anzupassen.

Bei Einmalverteilung kommt auch das System der Unterschriftenlisten bzw. Damenabdrucklisten zum Tragen, um die Ausgabe zu dokumentieren. Hierbei geht man allerdings davon aus, dass derselben Gruppe nicht noch einmal Nahrungsmittel zu geben sind.

Das DRK bemüht sich, die Lebensmittel vor Ort einzukaufen, wenn dies möglich ist, ohne das heimische Preisniveau zu deutlich zu verändern. Ansonsten werden die Nahrungsmittel weltweit zu Weltmarktpreisen eingekauft.

Insgesamt werden Nahrungsmittelhilfsprogramme vom Welternährungsprogramm (WFP) organisiert und finanziert. Die Identifizierung der Bedürftigen vor Ort übernehmen das Rote Kreuz oder andere NGOs ebenso wie die Verteilung selbst. Das Internationale Rote Kreuz legt bei solchen Aktionen einen Notvorrat an, sog. „*buffer stocks*“, um bei einem Ausfall seitens des WFP (aus logistischen oder finanziellen Gründen) eine kontinuierliche Verteilung sicherstellen zu können.

In extremen Notfällen ist das DRK bereits 48 Stunden nach Ordering am Einsatzort arbeitsbereit. Diese Einsätze sind allerdings unverhältnismäßig teuer, da alle Arbeits- und Lebensmittel eingeflogen werden müssen.

Das DRK wäre bereit, in einer ENV-Arbeitsgruppe mitzuarbeiten, sofern die Fragestellungen dies sinnvoll erscheinen lassen. Berücksichtigt werden muss jedoch, dass das DRK wie bereits erwähnt, vor allem international agiert.

### **3.11. Schutzforum, Gesellschaft für Friedenssicherung und angewandte Humanität**

Das Schutzforum vertritt die Ansicht, dass die ENV mittlerweile einen zu geringen Stellenwert bei der Bundesregierung einnimmt. Es hält eine Versorgung über das Ausland (Import) bzw. über eine eigenverantwortlich agierende Wirtschaft nicht für möglich bzw. für nicht ausreichend. Als Beispiel führen sie die Aufhebung der Arzneimittelbevorratung an. Das Schutzforum spricht sich außerdem für die Wiederetablierung des Veterinärzuges auf Kreisebene ein.

Die Datenerfassung und Datenvorlage aus der Landwirtschaft werden als vorbildlich und ausreichend eingeschätzt, so dass weitere Erhebungen im Krisenfall nicht notwendig seien.

Für den Bewirtschaftungsfall gibt das Schutzforum zu bedenken, dass in den potenziellen Ausgabestellen Waagen nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind, um Lagermengen in handelsübliche Größen zu überführen.

### **3.12. Welternährungsprogramm/World Food Program (WFP) – UNO**

Das Welternährungsprogramm der UNO hat es sich unter anderem zur Aufgabe gemacht, die Ernährung der Bevölkerung in Krisensituationen bzw. Krisengebieten sicher zu stellen. Das WFP arbeitet mit zahlreichen regionalen NGOs zusammen.

In der Kosovokrise (Projekt-Nr. 6136.00) wurden von WFP 60.000 t Lebensmittel und Produkte zur Erstversorgung bereit gestellt, um 2,5 Mio. Bedürftige über 40 Tage zu versorgen. Die Registrierung und regelmäßige Überprüfung von Bedürftigen erfolgte zusammen mit einem Monitoringprogramm über die benötigten Produkte. Die Aktion lief vom 1. Juli 1999 bis zum 31. Dezember 1999. Die Kosten für die Lebensmittel betragen ca. 122 Mio. US\$, die Gesamtkosten beliefen sich auf 224 Mio. US\$.

In einigen vom Krieg mittelbar betroffenen Regionen war die Hilfe der UNO notwendig, weil die landwirtschaftlichen Flächen durch Bombardement zerstört wurden oder weil die Frühjahrsbestellung ausgefallen war. Montenegro hatte bis zur Krise 62 % aller Lebensmittel aus Serbien importiert. Es gab also sehr unterschiedliche Gründe, die eine Lebensmittelversorgung notwendig machten.

Die betroffenen Regionen wurden in kleine Organisationseinheiten unterteilt und verschiedenen NGOs (z.B. verschiedene Rot-Kreuz-Organisationen) zugewiesen, welche vor Ort für die laufende Erfassung der Bedürftigen sowie für Lagerung und Ausgabe der Lebensmittel verantwortlich waren. Zusätzlich richtete die WFP sogenannte Feldbüros ein, um logistische Hilfe vor Ort zu leisten und half bei der Wiederinstandsetzung bzw. dem Neuaufbau von Bäckereien, welche anschließend mit Getreide bzw. Mehl beliefert wurden. Zusätzlich wurde die Bevölkerung unterrichtet, wie Nahrungsmittel vorbereitet werden können, um die Kochzeit so gering wie möglich zu halten. Eine Maßnahme, die überall dort zur Anwendung kommen kann, wo die Stromversorgung partiell oder stundenweise ausfällt.

Die verteilten Rationen (2.250 kcal pro Person; orientiert an unseren klimatischen Verhältnissen und dem durchschnittlichen täglichen Kalorienverbrauchs in Deutschland empfiehlt die Deutsche Gesellschaft für Ernährung 1.800 – 2.000 kcal/Person) basierten auf den Ernährungsrichtlinien des UNHCR/MFP für Notfälle. 2.100 kcal wurden in Form von Grundnahrungsmitteln (Mehl/Brot, Reis, pflanzliche Fette, Büchsenfleisch oder -fisch, Bohnen, Zucker, Salz) über das WFP bereit gestellt, der Rest wurde über frische Lebensmittel (Salat, Obst) durch andere (vor allem örtliche Organisationen) zugeführt. Im Winter wurde die Ration um 200 kcal aufgestockt. Die ersten drei Tage wurden mit Sofort-Fertignahrung und Hochenergiekeksen abgedeckt.

### **3.13. IDNDR**

Das IDNDR ist eine UN-Organisation mit der Zielsetzung, die Auswirkungen von Naturkatastrophen zu reduzieren. Sie sieht ihre Hauptaufgabe in der Aufklärung der Bevölkerung in gefährdeten Gebieten sowie der Implementierung und des Aufbaus von Katastrophenschutzstrukturen. Hierzu zählen u.a.



- der Aufbau eines Frühwarn- und Informationssystems,
- der regelmäßige Austausch mit anderen betroffenen Gebieten,
- Verbreitung der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse,
- der Aufbau eines Krisenstabes,
- der Aufbau einer Verwaltungsstruktur, die in der Lage ist, Krisen zu bewältigen.

Diese Strukturen sind in der Bundesrepublik überwiegend vorhanden (Lediglich die internationale Zusammenarbeit in der Organisation von vorbeugenden Maßnahmen – wie z.B. die ENV – ist verbesserungswürdig.)

Auch das Deutsche Rote Kreuz arbeitet im operativen Stab des IDNDR mit.

Die Erfahrungen des DRK zeigen ebenso wie die von WFP und IDNDR, dass die Bewältigung einer Krisensituation vor allem dann innerhalb weniger Stunden bis Tage erfolgreich anläuft und durchgeführt werden kann, wenn die Grundzüge einer Notfallorganisation strukturiert, bekannt und trainiert sind. Detailorganisationen können nicht vorbereitet werden, da sich jeder Einzelfall von den anderen unterscheidet. Außerdem zeigen sie, wie wichtig die internationale Zusammenarbeit ist und dass die Bewältigung von heutigen Krisen vor allem aufgrund der internationalen Vorsorgeprogramme und Zusammenarbeit reibungslos funktioniert.

### **3.14. Vergleich der Ernährungsnotfallvorsorge in anderen europäischen Ländern**

Nach Schweizer Angaben verzichtet kein OECD-Land auf eine wirtschaftliche Krisenvorsorge, allerdings sind die Ausführungen und Schwerpunkte sehr unterschiedlich.

Die meisten Länder kennen ein übergeordnetes Koordinationsorgan, in dem die gesamte zivile Krisenintervention zusammengefasst ist.

Eine kriegerische Auseinandersetzung in Mitteleuropa wird für die nächste Zukunft allgemein als ziemlich unwahrscheinlich beurteilt. Dagegen werden zahlreiche weitere potenzielle Risiken, die in den meisten Industrienationen zu Versorgungsengpässen führen können, für möglich gehalten, z.B. zivilisationsbedingte Katastrophen, Naturkatastrophen aufgrund der Destabilisierung des Ökosystems, Terrorismus, Migration, Krisen im wirtschaftlichen, sozialen und politischen System. Die Entwicklung der Wirtschaft hin zu erhöhter Abhängigkeit von elektronischen Kommunikations- und Datenverarbeitungssystemen sowie zu minimalen Vorräten vergrößert die Risiken zusätzlich.

Ähnlich unterschiedlich wie die Organisationsform ist auch die Mitwirkung der Wirtschaft. Die meisten Staaten kennen keine ständige Mitwirkung der Privatwirtschaft, sondern sehen eine Beteiligung erst im Krisenfall vor, also zum Zeitpunkt der Umsetzung der vorbereiteten Bewirtschaftungsmaßnahmen.

Bewirtschaftungsmaßnahmen haben das Ziel, den Verbrauch zu drosseln und knapp gewordene Güter gleichmäßig auf die Bevölkerung zu verteilen. Sie reichen von Sparappellen bis zu Verboten, Kontingentierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen. Länder, die geringe Vorräte halten, werden in einem Krisenfall gezwungen sein, bereits zu einem frühen Zeitpunkt Bewirtschaftungsmaßnahmen zu ergreifen. Umgekehrt können Staaten mit vergleichsweise hohen Vorräten den

Markt länger alimentieren, ohne gleich zu einschneidenden Maßnahmen für den Konsumenten greifen zu müssen.

Die **Schweiz** hat als einzige ein System, welches umfassend von der Wirtschaft mitgetragen wird. Dadurch ist gewährleistet, dass der Staat nur subsidiär mit Rahmenbedingungen eingreift und sich dabei ganz auf die bestehenden privaten Marktstrukturen abstützt. Die Unternehmen verpflichten sich, bestimmte Lager (Pflichtlager) zu halten und für den regelmäßigen Austausch des Lagergutes zu sorgen. Der Bund überwacht diese Pflichtlager und erleichtert deren Finanzierung durch die Garantie von Bankdarlehen. Im Gegensatz zu den Nachbarstaaten oder den USA betrachtet die Schweiz die Durchführung der Lagerhaltung kritischer Güter nicht als originäre Aufgabe des Staates. Die Maßnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung haben zum Ziel, Nachteile für Konsumenten und die Wirtschaft möglichst klein zu halten. Pflichtlager leisten dazu einen wesentlichen Beitrag, indem sie in einer Krise relativ rasch eingesetzt werden können. 1998 wurde die obligatorische Pflichtlagerhaltung von Kohle und Tee aufgehoben, gegenwärtig werden weitere Produkte überprüft. In den letzten Jahren wurden die Pflichtlagermengen aufgrund der veränderten sicherheitspolitischen Lage reduziert. Ein Vorgang, der noch nicht abgeschlossen ist und zwischen 1990 und 1997 zu einer markanten Mengen-Reduktion geführt hat. Die Kosten für die Pflichtlagerhaltung sind in diesem Zeitraum von 790 Mio. Franken auf 330 Mio. Franken reduziert worden. Die Kosten der Lagerhaltung werden auf die Konsumentenpreise übertragen (Verursacherprinzip).

**Finnland** passte seine Vorsorgepolitik aufgrund von Veränderungen internationaler Faktoren in der Energie- und Nahrungsmittelversorgung, des raschen technischen und wirtschaftlichen Wandels, nicht zuletzt aber auch aufgrund des instabilen russischen Umfeldes an. Heute verfügt Finnland über Reserven an Nahrungsmitteln, Medikamenten, Erdölprodukten, Gas sowie Industrierohstoffe. Ein Schwerpunkt der finnischen Landesversorgung bildet die Sicherheit der Infrastruktur (technische Systeme, Elektronikindustrie, Banken, Versicherungen). Die Kosten des Staates für die Lagerhaltung sind allerdings fast fünfmal höher als diejenigen der Schweiz, was darauf zurückzuführen ist, dass ein Grossteil der Pflichtreserven in staatlichen Händen liegt. Der Gesamtwert dieser Lager ist jedoch bedeutend geringer als in der Schweiz. Finnland hat eine eigenständige Verwaltungseinheit, welche besonders im Bereich der Sicherung von Infrastruktur und technischen Systemen weit entwickelt ist.

**Norwegen** betreibt eine sehr detaillierte Ernährungsvorsorge. Als Berechtigungsnachweise werden Rationierungshefte mit Rationierungskarten, Anweisungen, Requisitionen, Mahlzeiten-, Zulagen- und Extraktarten eingesetzt. Die Lebensmittel sind für jeweils eine Zuteilungsperiode (i.d.R. 3 Monate) zu Scheckheften mit perforierten Karten gebunden. Daneben existieren Notkarten. Die Verteilung der Lebensmittelkarten erfolgt anhand behördlicher Personenregister. Grossisten und Produzenten müssen Bestandsmeldungen über rationierte Waren abgeben. Das Bezugsscheinwesen wird nicht praktiziert. Zur Überprüfung erfolgen behördliche Stichprobenkontrollen.

In **Dänemark** erfolgt aufgrund des hohen Selbstversorgungsgrades (250 – 300 %) keine Vorrathaltung. Auch Maßnahmen zur Produktionslenkung sind nicht vorgesehen. Lebensmittelkarten existieren und werden aufgrund von Haushaltskarteien über die Gemeinden ausgegeben. Es hat Versuche zur Verwendung von

Strichcodes auf den Lebensmittelkarten gegeben, um eine computergestützte Austeilung zu ermöglichen. Die Ergebnisse sind nicht bekannt. Zudem plant Dänemark den umfangreichen Einsatz elektronischer Datenverarbeitungssysteme zur Erfassung und Planung. Es ist derzeit jedoch ebenfalls nicht bekannt, wie weit diese Planungen umgesetzt sind.

## **3.15. Repräsentativbefragung zur privaten Vorratshaltung**

### ***3.15.1. Vorbemerkung***

Die Ausgestaltungserfordernisse der staatlichen Ernährungsnotfallvorsorge hängen sehr stark davon ab, wie weit die Bevölkerung Eigenvorsorge betreibt, d.h. für welchen Zeitraum sich die Bevölkerung aus privaten Vorräten ernähren kann. In der Fachliteratur, z.B. Solmecke/Wolter wird eine private Vorratshaltung für einen Zeitraum von 14 Tagen empfohlen. Nach der aktuell herrschenden Meinung wird jedoch davon ausgegangen, dass private Vorratshaltung auf Grund veränderter Lebensgewohnheiten, insbesondere aufgrund der Trends zu mehr Single-Haushalten, Essen-Gehen als Freizeitgestaltung, verlängerte Ladenöffnungszeiten etc., heute nicht mehr bzw. in wesentlich geringerem Umfang praktiziert wird.

Um den tatsächlichen Stand zu überprüfen, wurde eine repräsentative Telefonumfrage durchgeführt. Die 360 Interviewpartner wurden nach dem Zufallsprinzip ermittelt. Es wurden bis zu drei Versuche zu unterschiedlichen Zeiten und an unterschiedlichen Tagen durchgeführt, um eine hohe Trefferquote zu erzielen.

### ***3.15.2. Vorgehensweise***

Aus den folgenden Bundesländern (in Klammern der Grund für deren Auswahl) wurden nach dem Zufallsprinzip jeweils eine städtische und eine ländliche Gemeinde ausgewählt:

- Schleswig-Holstein (ländlicher Charakter),
- Berlin (ehemalige Insellage mit Notstandsgesetzgebung und Isoliercharakter, „Berlinreserve“)
- Nordrhein-Westfalen (sehr dichte Besiedlung, sehr dichte Infrastruktur)
- Sachsen (als Beispiel für die neuen Bundesländer)
- Baden-Württemberg (das MLR hat mit ENV-2000 ein modernes Konzept, welches den Aufruf zur privaten Vorratshaltung beinhaltet)

Die vorher festgelegte Buchstabenkombination „Ech“ gab den ersten Interviewpartner vor. Im Folgenden wurde jeder vierte Privatanschluss ausgewählt, pro Ort insgesamt 40 Teilnehmer. Das Gespräch wurde mit der Person, die zufällig am Telefon war, geführt.

Die beschriebene Vorgehensweise beruht auf Schnell, Hill & Esser (1995): Methoden der empirischen Sozialforschung.

### **3.15.3. Ergebnisse**

Von den angewählten Anschlüssen wurden 26,4 % nicht erreicht, 36,4 % verweigerten das Interview.

Von den befragten Personen betreiben 71,6 % Vorratshaltung. Unter Vorratshaltung wurden im Rahmen der Umfrage die Lebensmittel verstanden, die nicht für den täglichen bzw. sofortigen Verbrauch bestimmt sind und regelmäßig ersetzt werden. Bei 69,4 % erfolgt diese Vorratshaltung geplant. Als häufigste Gründe wurden angegeben:

- Um Vorräte im Haus zu haben (31,3 %)
- Um nicht täglich einkaufen zu müssen (15,7 %)
- Ländlicher Wohnraum (13,4 %)
- 30,6 % konnten keine Gründe für ihr Vorgehen angeben
- 79,9 % halten private Vorratshaltung für sinnvoll

Auf die Frage, bei welchen Katastrophen eine private Vorratshaltung sinnvoll wäre, wurden als häufigste Antworten genannt:

- Schneekatastrophe (15,7 %)
- Hochwasserkatastrophe (12,7 %)
- Krieg (11,2 %)
- Atomkatastrophe (9,0 %)
- 44 % konnten keinen Grund angeben.

Die folgenden Nahrungsmittel wurden am häufigsten als Produkte des privaten Vorrates genannt:

- Konserven bzw. Eingemachtes 35,1 % als allgemeine Angabe, bzw. 28,4 % Gemüse, 19,4 % Obst und 18,0 % Fertiggerichte als differenzierte Angabe.
- Mehl (38,8 %), Zucker (41,8 %), Reis (38,1 %), Nudeln (49,3 %), Tiefkühlwaren (18,7 %, v. a. Fleisch), H-Milch (15,7 %), Mineralwasser (18,0 %), Säfte (15,7 %) und Kartoffeln (23,9 %).

Lediglich 15,7 % gaben an, überhaupt keine Lebensmittel vorrätig zu halten.

### **3.15.4. Fazit**

Es wird in Deutschland in stärkerem Maße als erwartet private Vorratshaltung betrieben, wenn auch aus anderen Gründen als in früheren Zeiten. Heute ergibt sich die Notwendigkeit vor allem daraus, dass die meisten Erwachsenen berufstätig sind und besonders in ländlichen Gegenden keine nahegelegenen Einkaufsmöglichkeiten vorhanden sind.

Die genannten Produkte decken sich gut mit den von der Deutschen Gesellschaft für Ernährung angegebenen Warengruppen.

## 4 Soll-Konzept

### 4.1. Begriffsdefinition

Der Begriff „*Ernährungsnotfallvorsorge*“ (ENV) ist rechtlich nicht normiert. Im Rahmen des Forschungsvorhabens werden unter ENV alle vorbeugenden, vorbereitenden und ausführenden Maßnahmen zur Lösung von Problemen bei der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln unabhängig von der Ursache und der rechtlichen Einstufung der Krise verstanden. D.h. sie umfasst die Versorgungskrisen nach dem Ernährungssicherstellungsgesetz (ESG), dem Ernährungsvorsorgegesetz (EVG) sowie unterhalb des EVG angesiedelte Versorgungskrisen. Bei den folgenden Ausführungen wird der Begriff ENV i.d.R. ganzheitlich verwendet. Sofern Differenzierungen erforderlich werden, orientieren sie sich nicht an der rechtlichen Klassifizierung, sondern an den Ausprägungen der Versorgungskrisen.

Der sogenannte „*worst case*“, d.h. die Auswirkungen eines nuklearkriegs- oder unfallbedingten „*Zusammenbruchs*“ des gesamten Bundesgebietes wird mangels Prognostizierbarkeit der verbleibenden Handlungsmöglichkeiten nicht betrachtet.

### 4.2. Interessenlage des Staates an der ENV

Die Interessenlage des Staates an der ENV ergibt sich in erster Linie aus der im Grundgesetz verankerten Fürsorgepflicht gegenüber der Bevölkerung und zielt auf die Sicherstellung der ausreichenden Versorgung mit Nahrungsmitteln. Eine weitere wichtige Interessenlage liegt in der Gewährleistung der Inneren Sicherheit und zielt auf die Verhinderung von Unruhen aufgrund Nahrungsmittelknappheit bzw. ungerechter Verteilung der Nahrungsmittel in einer Mangelsituation.

Die ENV dient ausdrücklich nicht dazu, sonstige unerwünschte Effekte einer Versorgungskrise, wie z.B. Beschleunigung von Konzentrationsprozessen, Arbeitsplatzverluste durch Betriebsaufgaben, Ausschaltung von Konkurrenten sowie andere Ausnutzung von Notlagen, zu unterbinden. Der Effekt, dass es bei den Marktakteuren Krisengewinnler und -verlierer geben wird, ist als Element der Marktwirtschaft hinzunehmen, solange dies keine nicht mehr akzeptablen Auswirkungen auf die gleichmäßige Grundversorgung der Bevölkerung hat.

### 4.3. Handlungsbedarf

Der ENV-Handlungsbedarf des Staates ist in zwei Kategorien zu unterteilen:

- Handlungsbedarf in Nicht- bzw. Vor-Krisenzeiten
- Handlungsbedarf während der Krise.

Der Handlungsbedarf in Nicht-Krisenzeiten umfasst im Wesentlichen:

- Laufende Marktbeobachtung zur Risikoabschätzung und Bereitstellung von Steuerungsinformationen im Krisenfall
- Entwicklung und Fortschreibung eines Instrumentariums zur Krisenbewältigung

- Entwicklung und Fortschreibung einer Krisenorganisation
- Qualifizierung der im Krisenfall an der Krisenbewältigung Beteiligten
- Durchführung von Übungen.

Die vorgenannten Aktivitäten sind keine Einmal- sondern Daueraufgaben. Der Handlungsbedarf in Krisenzeiten besteht im Wesentlichen aus

- dem Aufbau der erforderlichen Krisenorganisation,
- der Feststellung der zur Krisenbewältigung erforderlichen Aktivitäten und
- der Durchführung dieser Aktivitäten.

Dabei stellt sich die Frage des Beginns des Handlungsbedarfs bzw. des Beginns der Krise. Unter Anlegung der Zielsetzung der ENV setzt der Handlungsbedarf somit erst in dem Moment ein, in dem hinreichend genau absehbar ist, dass

- die verfügbare Menge an Lebensmitteln nicht mehr ausreicht, um die Grundversorgung der Gesamtbevölkerung zu sichern oder
- trotz ausreichender Verfügbarkeit einzelne Teile der Bevölkerung nicht mehr ausreichend versorgt werden.

Zur Sicherstellung der Grundversorgung reicht es aus, der Bevölkerung während des Krisenzeitraums den energetischen Grundbedarf in Höhe von 2.000 – 2.400 kcal pro Person und Tag zu garantieren, z.B. in Form von Brot und Fett oder durch Kartoffeln (Quellen: Deutsche Gesellschaft für Ernährung, Schweizer Ernährungssicherungsstrategie, Zielgröße der norwegischen ENV).

Unter dem Aspekt „*Innere Sicherheit*“ ist die ausschließliche Versorgung mit Brot und Butter nur für einen kurzfristigen Zeitraum (max. 14 Tage zu Beginn) vertretbar. Denn es ist davon auszugehen, dass mit fortschreitender Krise die Anspruchshaltung bzw. das Unruhepotenzial wächst, so dass eine qualitative Anreicherung erforderlich wird. Außerdem sprechen ernährungsphysiologische Gründe für eine qualitative Anreicherung. Die Schweizer Ernährungssicherungsstrategie strebt deshalb an, dass die Ernährung – sofern verfügbar – mindestens zu 8 % aus Proteinen, zu 50 % aus Kohlehydraten und zu 15 % aus Fetten besteht, die Aufteilung der übrigen 27 % richtet sich nach der Verfügbarkeit.

Des Weiteren stellt sich die Frage, ob und inwieweit Preissteigerungen die ausreichende Verteilung der Nahrungsmittel gefährden können bzw. welche Preissteigerungen der Bevölkerung zugemutet werden können, ohne dass daraus ein Handlungsbedarf des Staates entsteht.

Nach dem Agrarbericht 1998 hat ein vierköpfiger Haushalt 1950 rd. 50 % seines Netto-Einkommens für die Ernährung aufgewendet, wogegen der Anteil bis 1997 auf 16 % gesunken ist.

Ausgabeposition	1950	1997 (Ist)	Veränderungsspielraum (BSL-Ansatz)	1997 (Zumutbarkeit)
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	?	13,0%	-50%	6,5%
Gesundheit und Körperpflege	?	2,7%	-20%	2,1%
Möbel, Haushaltsgeräte	?	5,4%	-90%	0,5%
Energie	?	3,7%	0%	3,7%
Wohnungsmiete u.ä.	?	18,7%	0%	18,7%
Bekleidung, Schuhe u.ä.	?	4,7%	-50%	2,4%
Persönliches, Reisen	?	2,7%	-100%	0,0%
Bildung, Unterhaltung, Freizeit	?	9,1%	-90%	0,9%
Ersparnisse, Kapitalaufbau	?	13,0%	-80%	2,6%
Versicherungsbeiträge, Unterhaltszahlungen, Zinsen, Baudarlehen, Vereinsbeiträge	?	11,0%	0%	11,0%
Zwischensumme	50%	84%	---	48,4%
Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	50%	16,0%	Differenz zum Rest	51,6%
Gesamt	100%	100%	----	100%

Wie die Analyse der Veränderungsspielräume der einzelnen Ausgabepositionen zeigt, ist es einem durchschnittlichen 4-Personenhaushalt in Krisenzeiten zuzumuten, 50 % des Einkommens für die Ernährung aufzuwenden. D.h. für weite Teile der Bevölkerung sind Preissteigerungen um den Faktor 3 – 3,5 zumutbar. Durch Umschichtung innerhalb der Position „Nahrungsmittel“ von Genussmitteln zu Grundnahrungsmitteln lässt sich sogar eine größere Preissteigerung abfangen.

Die Wahrscheinlichkeit der Notwendigkeit, durch flächendeckende Interventionen auf Preissteigerungen reagieren zu müssen, ist somit als relativ gering einzustufen. Es würde ausreichen, sozial schwache Haushalte oder finanzschwache soziale Einrichtungen durch gezielte Maßnahmen in die Lage zu versetzen, sich am Markt zu bedienen.

#### 4.4. Soll-Prinzip der Ernährungsnotfallvorsorge

Im deutschen Wirtschaftssystem erfolgt die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln durch die Privatwirtschaft im Rahmen ihrer unternehmerischen Tätigkeit. Dabei gilt im Wesentlichen folgende Aufgabenteilung zwischen den Marktakteuren:

- Nahrungsmittelerzeugung durch die Landwirtschaft (in- oder ausländische Erzeuger)
- Verarbeitung/Aufbereitung durch die Ernährungsindustrie (soweit erforderlich)
- Distribution durch den Großhandel, i.d.R. Handelsketten

- Versorgung der Verbraucher durch den Einzelhandel, in Gaststätten bzw. über sonstige Außer-Haus-Verpflegung oder im Rahmen von Sammelverpflegungen.

Es handelt sich um ein in Nicht-Krisenzeiten bewährtes System mit dem Ergebnis einer gleichmäßigen Lebensmittelversorgung. Eine Systemveränderung hätte Effektivitäts- und Effizienzverluste zur Folge. Wäre dies anders, hätten die Kräfte der Marktwirtschaft entsprechende Veränderungen bereits selbst herbeigeführt.

Ein Versorgungskonzept für Krisenzeiten sollte daher auf die eingespielten Mechanismen der Nicht-Krisenzeiten aufsetzen. Vgl. auch Schweizer Ernährungs-sicherungsstrategie, Seite 17: *„Eine erfolgreiche Strategie muss sich auf die vorhandenen Möglichkeiten und eingespielten Abläufe der Ernährungswirtschaft stützen. Die heute bestehenden, leistungsfähigen Betriebe und Unternehmen bilden auch in einer Krise die Träger der Versorgung: Es gibt keine Alternative zu einer eingespielten Organisation in einer Unternehmung. Komplexe, technische Einrichtungen funktionieren auch in Extremsituationen nur bei einwandfreier Bedienung. Eingerichtete Versorgungskanäle von heute sind eine Sicherheit, auf die wir uns mehr verlassen können als auf improvisierte ‚Hau-Ruck-Übungen‘.“*

Der teilweise oder vollständige Ausfall einer der o.g. Marktakteurebenen kann (muss aber nicht zwingend) ausreichen, um eine Versorgungskrise auszulösen.

Die Krisenbewältigung kann unabhängig von den Ursachen prinzipiell nach folgenden vier völlig unterschiedlichen Denkansätzen (Modellen) erfolgen:

- Modell 1: Ausschaltung der Störgröße(n) bzw. Unterstützung der Marktakteure bei der Neutralisierung (Revitalisierung der ausgefallenen Akteurebene bzw. -ebenen), z.B. durch Wiederherstellen oder Überbrücken zerstörter Infrastruktur
- Modell 2: Umgehung der ausgefallenen Akteure bzw. Ebene (falls möglich), z.B. Import von landwirtschaftlichen Produkten bzw. von verarbeiteten Lebensmitteln oder Verzicht auf die Verarbeitung von landwirtschaftlichen Produkten oder Substitution durch andere Produkte
- Modell 3: Wahrnehmung der Aufgaben der ausgefallenen Ebene(n) durch Dritte, z.B. Lebensmittelausgabe an die Bevölkerung durch gemeinnützige und/oder staatliche Stellen
- Modell 4: Veränderung bzw. Ausschaltung der Marktmechanismen, d.h. im Extremfall durch Instrumente der Planwirtschaft.

Je nach Art, Umfang und Ursache der Krise sind auch Mischformen denkbar.

In den einzelnen Modellen kämen dem Staat neben der Lagebeobachtung jeweils folgende Funktionen zu:

- Modell 1: Initiierung von Maßnahmen zur Behebung der Krisenursachen
- Modell 2: Unterstützung der Marktakteure bei der Erschließung von Substitutionsmöglichkeiten, z.B. politische „Flankierung“ von Importen
- Modell 3: Bereitstellung eigener Ressourcen zur Marktunterstützung
- Modell 4: Einführung, Überwachung und Durchsetzung des veränderten Wirtschaftssystems.

In den ersten drei Handlungsmodellen kommt dem Staat eine kooperative Funktion zu, in der er versucht, die Wirtschaft in der Wahrnehmung ihrer Verantwortung für die Versorgung der Bevölkerung zu unterstützen.

Im vierten Modell, welches nach dem aktuellen Rechtsverständnis im ESG-Fall anzuwenden wäre, hat er dagegen eine obrigkeitstaatliche Funktion und übernimmt in dieser unmittelbar die Verantwortung für die Versorgung.



Unter Durchsetzungsaspekten bedeutet die Übernahme dieser Rolle in letzter Konsequenz, dass alle Schlüsselfunktionen der Lebensmittelversorgung mit staatlichen Entscheidungsträgern besetzt werden müssen. Um die Aufgaben dieser Schlüsselfunktionen zielgerichtet wahrnehmen zu können, müssen die einzusetzenden Entscheidungsträger über die gleiche Qualifikation (Fachkenntnisse und Betriebsstrukturen) verfügen wie ihre Vorgänger aus der Privatwirtschaft. Seitens BSL bestehen gravierende Zweifel, dass der Staat über entsprechende Kapazitäten verfügt. Zur Vermeidung von Effektivitäts- und Effizienzverlusten müsste er sich also externer Berater bedienen, womit er sich wiederum in die Abhängigkeit von der Privatwirtschaft begeben würde.

Für die gleichmäßige Verteilung knapper Nahrungsmittel gelten folgende rechnerische Grundregeln:

1. Verteilmenge =  
Summe des verfügbaren Angebotes abzgl. x % Sicherheitsreserve  
(x = frei definierbar)
2. Durchschnittlicher Pro-Kopf-Anspruch =  
Verteilmenge / Anzahl der zu Versorgenden.

Für die praktische Umsetzung der gleichmäßigen Verteilung reicht prinzipiell die Einhaltung der folgenden beiden „*Spielregeln*“ aus:

1. Die Verbraucher erhalten Grundnahrungsmittel nur gegen Bezugsberechtigungen.
2. Alle Marktakteure betreiben ihr Geschäft (soweit möglich) in den Grundzügen genauso weiter wie in Nicht-Krisen-Zeiten, d.h. vor allem
  - kein „*Abzweigen*“ von Waren für den Schwarzmarkt
  - keine Rückhaltung von Waren zwecks Preisspekulation.

Es wäre allerdings naiv, zu glauben, dass sich alle Marktakteure („*Mitspieler*“) an die Regeln halten, und deshalb wäre es zumindest als Fahrlässigkeit einzustufen, wenn sich der Staat „*blind*“ auf die Einhaltung der Regeln verlassen würde. Genauso wenig ist es jedoch gerechtfertigt, der Wirtschaft pauschal zu unterstellen, sich in Krisenzeiten „*ungerechtfertigt*“ zu Lasten der Verbraucher bereichern zu wollen und sie aufgrund dieser Möglichkeit in „*Kollektivhaft*“ zu nehmen.

Daraus ergibt sich, dass der Staat ein Instrumentarium benötigt, welches ihm in Krisenzeiten erlaubt,

- alle Marktakteure zu jedem beliebigen Zeitpunkt auf Einhaltung der „*Spielregeln*“ zu kontrollieren,
- Nicht-Einhaltung der „*Spielregeln*“ durch „*spürbare*“ Strafen (auch im Nachhinein) zu ahnden und
- die Einhaltung der „*Spielregeln*“ durch Zwangsmaßnahmen durchzusetzen (im Extremfall: Ausschluss des Akteurs vom Marktgeschehen).

Angesichts der Ausgangslage, dass der Staat in Krisenzeiten zwingend auf die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft angewiesen ist, empfiehlt es sich, bereits in Vor-Krisenzeiten eine Intensivierung der Beziehungen vorzunehmen, um im Krisenfall eine reibungslose Zusammenarbeit zu ermöglichen. Eine derartige Kooperation ist im beiderseitigen Interesse.

Das objektive Interesse des Staates liegt darin, frühestmögliche Kenntnis über die Entwicklungen auf dem Nahrungsmittelmarkt zu erhalten und dadurch frühzeitig in die Lage versetzt zu werden, das Kriseninstrumentarium den Strukturänderungen entsprechend fortzuschreiben. Vgl. auch Schweizer Ernährungssicherungs-

strategie, Seite 17: „*Alle heutigen Strukturen der Wirtschaft sind starken Veränderungen unterworfen. Die Ernährungssicherungs-Strategie trägt diesen ständigen Entwicklungen Rechnung, indem sie diese nicht beeinflusst, sondern rasch zur Kenntnis nimmt und daraus möglichst optimalen Nutzen zieht.*“

Die Interessenlage der Wirtschaftsvertreter korrespondiert mit der Lobbyfunktion der Verbände, wonach sie versuchen, über die Bereitstellung von branchenspezifischen Informationen auf Gesetzesvorhaben oder sonstige politische Entscheidungen einzuwirken. Im konkreten Fall liegt ihr Gestaltungsinteresse in der Zielsetzung einer Minimierung der staatlichen Eingriffe in das Marktgeschehen.

Die Intensivierung der friedenszeitlichen Kooperation empfiehlt sich auch vor dem Hintergrund, dass selbst das Verteidigungsministerium – argumentativ unterstützt durch die von ihm in Auftrag gegebene Studie „*Abhängigkeit der Streitkräfte von Zivilen Leistungen*“ – die Strategie anwendet, bereits in Friedens- bzw. Nicht-Krisenzeiten auf dem Vereinbarungswege die Voraussetzungen für eine reibungslose Zusammenarbeit im Ernstfall zu schaffen.

Die Zusammenarbeit darf sich nicht auf einzelne sporadische Kontakte beschränken, sondern es empfiehlt sich die Institutionalisierung in Form einer Arbeitsgruppe mit folgender Zielsetzung:

- Darlegung des gemeinsamen Informationsbedarfs
- lfd. Information über die gegenseitigen Anliegen und Entwicklungen
- gemeinschaftliche Weiterentwicklung der Krisenlösungsinstrumentarien
- beiderseitige Vertrauensbildung.

Z.B. wäre es denkbar, dass im Rahmen dieser Arbeitsgruppe definiert wird, wie die Warenwirtschaftssysteme der Handelsketten in Krisenzeiten für Krisenbewältigungszwecke nutzbar gemacht werden können bzw. welche Daten der Handel in Krisenzeiten in welcher Form der Ernährungsverwaltung zur Verfügung stellt.

Wegen ihrer Bedeutung für die Weiterentwicklung des Kriseninstrumentariums sollte die Arbeitsgruppe auf Bundesebene angesiedelt werden, da dort die ENV-Gesetzgebungskompetenz liegt. Ihr sollten seitens der Ernährungsverwaltung Vertreter des BML, der BLE und einzelner Länder sowie seitens der Privatwirtschaft je ein Vertreter der Landwirtschaft, der Ernährungsindustrie und des Handels angehören. Die Geschäftsführung wird am zweckmäßigsten der BLE übertragen.

Den Ländern steht es frei, in ihrem Zuständigkeitsbereich vergleichbare Arbeitsgruppen für die laufende Kontaktpflege zu bilden.

## **4.5. Krisenbewältigungsinstrumente**

### **4.5.1. Krisenmanagement**

Krisenmanagement ist kein in allen Verfahrensschritten standardisiertes Krisenlösungsverfahren, sondern ein flexibles Instrumentarium bestehend aus

- präziser Lagebeurteilung,
- qualifizierter Entscheidungsvorbereitung
- Entscheidungsfindung und
- Erfolgskontrolle.

Ziel sind die Auswahl und Festlegung eines gezielten Einsatzes situationsadäquater, kombinierter und richtig dosierter Maßnahmen zur Krisenbewältigung. Ein effizientes Krisenmanagement setzt voraus, dass alle an der Entscheidungsfindung Mitwirkenden (Entscheidungssträger und Entscheidungsvorbereiter)

- im voraus bezeichnet sind,
- ihre Aufgabe, ihren Entscheidungsspielraum sowie die Entscheidungsabläufe kennen,
- ihre jeweiligen Ansprechpartner bzw. Weisungsgeber auf der vor- und nachgeordneten Ebene kennen,
- mit der Methodik und Anwendung der Hilfsmittel (inkl. DV-Technik) zur Entscheidungsfindung vertraut sind,
- in der Lage sind, im Krisenfall ohne Anlaufzeit ihre Funktion wahrzunehmen,
- die Befähigung haben, kurzfristig die potenziellen Auswirkungen der möglichen Entscheidungsvarianten abzuschätzen.

Krisenmanagement erfordert **nicht** die Vorbereitung von fertigen Problemlösungen, sondern die Bereitstellung größtmöglicher Problemlösungsfähigkeit und Entscheidungskraft, weil in der Krise Entscheidungen unter erhöhtem Zeitdruck und Informationsmangel zu fällen sind.

## **4.5.2. Interventionsmöglichkeiten**

### *4.5.2.1. Instrumente der Angebotssteuerung*

Die Instrumente der Angebotssteuerung dienen dazu, Versorgungsengpässen durch eine Angebotserhöhung oder eine qualitative Umstellung des Angebotssortiments, z.B. auf energetisch hochwertigere Nahrungsmittel, entgegen zu wirken. Die wesentlichen Instrumente sind

- die Umstellung bzw. Steigerung der Inlandsproduktion,
- die Erhöhung des Warenimports und
- die Versorgung aus zu Vorsorgezwecken angelegten Lagern (Bevorratung).

Im Folgenden erfolgt eine Kurzdarstellung der Vor- und Nachteile der einzelnen Instrumente:

- Umstellung und Steigerung der Inlandsproduktion
  - Vorteile
    - Erhöhung des verfügbaren Volumens
    - Signifikante Erhöhung des Grundnahrungsmittelangebots durch Umstellung der Produktion
  - Nachteile
    - Begrenztes Steigerungsvolumen der landwirtschaftlichen Produktion aufgrund weitgehend ausgereizter „*High-Tech-Landwirtschaft*“
    - Eingriffe in die „*unternehmerische Freiheit*“
    - Verwaltungsaufwand für Überwachung und Durchsetzung
    - Verzögerte Wirkung (Die Ergebnisse einer Produktionssteigerung sind erst in der nächsten Ernteperiode verfügbar)
- Importsteigerung
  - Vorteile

- Keine Eingriffe in die „*Lebensgewohnheiten*“ und eingespielten Abläufe der Marktwirtschaft
- Kein rechtlicher Regelungsbedarf
- Nachteile
  - Geringe Verlässlichkeit und Kalkulierbarkeit in Krisenzeiten (insb. im ESG-Fall)
  - Preisanstieg durch kurzfristige erhöhte Nachfrage (Erpressbarkeit)
  - Außenpolitische Brisanz bei der Verwendung von Druckmitteln sowie bei der Ausschaltung von Konkurrenten (evtl. Verstoß gegen bestehende Handelsabkommen bzw. Importregelungen)
- Bevorratung (Versorgung aus Lebensmittellagern)
  - Vorteile
    - Schnelle Wirksamkeit
    - Gewinnung von Überbrückungsspielräumen
    - Kein Eingriff in Marktmechanismen
    - Kein rechtlicher Regelungsbedarf
    - Preisdämpfende Wirkung
    - Sicherheitsgefühl aufgrund des Wissens um die Existenz der Lager (Psychologische Wirkung)
  - Nachteile
    - Hohe Kapitalbindung und daraus resultierende Kapitalkosten
    - Keine Dauerlösung, da der Lagerumfang begrenzt ist bzw. Entnahmen nicht unbegrenzt möglich sind (nur Überbrückungsinstrument)

Die Vor- und Nachteile der einzelnen Instrumente sind für die Kernbewertungskriterien in der folgenden Tabelle visuell gegenübergestellt (+ + = sehr positiv, - - = sehr negativ).

	Marktverträglichkeit	kurzfristige Wirksamkeit	langfristige Wirksamkeit	Verlässlichkeit	Verwaltungsaufwand	Regelungsbedarf	Kapitalbedarf des Staates
Produktionsumstellung/-steigerung	-	--	++	+	-	-	++
Importsteigerung	+	-	+	-	+	+	+
Bevorratung	++	++	--	++	++	++	--

Die Gegenüberstellung zeigt, dass die Bevorratung das marktverträglichste und verlässlichste Instrument ist. Aufgrund der fehlenden Langfristwirksamkeit ist sie allerdings nicht als ausschließliches Instrument geeignet. D.h. die Auswahl der Instrumente muss situationsabhängig erfolgen, wobei auch eine Kombination der einzelnen Instrumente sinnvoll sein kann.

#### 4.5.2.2. Instrumente der Nachfragesteuerung

Die Instrumente der Nachfragesteuerung haben zum Ziel, Versorgungsengpässen durch eine Kanalisierung der quantitativen und/oder qualitativen Nachfrage gegen zu steuern. Die wesentlichen Instrumente sind

- Bewirtschaftung von Lebensmitteln
- Maßnahmen der Preisbeeinflussung
  - Preisstopps,
  - Subventionierung von Lebensmitteln,
  - „*künstliche*“ Verteuerung einzelner Artikel (z.B. durch Sondersteuern).

Die wesentlichen Vor- und Nachteile der einzelnen Instrumente werden im Folgenden gegenübergestellt:

- Bewirtschaftung (Teil- oder Vollrationierung)
  - Vorteile
    - Sehr hohe Verteilgerechtigkeit
    - „*Streckung*“ der Verfügbarkeit durch Senkung des Verbrauchs auf den energetisch erforderlichen Umfang
    - Möglichkeit zur Vorbeugung vor Versorgungsengpässen aufgrund von Hamsterkäufen
  - Nachteile
    - Zusätzlicher z.T. sehr hoher Verwaltungsaufwand (in Abhängigkeit von der Wahl des Bewirtschaftungsverfahrens).
- Preisstopps
  - Vorteile
    - Verhinderung „*ungerechtfertigter*“ Bereicherung
  - Nachteile
    - Risiko der Verknappung oder des Wegfalls des Angebotes bei nicht kostendeckenden Preisvorgaben => Erfordernis der Regelung der Preise aller Vorverarbeitungsstufen und Zulieferprodukte (de-facto: Preisvorgaben für alle Wirtschaftsbereiche)
    - Hoher Überwachungs- und Durchsetzungsaufwand
- Preissubventionierung (Variante 1: Subventionierung der Verbraucher = personenbezogene Zuschüsse für sozial benachteiligte Verbraucher, sog. Subjektförderung)
  - Vorteile
    - Sicherstellung der Produktverfügbarkeit zu sozial-verträglichen Preisen
    - Hohe „*Treffsicherheit*“ der eingesetzten Finanzmittel
    - Gegenüber Variante 2 geringer Mittelbedarf (optimale Kosten-Nutzen-Relation)
  - Nachteile
    - Kostenintensives Interventionsinstrument
    - Hoher Verwaltungsaufwand für einzelfallbezogene Anspruchsprüfung und Mittelabwicklung
- Preissubventionierung (Variante 2: Subventionierung des Handels = Ersatz der Differenz zwischen erforderlichen und zumutbaren Preisen, sog. Objektförderung)
  - Vorteile
    - Sicherstellung der Produktverfügbarkeit zu sozial-verträglichen Preisen
    - Gegenüber Variante 1 geringer Verwaltungsaufwand für die Abwicklung der Subventionsmittel
  - Nachteile
    - Kostenintensives Interventionsinstrument
    - Geringe „*Treffsicherheit*“ der eingesetzten Finanzmittel (Mitnahmeeffekte)

- Gegenüber Variante 1 deutlich höherer Mittelbedarf
- Sondersteuern für „*missliebige*“ Produkte
  - Vorteile
    - Hohe System- bzw. Marktverträglichkeit („*Drehen an einer marktwirtschaftlichen Stellschraube*“)
    - Konzentration der Nachfrage auf unter Versorgungsaspekten „*gewollte*“ Nahrungsmittel
    - Erzielung zusätzlicher Einnahmen (evtl. als Zuführung zum „*Subventionsstopf*“)
  - Nachteile
    - Zusätzlicher Verwaltungsaufwand für die Erhebung und Einziehung der Zusatzsteuer

In der folgenden Tabelle sind die Vor- und Nachteile der einzelnen Instrumente für die Kernbewertungskriterien visuell gegenübergestellt (+ + = sehr positiv, - - = sehr negativ).

	Marktverträglichkeit	kurzfristige Wirksamkeit	langfristige Wirksamkeit	Verlässlichkeit	Verwaltungsaufwand	Regelungsbedarf	Verteilungsgerechtigkeit	Kapitalbedarf des Staates
Preisbegrenzungen	-	+	-	-	-	-	-	+
Preissubventionierungen	++	+	+	-	-	+	+	--
Produktverteuerungen (Sondersteuern)	++	-	+	-	-	+	-	++
Bewirtschaftung	--	++	++	++	--	--	++	+

Die Gegenüberstellung zeigt, dass die Bewirtschaftung einerseits das wirksamste und gerechteste, andererseits aber auch das aufwendigste und am wenigsten marktkonforme Instrument ist. Deshalb sollte sie nur als „*ultima ratio*“ bei schwerwiegenden Versorgungskrisen zur Anwendung kommen.

## 4.6. Auswahl der im Krisenfall einzusetzenden Instrumente

### 4.6.1. Vorbemerkung

Im Folgenden wird eine Bewertung der einzelnen Krisenbewältigungsinstrumente hinsichtlich ihres Anwendungserfordernisses bei unterschiedlichen Krisenfällen vorgenommen. Dabei erfolgt eine Differenzierung nach

- regional begrenzten Krisen
- großflächigen Versorgungskrisen (ohne Kriegseinwirkungen im Bundesgebiet)
- großflächigen Versorgungskrisen, die im Zusammenhang mit dem Verteidigungsfall eintreten.

#### **4.6.2. Regional begrenzte Krisen**

Regionale Krisen sind durch folgende Ausprägungen gekennzeichnet:

- Kurzfristiges, z.T. überraschendes Auftreten
- Zusammentreffen mit sonstigen Problemen, z.B. Ausfall der Infrastruktur (Bsp. Oderbruch)
- Angebot prinzipiell vorhanden, aber am Krisenort nicht bzw. nur eingeschränkt verfügbar
- Geringe Produktionsausfälle (ohne nachhaltige Auswirkungen auf das Warenangebot)
- Krisendauer kalkulierbar
- Relativ hohe Eintrittswahrscheinlichkeit.

Die Bewältigung von regionalen Krisen kann i.d.R. über folgende Lösungsinstrumente erfolgen:

- Interdisziplinäres Krisenmanagement
- Elimination bzw. Überbrückung der Störgrößen.

Folgende Lösungsinstrumente sind für die Behebung von regionalen Krisen irrelevant:

- Produktionsumstellung
- Bewirtschaftung
- Staatliche Bevorratung.

#### **4.6.3. Großflächige Versorgungskrisen (ohne Kriegseinwirkungen im Bundesgebiet)**

Großflächige Versorgungskrisen ohne Kriegseinwirkungen sind durch folgende Kennzeichen geprägt:

- Kurzfristiges, z.T. überraschendes Auftreten
- Zusammentreffen mit sonstigen Problemen, z.B. Evakuierungsbedarf nach Naturkatastrophen
- Großflächige Betroffenheit
- Produktionsausfälle mit z.T. nachhaltigen Auswirkungen auf das Warenangebot
- Angebot auf dem Markt prinzipiell vorhanden, aber im Krisengebiet nicht kurzfristig verfügbar
- Krisendauer kalkulierbar
- Geringe Eintrittswahrscheinlichkeit.

Die Lösung derartiger Krisen erfordert i.d.R. den Einsatz folgender Instrumente:

- Krisenmanagement i.V.m.
- situationsabhängigen Interventionen (bei Bedarf) insb. Angebotserhöhung durch Importsteigerung und Lagerentnahmen, evtl. Bewirtschaftung „hamsterbarer“ Produkte (Teilbewirtschaftung).

Folgende Lösungsinstrumente brauchen bei nicht unmittelbar kriegsbedingten Krisen i.d.R. nicht eingesetzt werden:

- Produktionsumstellung
- Voll-Bewirtschaftung.

#### 4.6.4. *Großflächige Versorgungskrisen im Zusammenhang mit dem Verteidigungsfall*

Die charakteristischen Ausprägungen einer Ernährungskrise im Verteidigungsfall sind:

- Sehr lange Vorwarnzeit (aber politisch bedingte kürzere Reaktionszeit)
- Zusammentreffen mit Versorgungsproblemen in nahezu allen Wirtschaftsbereichen
- Großflächige Betroffenheit
- Produktionsausfälle mit z.T. nachhaltiger Auswirkung auf das Warenangebot
- Nicht gesicherte Verfügbarkeit des erforderlichen Angebots aufgrund nicht garantierter Importmöglichkeiten
- Krisendauer nicht kalkulierbar
- Momentan geringfügige Eintrittswahrscheinlichkeit.

Zur Lösung derartiger Krisen sind folgende Lösungsinstrumente einzusetzen:

- Krisenmanagement i. V.m.
- Bewirtschaftung der Grundnahrungsmittel
- Sonstige situationsabhängige Interventionen.

Bei Ernährungsversorgungskrisen im Verteidigungsfall sind keine Interventionsinstrumente als von vornherein nicht geeignet auszuschließen.

Die Aufstellung führt zu dem Fazit, dass *in jeder Krisensituation* unabhängig von Art, Umfang und rechtlicher Einordnung zur Bewältigung ein **Krisenmanagement** mit dem Ziel der Auswahl situationsangepasster Lösungsinstrumente benötigt wird.

Das Krisenmanagement ist der entscheidende „Dreh- und Angelpunkt“ für die Krisenbewältigung. Sein Funktionieren ist wesentlich bedeutsamer für die Bewältigung einer Versorgungskrise als die Perfektionierung der zur Verfügung stehenden Einzelinstrumente. Denn was nützt ein optimiertes, aber zum falschen Zeitpunkt eingesetztes Instrument?

Deshalb muss für die Krisenbewältigung der Grundsatz der flexiblen situationsadäquaten Auswahl der Krisenbewältigungsinstrumente statt des Abrufens von Handlungsautomatismen gelten.

### 4.7. Durchführung der Ernährungsnotfallvorsorge

#### 4.7.1. *Vorsorgeplanung*

Die wesentliche Aufgabe der Vorsorgeplanung ist die Beantwortung der Fragestellung, ob das im Bundesgebiet vorhandene Nahrungsmittelangebot (einschließlich der benötigten Vorprodukte und Betriebsmittel) ausreicht, um die Versorgung der Bevölkerung nachhaltig sicherzustellen (positives Angebots-/Bedarfsverhältnis). Solange dies gewährleistet ist, besteht i.d.R. kein über die Beobachtung hinausgehender Handlungsbedarf. Dabei handelt es sich nicht um eine stichtagsbezogene Einmal- sondern um eine kontinuierliche Fragestellung. Die Beobachtung des Angebots-/Bedarfsverhältnisses ist somit eine Daueraufgabe.

Um diese Fragestellung beantworten zu können, sind prinzipiell folgende Aktivitäten erforderlich:



- Ermittlung des aktuellen Nahrungsmittelbedarfs durch Verknüpfung der Bevölkerungszahl mit dem energetischen Pro-Kopf-Nahrungsmittelbedarf von rd. 2.300 kcal
- Ermittlung des nachhaltig verfügbaren Nahrungsmittelangebotes, das sich im Wesentlichen aus den folgenden Komponenten ableitet:
  - Ist-Produktion der Landwirtschaft
  - Nicht genutzte Potenziale der Landwirtschaft
  - Verarbeitungskapazitäten der Ernährungswirtschaft
  - Importe
- Soll-Ist-Abgleich.

Die zu diesem Zweck benötigten Daten sind derzeit durch Übernahme von Daten des Statistischen Bundesamtes bzw. der Statistischen Landesämter sowie den Ergebnissen der Ernährungswirtschaftsmeldevorordnung und den monatlichen Meldungen an die BLE in hinreichender Genauigkeit verfügbar. Es besteht kein zusätzlicher Erhebungsbedarf.

Zur Beurteilung der Nachhaltigkeit der Versorgungssicherheit gehört neben dem kontinuierlichen Soll-Ist-Abgleich auch noch die Abschätzung der Risiken, insb. der Ausfallrisiken der landwirtschaftlichen Produktion einschließlich der Quantifizierung etwaiger Produktionsausfälle. Da Produktionsausfälle i.d.R. nicht flächendeckend auftreten, wird eine regionale Aufgliederung der Produktionsstatistiken benötigt, so wie es derzeit in den regionalen Versorgungsbilanzen erfolgt. Für die Abschätzung der mittelfristigen Auswirkungen reichen i.d.R. lineare Projektionen aus.

Aufgrund Komplexität und Umfang der zu verarbeitenden Daten sind die Auswertungen, Aufbereitung und Prognoseberechnungen DV-gestützt durchzuführen. Da die Nutzung dieser Datenbestände in Krisenzeiten genauso wichtig ist wie für Vorsorgeplanungen, sollte das DV-Verfahren mit dem für Krisenmanagementzwecke empfohlenen Informationssystem zusammengefasst werden.

Die Anforderungen an ein derartiges System werden im folgenden Kapitel „*Krisenmanagement*“ dargestellt.

#### 4.7.2. *Krisenmanagement*

Die wesentliche Voraussetzung für ein effizientes Krisenmanagement ist die kurzfristige Bereitstellung und Aufbereitung von Informationen für die Lagebeurteilung und für die Folgenabschätzung bei der Entscheidungsvorbereitung.

Die zur Krisenbewältigung erforderlichen Informationen, sind i.d.R. so umfangreich und komplex, dass ihre rechtzeitige Beschaffung und Aufbereitung mit manuellen Methoden nicht möglich ist. Die geforderte Schnelligkeit ist nur über den Einsatz eines bereits in Nicht-Krisenzeiten mit Daten zu versorgenden **DV-gestützten Informationssystems** möglich.

Dieses Informationssystem muss folgende Mindestanforderungen erfüllen:

- Fachlich-inhaltliche Anforderungen
  - laufende Marktbeobachtung
  - kurzfristige Bereitstellung von Informationen zur Lagebeschreibung und -beurteilung, um im Krisenfall über aktuelle Entscheidungsgrundlagen zu verfügen

- Trendermittlungen zwecks Prognoseberechnungen
- Simulationsberechnungen
- Aggregationsmöglichkeiten auf unterschiedlichen räumlichen Bezugsgrößen (Bundes-, Landes- und/oder Kreisgebiet)
- Bereitstellung der verfügbaren Verteilmengen für die „*Rationenplanung*“ im Bewirtschaftungsfall.
- DV-technische Anforderungen (vgl. DV-ENV-2000 Baden-Württemberg)
  - Schnittstellen zu allen datenliefernden Systemen
  - GIS-Funktionalitäten = Möglichkeiten zur raumbezogenen Auswertung und Visualisierung
  - hohe Ausfallsicherheit, d.h. redundante Übertragungs- und Kommunikationswege
  - hohe Benutzerfreundlichkeit.

Das System muss auf allen Verwaltungsebenen, auf denen Krisenmanagement erfolgt, d.h. auf Bundes-, Landes- und Kreisebene einsetzbar sein. Dies bedeutet nicht, dass das System unmittelbar bei den Kreisverwaltungen eingesetzt werden muss. Statt dessen muss es bei der für den Fachbeitrag „*ENV*“ verantwortlichen Fachbehörde verfügbar sein. Dies können je nach Organisationsstruktur der Landesverwaltungen staatliche Landwirtschaftsämter, Landwirtschaftskammern oder Kreisämter sein.

Die Kosten für Konzeptionierung und Entwicklung eines derartigen Systems liegen bei mindestens 1 Mio. DM. Für die Ausstattung der Anwender mit der erforderlichen Hard- und Software sind rd. 20 TDM je Arbeitsplatz zu kalkulieren.

Die Kosten amortisieren sich durch

- Reduktion des Aufwands für die Informationsbeschaffung in Krisenzeiten
- Wegfall von Doppelerhebungen bzw. -auswertungen durch vernetzte Zugriffsmöglichkeiten
- Wegfall der derzeitigen redundanten Datenhaltung.

Unter Vorsorgeaspekten wäre es optimal, auf der Bundesebene als oberster Entscheidungsebene die Verknüpfung mit einem sogenannten „*Expertensystem*“ (DV-gestütztes wissensbasiertes System zur Entscheidungsvorbereitung) vorzunehmen, so wie es in der Schweizer Ernährungssicherungsstrategie mit der Verknüpfung des „*Informationssystems Lagebeurteilung (IS-LAG)*“ und den Expertensystemen „*Decision Support System zur Rationenplanung (DSS-RAP)*“ sowie „*Decision Support System der Ernährungssicherungs-Strategie für die Angebotslenkung (DSS-ESSA)*“ erfolgt.

Für die Konzeptionierung und Neuentwicklung eines derartigen Systems wären Kosten von 1,5 – 2 Mio. DM zu veranschlagen. Außerdem würde ein nicht zu vernachlässigender Aufwand für die Pflege und Fortschreibung der Wissensbasis entstehen.

Da der Einsatz des Expertensystems anders als der des Informationssystems weder in Nicht-Krisenzeiten, noch während der relativ häufig auftretenden „*Kleinkrisen*“, sondern ausschließlich für den relativ unwahrscheinlichen Fall der „*Großkrisen*“ mit Interventionsbedarf benötigt wird, kann eine Investition in dieser Größenordnung nicht empfohlen werden.

Alternativ zur Neuentwicklung bestünde die Möglichkeit der Verwendung der Schweizer Software. Das Schweizer Ernährungsamt hat gegenüber BSL die prinzipielle Bereitschaft zur Abgabe von Nutzungsrechten erkennen lassen, zu den Konditionen wurden allerdings keine Angaben gemacht.

### 4.7.3. Bewirtschaftung

Bei der Bewirtschaftung gilt das Prinzip, dass bewirtschaftete Waren nur gegen Nachweis einer Bezugsberechtigung an die Verbraucher abgegeben werden dürfen. Dabei sind folgende Bewirtschaftungsmodelle möglich:

- Ausgabe von Verbraucherkarten
- Einsatz digitaler Verbraucherkarten = Implementierung des Anspruchsvolumens auf Chipkarten und digitale Abbuchung des Anspruchs bei der Warenausgabe
- Händleranmeldung = Registrierung in Händlerlisten, d.h. Selbstverpflichtung der Verbraucher zur Beschränkung auf Warenbezug in einer einzigen Ausgabebestelle i.V.m. Warenausgabe gegen Eintragung in die Händlerlisten
- Begleitbogenverfahren = Ausgabe von formlosen gesiegelten personenbezogenen Berechtigungsscheinen durch die Gemeinde (Bezeichnung der bewirtschafteten Lebensmittel, Geltungszeitraum des Bogens, Anspruchsvolumen); Abgabe der bewirtschafteten Produkte durch die Verkaufsstelle nach Prüfung der Anspruchsberechtigung und Vermerk der bezogenen Menge auf dem Begleitbogen.

Im Folgenden werden die Vor- und Nachteile der einzelnen Bewirtschaftungsmodelle vorgestellt:

- Verbraucherkarten
  - Vorteile:
    - Geringe Missbrauchsmöglichkeiten
    - Hohe Stabilität
    - Liegen für die Bevölkerung bereits vor
  - Nachteile:
    - Hoher Verwaltungsaufwand für die Ausgabe der Verbraucherkarten
    - Unkonformität mit marktüblichen Handelsgrößen
    - Hoher Aufwand für die Portionierung der Ansprüche
- Chipkartenbasierte Verbraucherkarten
  - Vorteile:
    - Bei Implementation in chipkartenlesbaren Personalausweis: Wegfall des Ausgabeaufwands
    - Sehr geringe Missbrauchsmöglichkeiten
    - Hohe Flexibilität
  - Nachteile:
    - Hohe Kostenbelastung des Einzelhandels für flächendeckende Vorhaltung von Schreib-/Lesegeräten sowie Wartung und Pflege
    - Bei Implementation in einen „nicht-öffentlichen“ Chip: Hohe Entwicklungskosten für die Ernährungsverwaltung
    - Hohes Ausfallrisiko in Krisensituationen aufgrund der Abhängigkeit von der Stromversorgung etc. (unzureichende Stabilität)
- Händleranmeldung
  - Vorteile:
    - Kein Verwaltungsaufwand für die Ausgabe von Bezugsberechtigungen
    - Hohe Stabilität
    - Exakte Kalkulierbarkeit des Warenbedarfs für jeden Einzelhändler
  - Nachteile:

- Zusatzaufwand auf Händlerseite durch individuelle Überprüfung des Anspruchsvolumens sowie für die Listenverwaltung
- Einschränkungen der „*Bewegungsfreiheit*“ der Verbraucher
- Erhöhtes Betrugsrisiko durch Mehrfacheintragung
- Betrugsmöglichkeit durch Abgabe ohne Dokumentation (bei fehlender Kontrollmöglichkeit für die Verwaltung wegen fehlender Belegmöglichkeit)
- Gefahr von Hamstereffekten durch Mehrfacheinkauf
- Begleitbogenverfahren
  - Vorteile:
    - geringerer Verwaltungsaufwand für die Kartenausgabe als bei der Bewirtschaftung über Verbraucherkarten
    - Konformität mit Verpackungsgrößen
    - hohe Flexibilität
    - Geringe Missbrauchsmöglichkeiten durch die Verbraucher
    - Hohe Stabilität
    - Anwendungsgeprüft durch derzeitige Verwendung in aktuellen Krisengebieten
  - Nachteile:
    - Zusatzaufwand auf Händlerseite durch individuelle Überprüfung des Anspruchsvolumens sowie das Eintragen des reduzierten Anspruchsvolumens
    - Betrugsmöglichkeit durch Abgabe ohne Eintrag (bei fehlender Kontrollmöglichkeit für die Verwaltung wg. fehlender Belegmöglichkeit)

In der folgenden Tabelle sind die Vor- und Nachteile der einzelnen Bewirtschaftungsmethoden für die wesentlichen Bewertungskriterien visuell gegenübergestellt (+ + = sehr positiv, - - = sehr negativ).

	Marktverträglichkeit	Investitionsbedarf für den Einzelhandel	Arbeitsaufwand für den Einzelhandel	Beeinträchtigung der Bevölkerung	Verlässlichkeit (Stabilität)	Verwaltungsaufwand	Betrugsrisiko	Verteilungsgerechtigkeit
Verbraucherkarten	--	+	-	-	++	--	+	++
digitale Verbraucherkarten	--	--	-	-	-	-	++	++
Händleranmeldung	++	+	--	--	+	++	--	-
Begleitbogenverfahren	+	+	--	-	+	+	-	+

Die Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile führt zu folgendem Fazit: Unter Aufwands-/Nutzen-/Sicherheits- und Gerechtigkeitsaspekten empfehlen sich folgende Bewirtschaftungsinstrumente:

- Verwendung von **Verbraucherkarten** (bei einer längerfristigen Vollbewirtschaftung)
- **Händleranmeldung** (bei kurzfristigen Überbrückungsproblemen sowie bei Beschränkung auf wenige Produkte).

Die Ausgestaltung des Instruments „*Verbraucherkarten*“, d.h. Verwendung von Karten mit oder ohne Perforierung oder Bündelung in Scheckheften, ist vom Grundsatz her beliebig. Angesichts der geringen Wahrscheinlichkeit eines Anwendungsbedarfes, sollten derzeit weder „*Energien*“ noch Kosten in die Entwicklung einer optimalen Karte investiert, sondern die bisher vorhandenen Karten weiter verwendet werden. Eine Überarbeitung sollte erst dann erfolgen, wenn die vorhandenen Karten verbraucht worden sind. Alternativ zur Lagerung neuer Karten wäre die Verteilung und Vorhaltung von Druckstöcken denkbar.

Auf die nachrichtliche Übernahme der ausgegebenen Verbraucherkarten in die Versorgungskarten nach der Versorgungskartenverordnung sollte mangels Notwendigkeit verzichtet werden.

Oberhalb der Verbraucherebene ist kein kontinuierlicher Einsatz weiterer Bewirtschaftungsinstrumente vorzusehen. Die Gestaltung der Lieferbeziehungen vom Erzeuger bis zum Einzelhändler ist den Marktakteuren zu überlassen, da – so lange die „*Spielregeln*“ eingehalten werden – eine Steuerung keinen notwendigen Beitrag zu einer ausreichenden Nahrungsmittelverteilung liefert.

Die Notwendigkeit der Steuerung der Lebensmittelverteilung auf der Ebene der Marktakteure wird häufig damit begründet, dass die Versorgung im ländlichen Raum dadurch gefährdet werden könnte, dass dort Einzelhändler mit einer versorgungswichtigen Stellung ausgeschaltet werden. Dem ist entgegen zu halten, dass im ländlichen Raum bereits heute nicht jede Ortschaft über stationäre Einzelhandelsgeschäfte verfügt. Die Versorgung erfolgt dort über den fahrenden Einzelhandel, durch Einkauf in Nachbarorten (bei entsprechender Mobilität) oder im Rahmen der Nachbarschaftshilfe durch Mitbringen der gewünschten Waren. Das heutige Kriseninstrumentarium sieht nicht vor, dass in Krisenzeiten in diesen Ortschaften stationärer Einzelhandel aufzubauen ist. Das Argument, dass in Krisenzeiten der Schutz von Einzelhandelsgeschäften mit „*Monopolstellung*“ für die Versorgung zwingend erforderlich und durch staatliche Steuerungsmaßnahmen sicherzustellen ist, ist angesichts dieser Konstellation nicht aufrecht zu erhalten.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Lebensmittelversorgung um einen Markt mit relativ geringen Gewinnspannen handelt, der sehr stark auf Mengengeschäft angewiesen ist und in dem deshalb alle Marktakteure ständig um Sicherstellung bzw. Steigerung ihrer Marktanteile bemüht sind. Eine Ausparung einzelner Standorte wäre somit betriebswirtschaftlicher Unsinn. Eher ist damit zu rechnen, dass in Krisenzeiten selbständige „*Tante-Emma-Läden*“, die bisher versorgungsrelevant waren, aufgrund ihrer schlechten Verhandlungsposition „*geschluckt*“ oder verdrängt werden, was unter ENV-Aspekten aber als unkritisch einzustufen ist.

Ein Verzicht auf eine ständige Steuerung der Marktakteure ist nicht gleichzusetzen mit einem Verzicht auf die Wahrnehmung von Steuerungsmaßnahmen, sondern es handelt sich nur um eine Beschränkung entsprechend dem aktuellen Steuerungsbedarf. Steuerungsbedarf tritt im Wesentlichen dann ein, wenn berechnete Verdachtsmomente vorliegen, dass die Bewirtschaftungsregeln nicht eingehalten werden. Dies ist vor allem dann gegeben, wenn Fälle auftreten, in denen durch Verbraucherkarten nachgewiesene Ansprüche nicht bedient werden können. Unter der Voraussetzung, dass die Verteilmengen richtig berechnet wurden, bedeutet dies zwangsläufig, dass Nahrungsmittel entweder zurückgehalten oder dem Versorgungsweg entzogen wurden.

In diesem Fall muss es möglich sein, den Versorgungsweg kurzfristig zurückzuverfolgen. Voraussetzung dafür sind

- umfassende Informations- und Kontrollrechte der Ernährungsverwaltung i.V.m.
- Aufbewahrungspflicht für vereinnahmte Verbraucherkarten (entweder beim Einzelhändler selbst oder beim Distributeur)
- Buchführungspflicht der Marktakteure über Bezug und Abgabe bewirtschafteter Lebensmittel auf der Grundlage der eingesetzten Warenwirtschaftssysteme (Menge, Bezugsquelle bzw. Empfänger).

Die Störungsverursacher sind – zusätzlich zur Sanktionierung durch Geld- und/oder Freiheitsstrafen – unter kontinuierliche Beobachtung zu stellen. Bei weiteren Störversuchen ist die Einhaltung der Bewirtschaftungsregeln durch steuernde „Zwangsmaßnahmen“ zu gewährleisten.

Es ist davon auszugehen, dass das Gros der Privatbetriebe durch das Wissen um die Sanktions- und Steuerungsmöglichkeiten die Bewirtschaftungsregeln ohne weitere staatliche Intervention befolgen wird. Außerdem sollte soviel Vertrauen in die Privatwirtschaft gesetzt werden, dass sie sich in Krisenzeiten nicht nur ihren unmittelbaren Interessen, sondern auch dem Gemeinwohl verpflichtet fühlt, insbesondere unter dem Aspekt, dass Imageverluste durch Fehlverhalten in Krisenzeiten den Verlust von Marktanteilen in Nach-Krisenzeiten nach sich ziehen können und werden (Durch vertrauensbildende Maßnahmen, wie sie z.B. über die empfohlene Arbeitsgruppe erreicht werden können, würde die Wahrscheinlichkeit einer kontraproduktiven Zusammenarbeit weiter minimiert.).

Neben den Kontrollen aufgrund begründeter Verdachtsmomente sollten stichprobenartig Kontrollen nach dem Zufallsprinzip erfolgen, um den Willen zur Durchsetzung der Bewirtschaftungsregeln zu verdeutlichen. Der Stichprobenumfang sollte bei rd. 10 % liegen.

Eine evtl. erforderliche Steuerung der Lieferbeziehungen zwischen den Marktakteuren kann prinzipiell durch folgende verschiedene Verfahren erfolgen:

- Erteilung von Vorrechtserklärungen (= Ermächtigung von für die Versorgung existentiellen Marktakteuren, sich bei potentiellen Lieferanten ein staatlich garantiertes Quasi-Vorkaufsrecht einräumen zu lassen)
- Vergabe von Bezugsscheinen
- Quotierung (= Vorgabe an die Marktakteure, die bewirtschafteten Waren entsprechend der Verteilrelation in Vor-Krisenzeiten an die nachfolgende Akteursebene zu verteilen, quasi eine Beibehaltung der Marktanteile bei verringerter Verteilmenge)
- Unmittelbare Regelung der Lieferbeziehungen
- Ausschluss von Marktakteuren.

Im Folgenden werden die Vor- und Nachteile der einzelnen Modelle vorgestellt:

- Vorrechtserklärung
  - Vorteile:
    - Hohe Marktverträglichkeit durch Verwendung eines quasi-marktwirtschaftlichen Instruments
    - Geringer Verwaltungsaufwand
    - Einmaliger Vorgang, da dauerhafte Verwendbarkeit während einer Versorgungskrise
    - Problemlose Anwendbarkeit auf Einzelbetriebe

- Nachteile:
  - Verwaltungsaufwand für die Prüfung der Anspruchsberechtigung auf Erteilung einer Vorrangerklärung
  - Einfachere Möglichkeit des Zuwiderhandelns als bei den übrigen Steuermöglichkeiten mit daraus resultierendem höheren Durchsetzungsaufwand
- Bezugsschein
  - Vorteile:
    - Hohe Sicherheit
    - Einfache Durchsetzbarkeit
  - Nachteile:
    - Hoher ständig wiederkehrender Verwaltungsaufwand für die Prüfung der Bezugsberechtigungen und die Ausgabe der Bezugsscheine
    - Hoher ständig wiederkehrender Bürokratieaufwand für die zu steuernden Marktakteure
    - Überflüssiger Bürokratieaufwand für „*unschuldige*“ Marktakteure, die mit dem zu steuernden Marktakteur in Lieferbeziehungen stehen
- Quotierung
  - Vorteile:
    - Sehr geringer Verwaltungsaufwand
    - Einmaliger Vorgang, da dauerhafte Verwendbarkeit während einer Versorgungskrise
  - Nachteile:
    - Eingriff in die Handlungsfreiheit der Marktakteure
    - Einfachere Möglichkeit des Zuwiderhandelns als bei den übrigen Steuermöglichkeiten mit daraus resultierendem höheren Durchsetzungsaufwand
- Unmittelbare Regelung der Lieferbeziehungen
  - Vorteile:
    - Vollständige Ausschaltung von Umgehungsmöglichkeiten
  - Nachteile:
    - Ausschaltung der Marktkräfte mit der Folge hoher Effizienzverluste
    - Sehr hoher Verwaltungsaufwand für die laufende Anpassung der Lieferbeziehungen an die aktuelle Verfügbarkeit und Nachfragesituation (wahrscheinlich mangels entsprechenden Know-hows der Verwaltung nicht leistbar)
    - Begrenzung auf einzelne Marktakteure logistisch nicht machbar => fehlende Eignung als realistisches „*Drohpotenzial*“
- Ausschluss einzelner Marktakteure
  - Vorteile:
    - Starkes Drohpotenzial bzw. starke Präventivwirkung gegenüber Dritten
    - Wegfall des Überwachungsaufwands nach Umsetzung der Maßnahme
  - Nachteile:
    - Sehr starker Eingriff in das Privatvermögen mit enteignungsgleicher Wirkung.

In der folgenden Tabelle sind die Vor- und Nachteile der einzelnen Steuermöglichkeiten für die wesentlichen Bewertungskriterien visuell gegenübergestellt (+ + = sehr positiv, - - = sehr negativ).

	Marktverträglichkeit	Durchführbarkeit	Verlässlichkeit (Stabilität)	Verwaltungsaufwand
Vorrechtserklärungen	++	+	+	+
Bezugsscheine	-	++	++	--
Quotierung	+	++	-	++
unmittelbare Regelung der Lieferbeziehungen	--	--	++	-
Ausschluss von Marktakteuren	--	-	++	+

Unter Aufwands-/Nutzen-Aspekten sowohl für die Verwaltung, als auch für die Marktakteure und Verbraucher sind die **Vorrechtserklärung** und die **Quotierung** die geeignetsten Steuerungsmittel. D.h. das bisher für den ESG-Fall vorgesehene Bezugsscheinwesen sollte aufgegeben werden.

Eine Kernaufgabe der vorbereitenden Aktivitäten im Bewirtschaftungsfall ist die Ermittlung des Verteilvolumens und die darauf basierende Berechnung der Anspruchsberechtigungen der Verbraucher.

Das Verteilvolumen setzt sich zusammen aus

- den Ladenbeständen des Einzelhandels,
- den Distributionsbeständen des Großhandels,
- dem Bereitstellungspotenzial der Landwirtschaft (Produktionspotenzial und Lagerbestände),
- abzgl. des krisenbedingten Rückgangs des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials.

Dabei ist das Produktionspotenzial der Landwirtschaft die einzige nachhaltige und somit wichtigste Komponente.

Für die Lagerhaltung im Nahrungsmittelhandel gilt, dass die Vorräte immer mehr als zu minimierender Kostenblock gesehen werden und daher angesichts der aus dem Einsatz effizienter Transport- und Kommunikationssysteme resultierenden logistischen Möglichkeiten (Just-in-Time-Belieferung) auf jeder Produktionsstufe und an jedem Produktionsstandort nur gerade soviel Reserven gehalten werden, wie für einen optimalen Produktionsablauf notwendig sind.

Es besteht also der Trend zum „*Null-Lager*“, welcher im Einzelhandel in Form einer fast täglichen Anlieferung der meisten Regalbestände, bereits weitgehend realisiert ist. Der Umfang der Ladenbestände ist somit in Relation zum Gesamtverteilvolumen irrelevant, was bedeutet, dass dort auf eine Bestandserfassung und -bilanzierung verzichtet werden kann.

Im Großhandel ist der Trend zur Just-in-Time-Belieferung ebenfalls weit fortgeschritten, wenn auch nicht so konsequent wie im Einzelhandel, sondern die Entscheidung über die Vorhaltung von Lagerkapazitäten hängt von der aktuellen betriebswirtschaftlichen Situation ab, d.h. es wird tagesaktuell die jeweils kostengünstigste Variante gewählt.

Im Übrigen ist bezüglich der Notwendigkeit einer Bestandsaufnahme im Handel zu bedenken, dass Ungenauigkeiten bei der Erfassung und Verteilung der zu Krisenbeginn existierenden Lagerbestände nur einen Einmal-Effekt darstellen ohne



langfristige Auswirkungen für die Versorgung. Außerdem tragen auch fehlgeleitete Nahrungsmittel in irgendeiner Form zur Versorgung bei.

Es wird daher, wegen des geringen Nutzens für die Krisenbewältigung empfohlen, zu Beginn einer Versorgungskrise keine Bestandsaufnahmen im Handel vorzunehmen.

Das in der Landwirtschaft vorhandene Produktionspotenzial für Grund- und sonstige Nahrungsmittel ist der Ernährungsverwaltung aufgrund der im Rahmen der Subventionierung zu erhebenden Daten sowie sonstiger statistischer Quellen hinreichend genau bekannt. Angesichts vergleichbarer Ausgangssituationen ist dieses Instrument in Norwegen und der Schweiz auch nicht vorgesehen.

Des Weiteren sind die Ausführungen zur Verwendung von Steuerungsmaßnahmen sinngemäß auf die landwirtschaftliche Veranlagung übertragbar. Insbesondere die im ESG-Fall vorgesehene Vorgabe von Ablieferungsmengen auf der Grundlage der Veranlagung wäre bei Anwendung der empfohlenen Steuerungsinstrumente systemfremd. Deshalb sollte sie ebenfalls nur als „Drohpotenzial“ bzw. als Durchsetzungsinstrument angewandt werden.

Abweichend vom Produktionspotenzial sind jedoch die Lagerbestände der Landwirtschaft nicht bekannt. Da die versorgungsrelevanten Produkte Getreide und Kartoffeln häufig anders als beim Handel bei den Erzeugern z.T. in größeren Mengen gelagert werden, sollte eine Meldepflicht für versorgungsrelevante Lagerbestände (= Getreide- und Kartoffelvorräte) eingeführt werden. Da die Lagerung z.T. auch bei der Ernährungswirtschaft erfolgt, ist auf dieser Ebene ebenfalls eine Bestandserhebung erforderlich.

Unter dem Aspekt, dass auch in Krisenzeiten die Aktionsfreiheit der Marktakteure und der Verbraucher so wenig wie möglich eingeschränkt werden soll, ist die Abgabe bewirtschafteter Waren so auszugestalten, dass sie die beiden folgenden Bedingungen erfüllt:

- Jeder Verbraucher muss frei entscheiden können, wo er seine Bezugsberechtigungen einsetzt, d.h. ob er seine Ansprüche vollständig bei einem Händler realisiert oder sie auf mehrere Händler oder sonstige Abgabestellen aufteilt.
- Dem Handel ist selbst zu überlassen, welches Abgabeverfahren er für die Ausgabe der bewirtschafteten Produkte wählt, d.h. ob er vorgefertigte Warenkörbe ausgibt oder die Verbraucherrationen einzelfallweise individuell zusammenstellt bzw. zusammenstellen lässt.

Ausgehend von der Ausgangsthese, dass die Aufgabe des Staates nur in der Sicherstellung einer energetisch ausreichenden, ausgewogenen Ernährung besteht, würde es – unter Verwendung der Schweizer Definition einer ausreichenden Ernährung – genügen, das Anspruchsvolumen wie folgt zu definieren:

- 2.300 kcal pro Person und Tag mit folgender Verteilung
  - Eiweiß: mindestens 8 %
  - Kohlehydrate: mindestens 50 %
  - Fette: mindestens 15 %
  - Aufteilung der übrigen 27 % nach Verfügbarkeit.

Die Ausgestaltung dieser Verteilung könnte dem Handel und den Verbrauchern überlassen werden.

Eine derart grobe Differenzierung der Ansprüche wäre jedoch nicht ausreichend, da sie es dem Handel erlauben würde, im Extremfall Warenkörbe zu erstellen, die ausschließlich aus Speiseöl, Zucker und Trockenmilch bestehen, wobei die Wahr-

scheinlichkeit eines derartig zusammengestellten Warenkorbs aufgrund der Ausweichmöglichkeiten der Verbraucher auf andere Händler oder Ausgabeberechtigte eher unwahrscheinlich ist.

Zur Vermeidung des vorgenannten Effektes empfiehlt sich eine darüber hinaus gehende Differenzierung des Grundbedarfs nach Warengruppen, wie es auch in Norwegen der Fall ist,

z.B.

- Brot, Mehl, Backwaren
- Kartoffeln, Kartoffelprodukte
- Hülsenfrüchte
- Milch, Trockenmilch
- Öle und Fette.

Der kalorienmäßige Abgleich der Warenkörbe bzw. bei Einzelverkauf der Endprodukte ist dem Handel zu überlassen. Die vorschriftsmäßige Zusammensetzung ist stichprobenartig zu kontrollieren.

Auf eine rechtliche Festschreibung der Umrechnungsverhältnisse zwischen den einzelnen Endprodukten sollte verzichtet werden.

#### **4.7.4. Preisinterventionen/Subventionierung**

Wie bereits im Kapitel „*Handlungsbedarf*“ dargelegt wurde, kann die sozialgerechte Verteilung der Nahrungsmittel dadurch gefährdet werden, dass zwar genügend Grundnahrungsmittel vorliegen, um den Versorgungsbedarf zu befriedigen, das Preisniveau aber soweit gestiegen ist, dass sie sich nicht mehr alle Teile der Bevölkerung leisten können.

In diesem Fall muss der Staat dafür Sorge tragen, dass auch die sozialschwache Bevölkerung sowie soziale Einrichtungen in die Lage zum Kauf versetzt werden. Die prinzipiellen Lösungsmöglichkeiten wären:

- Verordnung von Preisstopps oder
- Gewährung von Preissubventionen.

Bei der Auswahl der Mittel ist zu unterscheiden, ob die Preissteigerungen auf

- erhöhte Gewinnerzielungsabsichten durch Ausnutzen einer Knappheitslage („*ungerechtfertigte Bereicherung*“) oder
- auf die Weitergabe erhöhter Erstellungskosten zurückzuführen

sind.

Der erste Fall ist über Preisstopps i.V.m. Sicherstellungsmaßnahmen zur Aufrechterhaltung des Angebotes lösbar.

Im zweiten Fall ist wieder eine Fallunterscheidung erforderlich und zwar dahingehend, ob die Kosten beeinflussbar sind oder nicht. Beeinflussbar sind sie nur, wenn sie ausschließlich in Deutschland verursacht werden. Dazu muss es aber gelingen, die ganze inländische Produktionskette mit Preisstopps zu belegen, was aufgrund der unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten und der Zustimmungsvorbehalte des Wirtschaftsministeriums nicht unproblematisch sein wird.

Sobald die Produkte oder Zulieferkomponenten importiert werden müssen, sind die Beeinflussungsmöglichkeiten sehr gering, so dass de-facto eine Preisbeeinflussung nur über eine Subventionierung möglich ist. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der unmittelbaren Subventionierung der Ware (Objektförderung) und

der Subventionierung der Verbraucher (Subjektförderung). Die Vor- und Nachteile beider Varianten sind im Kapitel „*Instrumente der Nachfragesteuerung*“ dargestellt.

Die Abwägung beider Varianten führt zu keiner eindeutigen Präferenz. Bei kurzzeitigen Subventionsbedarfen (bis ca. 1 Monat) würde der bei der Subjektförderung anfallende Mehraufwand für die Einzelfallbearbeitung die Mehrausgaben einer Objektförderung überschreiten. Bei länger andauernden Subventionszeiträumen würde sich dieser Effekt jedoch umkehren. Angesichts dieser Ausgangslage sollten beide Varianten als Handlungsalternative zur Verfügung stehen. Bei der Auswahl der preisbeeinflussenden Maßnahmen ist somit die gleiche Flexibilität erforderlich, wie bei der Auswahl der übrigen Krisenlösungsinstrumente. Voraussetzung für ein flexibles Vorgehen ist eine exakte Kenntnis der Kostenstrukturen. Um diese zu erhalten, wird für den Fall des Beeinflussungsbedarfs eine Offenlegungspflicht der Preiskalkulation bzw. der Kostenstrukturen benötigt.

#### **4.7.5. Produktionssteigerung/Produktionsumstellung**

Produktionslenkende Maßnahmen werden sich aufgrund der weitgehend ausgezeigten landwirtschaftlichen Produktion hauptsächlich in Produktionsumstellungen niederschlagen mit dem Ziel, Nahrungsmittelverluste durch Veredelung zu unterbinden bzw. zu begrenzen.

Dabei kann es ausreichen, anstelle eines vollständigen Produktionsstopps für einzelne Güter, das Verbot der Weiterverarbeitung von Grundnahrungsmitteln auf den für die Aufrechterhaltung der Grundversorgung notwendigen Anteil zu begrenzen, z.B. Erhöhung des Ausmahlgrads von Getreide oder Reduktion der Stärkeproduktion.

Die mengenmäßige Begrenzung ließe sich auf zwei Arten durchführen:

- Vorgabe einer einheitlichen Quote für alle Verarbeiter (im Beispiel: Mühlen)
- Vollständiges Weiterverarbeitungsverbot für einzelne Verarbeitungsbetriebe.

Beide Varianten würden jedoch Umsetzungsprobleme nach sich ziehen:

- Im Falle der einheitlichen Quote entstünde gegenüber der kompletten Umstellung ein deutlich höherer Überwachungsaufwand, da die Einhaltung von Quoten nur mit höherem Aufwand zu kontrollieren ist als die Einhaltung von Umstellungen.
- Bei der Beschränkung auf einzelne Mühlen entsteht das Problem der Auswahl der umzustellenden Betriebe bzw. das Problem der Ungleichbehandlung.

Es wäre jedoch unbefriedigend, wenn nur aufgrund von Umsetzungsproblemen der Verwaltung ein starres einheitliches System, anstelle eines flexibleren, weniger in das Marktgeschehen eingreifenden Instruments angewandt würde. Außerdem spricht der Trend zur Produktspezialisierung und der daraus resultierende hohe Umstellungsaufwand gegen die Einführung einheitlicher Quoten.

Deshalb ist eine Lösung zu suchen, die die Umsetzung des marktverträglicheren Ansatzes ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand ermöglicht.

Eine Lösung läge darin, dass die Verwaltung den festgestellten und quantifizierten Umstellungsbedarf – entsprechend der Forderung nach stärkerer Kooperation –

dem zuständigen Nahrungsmittelverband (im Beispiel: dem Verband Deutscher Mühlen) mitteilt und dieser zusammen mit seinen Mitgliedern eigenverantwortlich eine Regelung zur Umsetzung der Produktionsvorgaben bewirkt.

Durch eine anschließende Meldung der getroffenen Regelung an die Ernährungsverwaltung wird die Verwaltung in die Lage versetzt, die Einhaltung der getroffenen Regelung und damit auch der geforderten Produktionsumstellung zu kontrollieren und somit mit deutlich weniger Aufwand ihrem Vorsorgeauftrag nachzukommen

#### **4.7.6. Flankierende Maßnahmen**

##### *4.7.6.1. Bevorratung*

Der unter Vorsorgeaspekten optimale Lagerumfang (= „Voll-Kasko-Versicherung“) ist so bemessen, dass er ausreicht, den „worst case“ = Ausfall eines Produktionszyklusses, d.h. bis zu einem Jahr, zu überbrücken.

Unter Wirtschaftlichkeitsaspekten empfiehlt sich jedoch die Bemessung der Lagerbestände entsprechend der wahrscheinlichen Dauer bzw. der Eintrittswahrscheinlichkeit einer Versorgungskrise. Der daraus resultierende Mindestlagerumfang hängt vom erforderlichen Überbrückungszeitraum ab. In der heutigen Sicherheitslage empfiehlt sich die Orientierung an dem Zeitraum, der bis zum Eintreffen von Ersatzimporten benötigt wird, d.h. mindestens bis zu vier Wochen. Geht man von dem Ausfall der Importmöglichkeit aus, empfiehlt es sich die Vorräte so zu bemessen, dass

- der Zeitraum bis zum Aufbau der Krisenorganisation oder
- bis zur Wirksamkeit von Produktionsumstellungen

überbrückt werden kann. Dieser Zeitraum kann bis zu 6 Monate betragen.

Die qualitative und quantitative Zusammenstellung der Vorräte ist nicht auf die derzeitigen Ist-Gewohnheiten der Bevölkerung, sondern an dem ernährungsphysiologisch sinnvollen Grundbedarf auszurichten.

Weitere wichtige Rahmenbedingungen für die Bevorratung zu ENV-Zwecken sind:

- Die bevorrateten Nahrungsmittel müssen sofort konsumierbar sein, d.h. die Vorräte müssen ohne Veredelung verzehrt werden können. Dies trifft z.B. auf Hülsenfrüchte und Trockenmilch zu.
- Die Vorräte müssen in der Nähe der Ballungsgebiete gelagert werden, da dort die Auswirkungen einer Versorgungskrise am stärksten zu Tage treten und am wenigsten ausgeglichen werden können.

Die Durchführung der Bevorratung gehört nicht zum Kerngeschäft der Ernährungsverwaltung. Deshalb müssen die operativen Aufgaben der Bevorratung

- Auswahl und Anmietung der Lager
- An- und Verkauf der Lagerbestände

nicht zwingend von der Ernährungsverwaltung – wie bisher durch die BLE – wahrgenommen werden, sondern könnten statt dessen auch der Privatwirtschaft übertragen werden. Die BLE hätte nur noch die Aufgabe, Verträge abzuschließen, in denen Betriebe sich verpflichten, zusätzlich zu der von ihnen benötigten Vor-

ratshaltung weitere Vorräte zu halten, und diese Verträge finanziell und inhaltlich abzuwickeln.

Diese Vorgehensweise hätte gegenüber der staatlichen Lagerhaltung den theoretischen Vorteil einer Kostenentlastung

- durch Nutzung professionellen Distributions-Know-hows sowie
- aufgrund von Synergieeffekten, da es sich für die Privatwirtschaft um ein Annex-Geschäft handeln würde.

Diesen Effekten stünde ein zwar höherer Aufwand für die Überwachung der Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen, was allerdings bereits durch den Wegfall des Arbeitsaufwands für die abgegebenen Aufgaben kompensiert würde.

Die Umstellung auf eine private Lagerhaltung ist allerdings momentan nicht erforderlich, da die BLE derzeit aufgrund der Verwaltung der EU-Interventionsreserve die Lagerung der Vorsorgebestände ebenfalls als Annex-Geschäft im Rahmen einer betrieblichen Buchführung ausserhalb der Kameralistik betreibt, so dass – so lange das System der EU-Interventionen bestehen bleibt – die systematischen Vorteile einer Privatisierung nicht zum Tragen kämen.

Die Existenz der vorgenannten Lagerbestände der EU-Interventionsreserve wird seitens der Politik häufig zum Anlass genommen, auf ihre Verwendbarkeit während Versorgungskrisen zu verweisen und darauf aufbauend einen Verzicht auf die Vorhaltung spezieller Lagerbestände für ENV-Zwecke zu fordern.

Es empfiehlt sich jedoch, diese Lagerbestände nicht auf die für ENV-Zwecke benötigten Lagerbestände anzurechnen. Denn sie stellen ein Instrument zur Bewältigung der „*Überflussproduktion*“ dar, welches auf eine Preisstabilisierung durch „*künstliche Verknappung*“ zielt. Sie werden aufgelöst, sobald auf dem Weltmarkt rentierliche Preise zu erzielen sind. Da bereits im Vorwege einer Krise mit einem signifikanten Preisanstieg zu rechnen ist, kann mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass die Reserve bereits vor Kriseneintritt aufgelöst ist.

Folgende weitere Gründe sprechen gegen eine Eignung dieser Bestände für ENV-Zwecke:

- Unsichere Rechtslage hinsichtlich der Verwendbarkeit in Krisenzeiten, da EU-Eigentum
- Mangelnde Eignung aufgrund
  - nicht auf Vorsorgezwecke ausgerichtete Zusammensetzung der Bestände, z.B. hoher Gersteanteil
  - Lagerung an nicht auf Vorsorgezwecke ausgerichteten Lagerstellen, i.d.R. in der Nähe der Erzeugerstandorte,
  - Lagerung im Rohzustand.

Auf die Fragestellung der Zusammensetzung der ENV-Vorräte bzw. der Umstellung auf andere Nahrungsmittel wird nicht eingegangen, da sie kein Bestandteil des Forschungsvorhabens war. Aufgrund der Erkenntnisse aus den Befragungen, scheint es jedoch zweckmäßig zu sein, die Struktur der Vorräte zu überdenken.

Darüber hinaus sollte in den Bundesländern darüber nachgedacht werden, zusätzlich zur Lagerhaltung des Bundes eigene Lagerkapazitäten aufzubauen oder aber sich durch privatrechtliche Gestaltungen Liefermöglichkeiten in Krisenzeiten zu sichern.

#### 4.7.6.2. Importsteigerung

Im Falle eines krisenbedingten kurzfristigen Importbedarfes wird aus den betroffenen Gebieten ein Wettlauf auf die Weltmarktreserven eintreten. Im Falle eines ausreichenden Angebotes werden keine Lieferprobleme eintreten. Bei nicht ausreichendem Angebot werden die Volkswirtschaften die Gewinner sein, die über genügend Kapital, interessante Austauschgüter oder sonstige Mittel verfügen, die einen bevorzugten Zugriff ermöglichen.

Davon ausgehend, dass die operative Durchführung der Importe durch die Privatwirtschaft erfolgt, sind die Aufgaben des Staates auf die Lieferbereitschaft erhöhende Begleitmaßnahmen beschränkt:

- Kapitalbereitstellung
- Gewährung von Kreditbürgschaften
- Vereinfachte Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen für genehmigungspflichtige Exportgüter mit hohem Nachfragepotenzial
- Verwendung staatlicher Druckmittel (Ausnutzen der „relativ“ starken deutschen Marktposition).

Angesichts der politischen Brisanz können die o.g. importunterstützenden Maßnahmen nur auf Regierungsebene initiiert werden.

Zusätzlich zu den interventiven Maßnahmen käme der vorbeugende Abschluss von Verträgen über Lieferverpflichtungen in Frage.

#### 4.7.6.3. Öffentlichkeitsarbeit

Um den Umgang der Bevölkerung mit Versorgungskrisen zu erleichtern, sollte in Nicht-Krisenzeiten eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit mit folgender Zielsetzung erfolgen:

- Bewusstseinsbildung, dass Risiken bestehen
- Verdeutlichung des Vorsorgebedarfes
- Aufklärung über die staatliche Ernährungsnotfallversorgung (Kenntnis, was im Krisenfall „auf mich zukommt“)
- Vorbeugung vor Panik-Reaktionen im Krisenfall („ich weiß, dass der Staat in gewissem Maße einspringt“)
- Aufklärung über die optimale Eigenversorgung.

Die Intensität der Aufgabe sollte unabhängig von der aktuellen Risikosituation immer auf dem gleichen Niveau gehalten werden, um so die Normalität der Beschäftigung mit diesem Thema zu dokumentieren.

Geeignete Instrumente für die Öffentlichkeitsarbeit sind:

- Vorstellung des ENV-Konzeptes im Internet (analog zur Schweizer Ernährungssicherungsstrategie)
- Informationsveranstaltungen und -stände auf geeigneten Fachmessen z.B. ANUGA oder Grüne Woche
- Ausgabe von Informationsbroschüren über Struktur und Umfang eines unter ENV-Aspekten sinnvollen Nahrungsmittelvorrats
- Aufklärungsmaßnahmen in der Schule (Nutzung der Kinder als Multiplikatoren).

## 4.8. Organisatorische Umsetzung

### 4.8.1. Vorbemerkung

Nach § 15 ESG und § 8 EVG haben der Bund, die Länder und die Kommunen die organisatorischen, personellen und materiellen Voraussetzungen zur Durchführung der Maßnahmen zu schaffen, die für die Erzielung der jeweiligen Gesetzeszwecke erforderlich sind.

Die Schaffung dieser Voraussetzungen setzt die Kenntnis der zur ENV erforderlichen Maßnahmen voraus. Diese ist nur für den Nicht-Krisenfall abschließend gegeben, jedoch nicht für den Krisenfall, da dort die durchzuführenden Maßnahmen je nach Art und Umfang der Krise sehr unterschiedlich sind.

Es empfiehlt sich daher eine modulare Organisationsform mit

- einer kontinuierlich benötigten Grundstruktur für die Wahrnehmung der sowohl in Nicht-Krisen- als auch in Krisenzeiten wahrzunehmenden Daueraufgaben
- „virtuellen“ Organisationseinheiten, die bedarfsweise errichtet und an die Grundstruktur angehängt werden.

Dabei sollen keine neuen Behörden gebildet werden, sondern die ENV-Aufgaben sind in der bestehenden Verwaltungsstruktur wahrzunehmen.

Vor Ausgestaltung der Organisationsstruktur ist eine Aufgabenzuweisung auf die einzelnen Verwaltungsebenen erforderlich. Sie erfolgt entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip, wonach alle Aufgaben in der Behördenhierarchie soweit wie möglich nach unten delegiert werden sollen. D.h., alle Aufgaben, die von einer nachgeordneten Instanz erledigt werden können, sind dieser auch zu übertragen.

Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf die verschiedenen Aufgabentypen führt zu folgendem Zuordnungsschema (Besonderheiten der Stadtstaaten werden dabei außer Acht gelassen.):

Verwaltungsebene	Aufgabentyp
<b>Bundesverwaltung</b>	
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML)	Strategische Bundesaufgaben (Strategieentwicklung und Rechtsetzung)
Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)	Strategieberatung, wissenschaftliche Aufgaben, Grundlagenplanung und -statistik
<b>Landesverwaltung</b>	
Landwirtschaftsministerien der Länder (LM)	Strategische Landesaufgaben (Umsetzungsstrategie)
Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen (RP) oder vergleichbare Behörden (soweit vorhanden)	Operative Führung
Ortsinstanz der Landwirtschaftsverwaltung	Fachliche Beratung der operativen Ebene
<b>Kommunalverwaltung</b>	
Landkreise, Kreisfreie Städte	Operative ENV-Aufgaben
Gemeinden	Operative Vor-Ort-Aufgaben

## 4.8.2. Aufgaben in Nicht-Krisenzeiten

In der folgenden Tabelle sind die in Nicht-Krisenzeiten anfallenden ENV-Aufgaben dargestellt und unter Anwendung des vorgenannten Zuordnungsschemas der zuständigen Verwaltungsebene zugeordnet. Dabei wurde auf die Aufnahme jedes einzelnen Arbeitsschrittes verzichtet.

Aufgabe	Verwaltungsebene
<b>Grundlagenarbeit</b>	
Entwicklung u. Fortschreibung d. rechtlichen Instrumentariums	Bund (BML)
Entwicklung u. Fortschreibung v. Ausführungsbestimmungen	Bund (BML), Länder (LM)
Laufende Information über d. Rechtsentwicklung, Verwaltung der entsprechenden Literatur / Vorschriftensammlungen	Alle Ebenen
Entwicklung und Fortschreibung von Schulungs- und Übungskonzepten	Bund (BML), Länder (LM)
Benennung der in Krisenzeiten Verantwortlichen (Ansprechpartner)	Alle Ebenen
Gegenseitige Information der Verwaltungsebenen über die Verantwortlichen	Alle Ebenen
Aufbau einer ENV-Arbeitsgruppe aus Verwaltung, Landwirtschaft, Ernährungsindustrie und Handel	Bund (BML, BLE), ausgewählte Länder
Laufende Betreuung der AG-ENV (Geschäftsführung)	Bund (BLE)
<b>Vorsorgeplanung</b>	
Grundlagenstatistik	Bund (BLE)
Regionalstatistik	Örtliche Landwirtschaftsverwaltung
Meldewesen nach EWMV	
– Datenerhebung, Vollständigkeitskontrolle	Gemeinde
– Plausibilisierung, Auswertung	Land (Landwirtschaftsverwaltung, Ebene frei wählbar)
– Weiterleitung an die Grundlagenstatistik	Land (Landwirtschaftsverwaltung, Ebene frei wählbar)
Aufbau eines DV-gestützten Informationssystems	Bund (BML, BLE), Länder (LM)
Pflege des DV-gestützten Informationssystems	Örtl. Landwirtschaftsverwaltung
<b>Krisenmanagement</b>	
Festlegung der Mitglieder des Krisenstabs	Leiter der Krisenstäbe aller Ebenen
Qualifizierung der am Krisenmanagement Beteiligten	Spezielle Schulungseinrichtungen des Bundes u. der Länder; Vertreter d. jeweils übergeordneten Ebene (Multiplikatoren)
Durchführung von Übungen	Alle Ebenen
<b>Bewirtschaftung</b>	
Planung der Verbraucherkartenverteilung und -ausgabe	Kreis
Lagerung der Verbraucherkarten	Kreis
Erstellung eines Prüfkonzeptes für die Kontrolle der Marktakteure	Bund (BML, BLE), Länder (LM)
<b>Öffentlichkeitsarbeit</b>	
Konzeptionierung	Bund (BLE), Länder (LM)
Erstellung von Informationsmaterial	Beliebig
Durchführung von Veranstaltungen	Beliebig



<b>Aufgabe</b>	<b>Verwaltungsebene</b>
<b>Bevorratung</b>	
Definition der Vorräte (Quantität, Qualität)	Bund (BML)
Abschluss der Verträge	Bund (BLE)
Finanzielle Abwicklung der Verträge	Bund (BLE)
Überwachung der Lagerverpflichtungen	Bund (BLE)

#### 4.8.3. Aufgaben in Krisenzeiten

Für die in Krisenzeiten anfallenden ENV-Aufgaben (einschließlich der Vorbereitungsaufgaben in der unmittelbaren Vorphase) empfiehlt sich folgende Aufgabenzuordnung:

<b>Aufgabe</b>	<b>Verwaltungsebene</b>
<b>Vorsorgeplanung</b>	
Wie in Nicht-Krisenzeiten	Wie in Nicht-Krisenzeiten
<b>Krisenmanagement</b>	
Einberufen der Krisenorganisation (Krisenstab)	Leiter des Krisenstabs
Risikoabschätzung von Krisenereignissen für die Versorgung	Landwirtschaftsverwaltung (auf der Ebene des zuständigen Krisenstabs)
Wirkungsanalysen bei der Bewertung von Handlungsszenarien	Landwirtschaftsverwaltung (auf der Ebene des zuständigen Krisenstabs)
Erarbeitung von Handlungsempfehlungen zur Krisenbewältigung	Landwirtschaftsverwaltung (auf der Ebene des zuständigen Krisenstabs)
Entscheidungsfindung (= Auswahl der einzusetzenden Instrumente)	Leiter des Krisenstabs
Initiierung der beschlossenen Maßnahmen	Krisenstab
Ausführung der Maßnahmen	Zuständige Fachverwaltung
Laufende Berichterstattung an den Krisenstab	Zuständige Fachverwaltung
Laufende Erfolgskontrolle	Krisenstab
Anpassen der Handlungsstrategie an den Krisenverlauf	Krisenstab
Weiter wie vor	
<b>Bewirtschaftung</b>	
Entscheidung über die Einführung einer Bewirtschaftung	Leiter des Krisenstabs auf Bundesebene
Festlegung der bewirtschafteten Waren	Leiter des Krisenstabs auf Bundesebene
Erfassung der versorgungsrelevanten Betriebe (i.d.R. Zusammenstellung bereits vorhandener Unterlagen)	Kreis
Berechnung der verfügbaren Anspruchsmenge	Bund (BLE)
Festlegung der Anspruchsmenge	Bund (BML)
Verteilung d. Verbraucherkarten auf d. Gemeinden bzw. Ausgabestellen	Kreis
Einweisung der Mitarbeiter der Ausgabestellen	Kreis
Ausgabe der Verbraucherkarten an die Bevölkerung	Gemeinde
Stichprobenartige Prüfung der Kartenausgabestellen	Kreis

<b>Aufgabe</b>	<b>Verwaltungsebene</b>
Laufende Marktbeobachtung hinsichtlich des Auftretens von Unregelmäßigkeiten	Kreis
Erfassung der zu beobachtenden Betriebe (i.d.R. Zusammenstellung bereits vorhandener Unterlagen)	Kreis
Qualifizierung der „Betriebsprüfer“	Land (RP)
Durchführung der stichprobenartigen Kontrollen beim Handel und der Ernährungsindustrie	Kreis
Sanktionierung v. Verstößen bzw. Veranlassung d. Sanktionierung (bei Bedarf)	Kreis
Anordnung v. Steuerungsmaßnahmen gegenüber Betrieben d. Handels und/oder der Ernährungsindustrie (bei Bedarf)	Kreis
Überwachung der Einhaltung der Steuerungsmaßnahmen (bei Bedarf)	Kreis
Veranlassung der Bestandsmeldungen der Landwirte und der Ernährungswirtschaft	Kreis
Erhebung der Bestandsdaten	Gemeinde
Auswertung der Bestandsdaten	Kreis
<b>Preisbeeinflussung</b>	
Lfd. Beobachtung der Preisentwicklung	Bund (BLE)
Feststellung eines Handlungsbedarfs – Auswahl des Beeinflussungsinstruments	Leiter des Krisenstabs auf Bundesebene
Festlegung der Preisobergrenze und Anordnung (nur bei Preisstopp)	Bund (BML)
Überwachung der Einhaltung der Preisobergrenze (nur bei Preisstopp)	Kreis
Festlegung der Preisobergrenze für die Objektförderung	Bund (BML)
Finanzielle Abwicklung der Objektförderung mit dem Handel	Bund (BLE)
Festlegung der Zuschüsse bei Subjektförderung	Bund (BML)
Bedürftigkeitsprüfung, Auszahlung der Zuschüsse	Kreis
Verrechnung der geleisteten Zahlungen mit dem Bund	Kreis
<b>Produktionssteigerung / -umstellung</b>	
Entscheidung über durchzuführende Maßnahmen	Leiter des Krisenstabs auf Bundesebene
Bekanntmachung der Entscheidung	Bund
Information d. von der Entscheidung betroffenen Betriebe (Anordnung)	Kreis
Überwachung d. v. d. Anordnung betroffenen Betriebe (stichprobenartig)	Kreis
Ahndung von Verstößen bzw. Veranlassung der Ahndung (bei Bedarf)	Kreis
<b>Importsteigerung</b>	
„Flankierende Maßnahmen“ jeder Art	Bundesregierung
<b>Bevorratung</b>	
Entscheidung über die Freigabe von Vorräten	Leiter des Krisenstabs auf Bundesebene
Operative Aufgaben im Rahmen der Lagerfreigabe	Bund (BLE)
<b>Öffentlichkeitsarbeit</b>	
Laufende Auskunftserteilung an die Bevölkerung	Kreis
Bekanntmachungen mit örtlicher Bedeutung	Kreis
Presseveröffentlichungen mit örtlicher Bedeutung	Kreis
Bekanntmachungen mit übergeordneter Bedeutung	Alle übergeordneten Ebenen
Presseveröffentlichungen mit übergeordneter Bedeutung	Alle übergeordneten Ebenen

#### 4.8.4. Organisationsstruktur

Die strategischen, konzeptionellen ENV-Aufgaben können wie bisher von den dafür zuständigen Referaten des BML und der Landesministerien wahrgenommen werden, d.h. auf diesen Ebenen besteht kein organisatorischer Veränderungsbedarf.

Die BLE erhält als zusätzliche Aufgabe die Geschäftsführung für die neu zu bildende AG-ENV übertragen. Diese Aufgabe kann ohne organisatorischen Änderungsbedarf durch das ENV-Referat wahrgenommen werden.

Ein Strukturierungsbedarf besteht jedoch bzgl. der Aufgaben der operativen Ebene. Sie unterscheiden sich in

- allgemeine Verwaltungsaufgaben,
- Vollzugsaufgaben und
- landwirtschaftlich-ernährungswirtschaftliche Fachaufgaben.

##### *Operative Verwaltungs- und Vollzugsaufgaben*

Die Wahrnehmung der Verwaltungs- und der Vollzugsaufgaben gehört zu den Kernaufgaben einer Kreisverwaltung und wurde dementsprechend der Kreisebene zugeordnet. Die dort in Nicht-Krisenzeiten wahrzunehmenden Verwaltungs- und Vollzugsaufgaben sind quantitativ vernachlässigbar. Deshalb reicht es aus, in den Verwaltungen der Landkreise bzw. kreisfreien Städte einen **ENV-Ansprechpartner** zu bestellen, der diese Funktion zusätzlich zu seinen Regelaufgaben wahrnimmt.

In Krisenzeiten kommt auf die Kreis- bzw. Stadtverwaltung als zusätzliche Aufgabe die Funktion zu, bei in ihrem Zuständigkeitsbereich auftretenden Versorgungsstörungen die Ursachen zu erforschen und durch geeignete Maßnahmen abzustellen.

Die aufbauorganisatorische Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung in Krisenzeiten hängt davon ab, ob zusätzlich zum immer erforderlichen Krisenmanagement weitere Krisenbewältigungsinstrumente, insb. die Bewirtschaftung, zum Einsatz kommen.

Im Falle der Beschränkung auf das Krisenmanagement werden neben dem ENV-Ansprechpartner keine weiteren Strukturen benötigt.

Im Falle des Einsatzes weiterer Instrumente ist die Struktur um entsprechende Module zu erweitern.

##### *Operative landwirtschaftlich-ernährungswirtschaftliche Fachaufgaben*

Die Durchführung der operativen landwirtschaftlich-ernährungswirtschaftlichen Fachaufgaben erfordert den Einsatz von entsprechendem Fachwissen.

Denn die Umsetzung des Grundsatzes der flexiblen, situationsangepassten Handhabung der Krisenbewältigungsinstrumente anstelle einer Regeldurchführung festgeschriebener Arbeitsabläufe ist nur möglich, wenn eine qualifizierte Entscheidungsvorbereitung unter Berücksichtigung aller Fachbelange erfolgt. Um die fachlichen ENV-Belange in einer Krisensituation ausreichend vertreten zu können, werden zur Krisenbewältigung Experten für Ernährungsnotfallfragen benötigt (**ENV-Experten**), die im Krisenfall beratend im Krisenstab mitwirken.

Die ENV-Experten sollten nach Möglichkeit über eine Qualifikation als Diplom-Agrar-Ingenieur/in oder einer vergleichbaren Fachrichtung verfügen. Die ENV-Experten werden am zweckmäßigsten aus den Landwirtschaftsverwaltungen rekrutiert. Die Detailgestaltung ist aufgrund der unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen den Ländern zu überlassen.

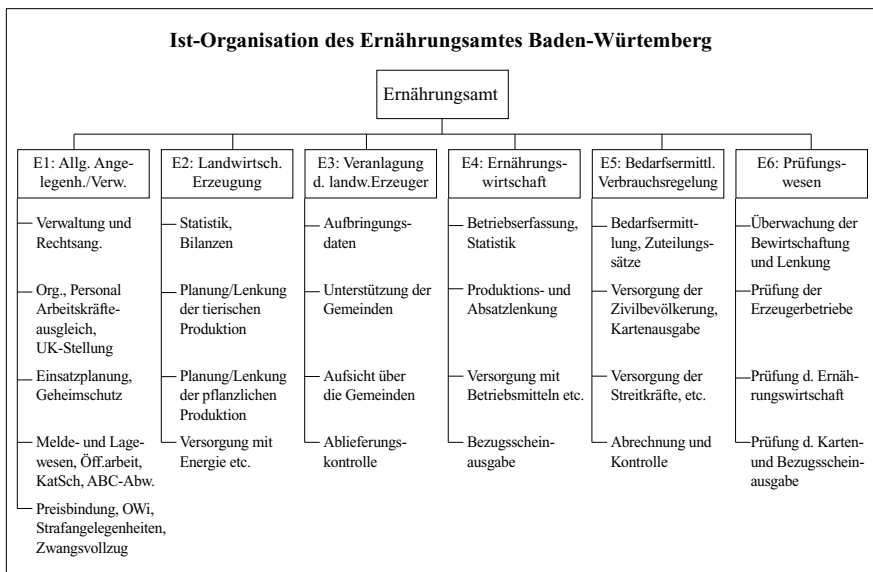
Um die Funktion in Krisenzeiten wahrnehmen zu können, sind eine umfassende Ausbildung und eine kontinuierliche Beschäftigung mit ENV-Fragen erforderlich. Nur dadurch kann gewährleistet werden, dass bei Katastrophen, bei außergewöhnlichen Schadenslagen und bei vergleichbaren Aufgaben mit großem und eilbedürftigem Abstimmungsbedarf qualifiziert Politikberatung, Beratung der Öffentlichkeit und der Verwaltung sowie kontinuierlich beratende Mitwirkung in den Arbeitsstäben und in den Katastrophenschutzstäben erfolgen kann.

Des Weiteren kommt ihnen als wichtigste Know-how-Träger in der Anfangsphase einer Krise bzw. der Vorbereitungsphase der Krisenbewältigung eine Multiplikatorenfunktion für die Schulung und Einweisung der zur Krisenbewältigung zusätzlich einzusetzenden Mitarbeiter der Kreisverwaltungen zu.

Neben der Wahrnehmung der vorgenannten Aufgaben ist es erforderlich, die Kompetenz zur Problemlösungsfähigkeit aktuell zu halten. Dies erfolgt am effektivsten mit Hilfe des aufzubauenden DV-gestützten Informationssystems zum Krisenmanagement. Dazu ist den ENV-Experten ein angemessenes Zeitbudget einzuräumen.

### *Ausgestaltung der Aufbauorganisation in Krisenzeiten*

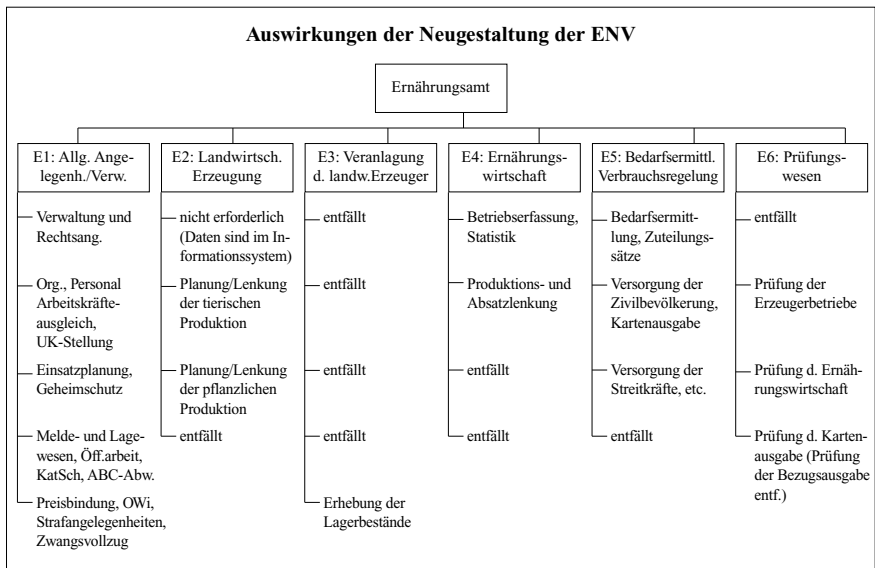
Für den Fall, dass die Krisenbewältigung den Einsatz von dirigistischen staatlichen Maßnahmen erfordert, ist die Krisenbewältigung durch aufbauorganisatorische Maßnahmen zu unterstützen.



Das derzeitige Regelwerk sieht für den ESG-Fall den Aufbau eines Ernährungsamtes vor, das – wie vor dargestellt – ausgestaltet ist (Variante Baden-Württemberg). Der veranschlagte Personaleinsatz beträgt 80 – 90 Arbeitskräfte (AK). Diese Aufbauorganisation wird zukünftig aufgrund folgender Änderungen in der ENV-Systematik nicht mehr in der bisherigen Form benötigt:

- Die Auswahl der einzusetzenden Instrumente erfolgt einzelfallweise und situationsbezogen. Es gibt keine Einsatzautomatismen mehr.
- Die Steuerung der Lieferbeziehungen zwischen Erzeugern, Ernährungsindustrie und Handel über Bezugsscheine entfällt.
- Die landwirtschaftliche Veranlagung wird durch eine Bestandsmeldung für Getreide und Kartoffeln ersetzt.
- Die Bestandserfassung und -meldung des Handels entfallen.
- Die Erfassung und Auswertung der statistischen Daten der landwirtschaftlichen Erzeuger ist nicht erforderlich, da die Informationen in der Landwirtschaftsverwaltung bereits vorliegen.

Dies wirkt sich folgendermaßen auf die Aufgabenstruktur im Ernährungsamt aus:

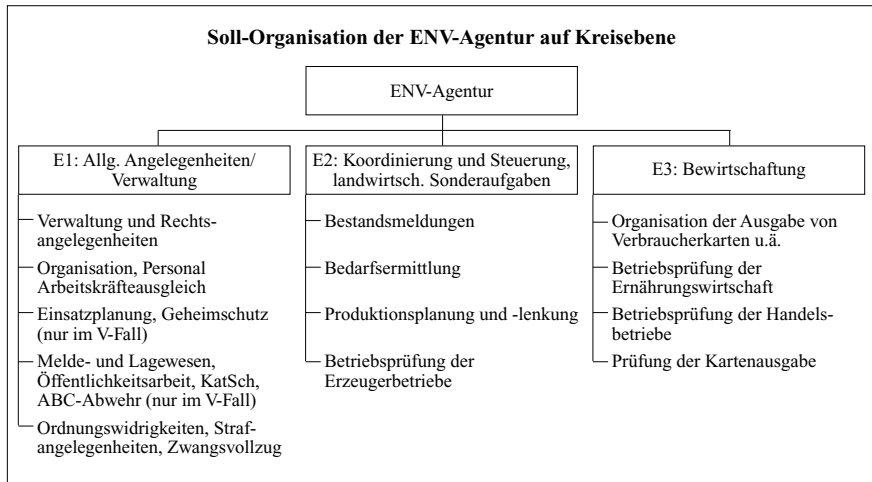


Die Neugestaltung der Aufbauorganisation für die verbleibenden Aufgaben erfolgt auf der Grundlage folgender organisatorischer Prinzipien:

- Jede Organisationseinheit ist größenmäßig so zu gestalten, dass in ihr sowohl eine kontinuierliche Personalauslastung erzielt werden kann, als auch ausreichende Vertretungsmöglichkeiten vorhanden sind.
- Gleichartige Aufgaben sind zwecks Nutzung von Synergieeffekten einer gemeinsamen Organisationseinheit zuzuordnen.
- Bedarfsweise anfallende Aufgaben mit schwankendem Aufgabenvolumen sollten in einer Einheit zusammengefasst werden, um so eine aufgabenübergreifende Auslastungsmöglichkeit zu haben.

- Aufgaben, die gleiches Spezial-Fachwissen erfordern, sollten aus Gründen der optimalen Auslastung und Vertretung in einer gemeinsamen Organisationseinheit angesiedelt werden. Dies gilt auch, wenn es den anderen Organisationsprinzipien zuwider läuft.

Daraus ergibt sich für den Extremfall – die Bewirtschaftung – auf der Kreisebene folgende ENV-Organisation:



Für weniger in das Marktgeschehen eingreifende Interventionen, wie z.B. die Beschränkung auf Produktionsumstellungen ergibt sich eine reduzierte Variante. In diesem Fall entfallen die Aufgaben der Organisationseinheit E3 mit der Ausnahme, dass bei Produktionsumstellungen auf der Ebene der Ernährungswirtschaft die Aufgabe „*Betriebsprüfung der Ernährungswirtschaft*“ bestehen bleibt. In diesem Fall ist sie durch die Einheit E2 wahrzunehmen.

Die Führungspositionen der einzelnen Organisationseinheiten sind mit folgenden Qualifikationen zu besetzen:

- Die Leitung der ENV-Agentur sowie die Leitung der Einheit E2 sind wegen der speziellen fachlichen Anforderungen durch Diplom-Agraringenieure zu besetzen. Je nach Aufgabenanfall kann dies durch eine Person in Personalunion oder durch zwei Personen erfolgen.
- Für die Leitung der Einheiten E1 und E3 ist kein landwirtschaftliches-ernährungswirtschaftliches Spezial-Fachwissen erforderlich, deshalb können diese Aufgaben durch Verwaltungsmitarbeiter mit Führungserfahrung ausgeübt werden.

Dem ENV-Ansprechpartner ist wegen der Vertrautheit mit der ENV-Thematik in Krisenzeiten ein Aufgabenbereich in den Sachgebieten E1 oder E3 zu übertragen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Funktion in Krisensituationen eine Vollzeitbeschäftigung ist, d.h. der ENV-Ansprechpartner muss in Krisenzeiten zu 100 % für ENV-Aufgaben verfügbar sein.

Der Personalbedarf der ENV-Agentur besteht im Regelfall aus zwei Personen (ENV-Experte und ENV-Ansprechpartner). Entsprechend der Größe einer Scha-

denstage und entsprechend dem ggf. erforderlichen Einsatz dirigistischer Maßnahmen wird sich der Personalbedarf sukzessive erhöhen. Wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht, wird er in der Maximalvariante um bis zu 50% niedriger sein als im bisher für den Verteidigungsfall mit Bewirtschaftung vorgesehenen Umfang.

Bisheriges Sachgebiet (Bsp. B-W )	Personal- bedarf (alt)	Änderungen	Personalbe- darf (neu)
Leitung	3	keine	3
Allgemeine Angelegenheiten	8	Geringere Anzahl an Ordnungswidrigkeiten und Straftaten aufgrund geringerer Regelungsdichte	6
Landwirtschaftliche Erzeugung	9	Reduktion des Aufwands für die Datenerhebung, Reduktion der lenkenden Maßnahmen, Wegfall der Sicherstellung der Energieversorg. u.ä.	6
Landwirtschaftliche Veranlagung	10	Wegfall der Veranlagung, Einführung der Meldepflicht für Lagerbestände	2
Ernährungswirtschaft	16	Geringerer statistischer Aufwand, Reduktion der lenkenden Maßnahmen, Verzicht auf die Ausgabe von Bezugsscheinen	5
Bedarfsermittlung und Verbrauchsregelung	12	Reduktion des Steuerungsaufwands Wegfall d. Kontrolle d. Bezugsscheinabrechnung	5
Prüfungswesen	26	Reduktion des Prüfumfanges (in Abhängigkeit von der Zahl der Verstöße)	15 – 20
<b>Summe</b>	<b>84</b>		<b>42 – 47</b>

Dem Bericht ist eine Anlage (S.77) beigefügt, in der für ein fiktives Szenario das Zusammenwirken der einzelnen Verwaltungsebenen im Krisenfall beschrieben wird.

## 4.9. Rechtlicher Änderungsbedarf

Für **friedenszeitliche Versorgungskrisen** besteht kein zusätzlicher rechtlicher Regelungsbedarf, da die von BSL empfohlenen Instrumente im Wesentlichen auf Kooperation mit der Privatwirtschaft setzen und nur in Ausnahmefällen „Eingriffe“ in das Marktgeschehen, die einer rechtlichen Verankerung bedürfen, erfolgen sollen.

Das EVG enthält bereits einen weit gefassten Ermächtigungsrahmen. Es wäre angezeigt, diesen Ermächtigungsrahmen durch fallspezifische, situationsangepasste Einzelanweisungen auszufüllen, z.B. das Verbot der Weiterverarbeitung von Getreide zu Speisestärke über einen Zeitraum von vier Wochen oder die mengenmäßige Beschränkung der Abgabe von Kartoffeln.

Im **ESG-Fall** besteht jedoch Änderungsbedarf. Dabei erfordert die wichtigste Änderung keine Überarbeitung bestehender Rechtsvorschriften, sondern nur eine Neuinterpretation der in § 2 (1) ESG definierten Voraussetzungen für die Geltung der Ernährungsbewirtschaftungsverordnung und der Landwirtschaftsveranstaltungsverordnung.

Anstelle des bisherigen Rechtsverständnisses, welches unterstellt, dass mit Eintreten des Verteidigungsfalls zwangsläufig eine Gefährdung der Versorgung eintritt, die durch den Markt nicht behoben werden kann, und deshalb alle in der EBewiV vorgesehenen Bewirtschaftungsinstrumente sowie die Regelungen der LwVeranIV automatisch zum Einsatz kommen müssen, ist der Begriff dahingehend zu interpretieren, dass die Gefährdung und das Nicht-Funktionieren des Marktes explizit nachgewiesen werden müssen.

Im übrigen ist festzustellen, dass bei der derzeitigen Interpretation die Anwendung der Rechtsverordnungen ausschließlich von den Voraussetzungen des Artikels 80a GG abhinge und § 2 (1) ESG mangels Wirkung überflüssig wäre, was die Frage aufwirft, warum auf die Vorschrift nicht gleich verzichtet worden ist, wenn dieser Effekt gewollt war.

In die EBewiV und die LwVeranIV muss eine Regelung neu eingeführt werden, die es erlaubt, die Bewirtschaftungsinstrumente nicht nur in Gänze, d.h. gegenüber allen Marktakteuren gleichzeitig einzusetzen, sondern ihre Anwendung auf einzelne Marktakteure sowie die Erhebung der Lagerbestände zu beschränken.

Auf Änderungsbedarfe in existierenden Schubladenverordnungen sowie in Ausführungsbestimmungen wird nicht eingegangen, da ihnen der Charakter einer Rechtsvorschrift fehlt.

Anders als bei der rein rechtlichen Betrachtung bzgl. des Erfordernisses von rechtlichen Änderungen führt die fachlich-pragmatische Betrachtung zu der Empfehlung, das ESG und das EVG zu einem Gesetz zusammen zu führen. Dies entspräche der Philosophie der ganzheitlichen Betrachtung der ENV und hätte neben der Rechtsvereinfachung den Vorteil, dass in jeder ENV-Situation das vollständige in Frage kommende Instrumentarium ohne rechtliche Restriktionen angewandt werden kann. Ein weiterer positiver Effekt besteht in der Angleichung an ENV-Konzepte in anderen europäischen Ländern, was eine engere Zusammenarbeit vereinfachen würde.

Darüber hinaus sollten verbindliche Musterverordnungen für die rechtliche Ausgestaltung der einzelnen Krisenbewältigungsinstrumente erarbeitet werden, damit die Bundesländer in die Lage versetzt werden, dem empfohlenen flexibleren ENV-Instrumentarium gerecht werdende Ausführungsvorschriften zu erstellen.



## 4.10. Schulungskonzept

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf den Ausbildungsbedarf der operativen Ebene. Dabei sind folgende drei Zielgruppen zu unterscheiden:

- ENV-Ansprechpartner
- ENV-Experten sowie ihre Vertreter
- Sonstige im Krisenfall einzusetzende Mitarbeiter.

Für die ENV-Ansprechpartner und die ENV-Experten besteht als erstes die prinzipielle Pflicht, sich eigenverantwortlich in das übertragene Gebiet einzuarbeiten. Dies ist zu flankieren durch eine Grundausbildung mit folgenden Inhalten:

- Sensibilisierung für das Thema
- Darlegung der Prinzipien der Ernährungsnotfallvorsorge
- Darstellung der Rechtslage
- Darstellung und Übung der auf die Teilnehmer in Nicht-Krisen- und in Krisenzeiten zukommenden Aufgaben.

Dies entspricht der Zielsetzung der Seminare bei der AkNZ. Allerdings muss die ausschließlich auf die bisherige Vorgehensweise im ESG-Fall ausgerichtete Ausbildung in Richtung einer ganzheitlichen Betrachtung der ENV unter Berücksichtigung der Ergebnisse dieses Forschungsvorhabens weiterentwickelt werden.

Zusätzlich zu diesem Seminar werden Landeslehrgänge benötigt, in denen die ENV-Ansprechpartner und die ENV-Experten über die landestypischen Besonderheiten, insb. die landesspezifischen Behördenstrukturen, Zuständigkeiten sowie Produktionsbedingungen und -umfänge, unterrichtet werden.

Für die ENV-Experten besteht ein über die rechtlichen und organisatorischen Fragestellungen hinausgehender Schulungsbedarf mit folgenden Inhalten:

- Krisenmanagement – allgemein (Wirkungsweisen, Methodik etc.)
- Bewertung und Abschätzung von Risiken, insb. von ABC-Risiken
- Auswirkungen von Katastrophenereignissen auf die landwirtschaftliche Produktion und die Ernährung
- Entwickeln, Durchspielen und Bewertung von Szenarien
- Handlungsalternativen im Krisenfall
- Entscheidungstechniken.

Diese Inhalte werden z.T. durch die Seminare im GSF-Forschungszentrum Neuherrberg sowie an der ABC- und Selbstschuttschule der Bundeswehr in Sonthofen vermittelt. Sie sollten deshalb ebenfalls zur Grundausbildung der ENV-Experten gehören.

Darüber hinaus ist – wie bereits bei den Ausführungen zur Strukturorganisation beschrieben – ein wesentlicher Baustein für die Qualifizierung der ENV-Experten ein kontinuierliches „*Learning by doing*“ mit dem empfohlenen DV-gestützten Informationssystem. Denn der wesentliche Nutzen dieses Instruments, die unmittelbare Bereitstellung und Aufbereitung der versorgungsrelevanten Informationen, lässt sich nur dann erzielen, wenn es sofort einsetzbar ist. Diese sofortige Einsetzbarkeit setzt voraus, dass der in Krisensituationen zuständige Anwender über genügend Erfahrung und Souveränität in der Anwendung dieses Instrumentes verfügt.

Für die dritte Fallgruppe, die übrigen im Krisenfall einzusetzenden Mitarbeiter, besteht in Nicht-Krisenzeiten kein Schulungs- bzw. Qualifizierungsbedarf. Statt

dessen benötigen sie in der Vorlaufphase zum Aufbau der Krisenorganisation aufgabenbezogene Einweisungen, z.B.

- Einweisung in die Ausgabe der Verbraucherkarten
- Einweisung in die Durchführung einer Betriebsprüfung
- Unterrichtung in die mit der Aufgabenwahrnehmung verbundenen Rechte und Pflichten.

## 5 Weiteres Vorgehen / Maßnahmen

Die Umsetzung des empfohlenen Soll-Konzeptes erfordert folgende Aktivitäten:

- Zusammenführung des Ernährungssicherstellungsgesetzes und des Ernährungsvorsorgegesetzes
- Erarbeitung von den Flexibilitätsanforderungen entsprechenden Ausführungsvorschriften auf Bundes- und Landesebene
- Einrichtung der gemeinsamen ENV-Arbeitsgruppe mit Vertretern der Landwirtschaft, der Ernährungswirtschaft und des Lebensmittelhandels
- Entwicklung eines der Neukonzeption entsprechenden Schulungskonzeptes
- Auswahl der ENV-Experten und -Ansprechpartner
- Qualifizierung der ENV-Experten und -Ansprechpartner.

Anlage

### *Szenario*

Aufgrund eines Kernreaktorunfalls außerhalb des Bundesgebietes und der herrschenden Großwetterlage hat eine radioaktive Wolke am 31. Mai das Bundesgebiet erreicht.

Niederschläge waschen einen großen Teil der Radioaktivität aus der Luft aus. Die Radionukleide werden auf Boden und Pflanzen abgelagert. Ein weiterer Schub radioaktiver Wolken erreicht am 1. und 2. Juni das Bundesgebiet und die westlichen Nachbarstaaten. Außer einem Teil Norddeutschlands ist das gesamte Bundesgebiet betroffen. Es werden Spitzenwerte von Radioaktivität (Gamma-Dosisleistung) in der bodennahen Luft gemessen. Der Niederschlag reinigt zwar die Luft, erhöht aber die Belastung von Boden und Bewuchs.

Im gesamten Bundesgebiet (mit Ausnahme von Teilen Norddeutschlands) weist die Milch der mit Grünfutter versorgten Milchkühe Belastungen auf, die evtl. über den zulässigen Höchstwerten der Strahlenschutzkommission liegen. Erste Messergebnisse durch Gammaspektometrie liegen für Grünfutter vor:

- 5.400 Bq<sup>137</sup>Cs/kg
- 8.000 Bq<sup>131</sup>I/kg

Nach einer Blitzumfrage müssen zwischen 15 % (Schleswig-Holstein) und 70 % (Baden-Württemberg und Bayern) der Milchkühe mit entsprechend belastetem Grünfutter versorgt werden. Es ist daher zu befürchten, dass dieses Milchaufkommen nicht für die Verarbeitung zu Trinkmilch bzw. Frischmilcherzeugnissen herangezogen werden kann.

Die übrigen Milchkühe erhalten Futter aus unbelasteten Vorräten. Die gewonnene Milch ist so gut wie frei von radioaktiver Belastung.

Eine Versorgungskrise gemäß § 1, Abs. 2 EVG liegt vor. Die Bundesregierung hat dies gemäß § 3, Abs. 2 festgestellt.

Die VO (EURATOM) Nr. 3954/87 des Rates „Höchstwerte an Radioaktivität für Nahrungsmittel“ ist durch Kommissions-VO für anwendbar erklärt worden.

## Aktivitäten der Ernährungsverwaltung zur Krisenbewältigung:

Aktivität	Ausführende Stelle
Aufstellung von Krisenstäben, Lagebeobachtung	alle Verwaltungsebenen
Erfassung der Milcherzeugerbetriebe, differenziert nach Betrieben mit ausreichend nicht-kontaminierten Fütturvorräten und überwiegend kontaminierten Vorräten	ENV-Agenturen der Kreise
Organisation der getrennten Abholung kontaminierter und nicht-kontaminierter Milch	ENV-Agenturen i.V.m. den Molkereien
Ermittlung des Trinkmilchbedarfs im Kreisgebiet mit Hilfe der Trinkmilchverordnung und der regionalen Versorgungsbilanz „Milch- und Milcherzeugnisse“	ENV-Agenturen
Meldung d. Trinkmilchbedarfs an die übergeordnete Ernährungsbehörde	ENV-Agenturen
Beurteilung d. Versorgungssituation aufgrund der erhaltenen Meldungen	Übergeordnete ENV-Behörden (Ministerium oder RP)
Veranlassung evtl. erforderlicher Ausgleichsmaßnahmen	Übergeordnete ENV-Behörden (Ministerium oder RP)
Organisation der Transportkapazitäten für den Versorgungsausgleich für Trinkmilch und Frischmilcherzeugnisse (soweit erforderlich)	Krisenstäbe i.V.m. den Molkereien
Erteilung von Auflagen für den Versorgungsausgleich (Meldepflichten)	Übergeordnete ENV-Behörden (Ministerium oder RP)
Entgegennahme und Weiterleitung der Meldungen	ENV-Agenturen
Auswertung der Produktionseinrichtungen der ortsansässigen Milchverarbeitungsbetriebe hinsichtlich der Möglichkeit von Produktionsumstellungen	ENV-Agenturen i.V.m. den Molkereien
Veranlassung von Produktionsumstellungen bzgl. der Verarbeitung von kontaminierter Milch (soweit erforderlich und möglich)	Milchindustrieverband i.V.m. ENV-Agentur u. Krisenstäben
Entscheidung über die Notwendigkeit einer Milchbewirtschaftung	BML
Bei Bedarf: Entwurf einer Rechtsverordnung inkl. Wahl des Bewirtschaftungsverfahrens und Festlegung der Abgabemengen	BML
Erlass der Rechtsverordnung	Bundesregierung
Öffentliche Bekanntmachung, allgemeine Information	alle Verwaltungsebenen
Erstellung von Mustern für Händlerlisten	BML, Landesministerien
Information des Einzelhandels, Versand der Listenformulare	ENV-Agenturen
Stichprobenartige Kontrolle des Einzelhandels	ENV-Agenturen

# Zusammenfassung

## Einführung

Der Begriff „*Ernährungsnotfallvorsorge*“ (ENV) umfasst alle vorbeugenden, vorbereitenden und ausführenden Maßnahmen zur Lösung von Problemen bei der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln, unabhängig von der Ursache und der rechtlichen Einstufung der Krisensituation.

Die Interessenlage des Staates an der ENV ergibt sich in erster Linie aus der Fürsorgepflicht gegenüber der Bevölkerung und zielt auf die Sicherstellung des Nicht-Verhungerns ab. Eine weitere wichtige Interessenlage liegt in der Gewährleistung der Inneren Sicherheit und ist auf die Verhinderung von Unruhen aufgrund Nahrungsmittelknappheit bzw. ungerechter Verteilung der Nahrungsmittel in einer Mangelsituation ausgerichtet.

Die staatlichen Kompetenzen zur Durchführung der ENV sind im Ernährungssicherstellungsgesetz (ESG) und im Ernährungsvorsorgegesetz (EVG) sowie diversen darauf aufsetzenden Rechtsverordnungen geregelt.

## Soll-Konzept

Das in Deutschland existierende System der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln durch die Privatwirtschaft im Rahmen ihrer unternehmerischen Tätigkeit ist ein in Nicht-Krisenzeiten bewährtes System mit dem Ergebnis einer ausreichenden Lebensmittelversorgung. Ein Versorgungskonzept für Krisenzeiten sollte daher auf die eingespielten Mechanismen der Nicht-Krisenzeiten aufsetzen. D.h. der Staat sollte in Krisenzeiten weiter auf das Funktionieren des Marktes vertrauen und sich bei auftretenden Versorgungsproblemen darauf beschränken, den Problemen entgegenzuwirken und die Marktkräfte wieder in die Lage zu versetzen, eigenverantwortlich die ausreichende Versorgung sicherzustellen. Zur Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft sollte eine gemeinsame ENV-Arbeitsgruppe gebildet werden.

Angesichts der im Voraus fehlenden Kenntnis über Art und Umfang einer Versorgungskrise benötigt der Staat ein hochflexibles Instrumentarium, das in jedem Krisenfall geeignet ist, durch gezielte, situationsadäquate Maßnahmen die Krisenbewältigung zu ermöglichen. D.h. der Staat muss analog dem Baukastenprinzip über zahlreiche Reaktions- und Interventionsmöglichkeiten (Module) verfügen, die er im Krisenfall einzeln oder in unterschiedlichen Kombinationen zur Krisenbewältigung einsetzen kann. Die Festlegung eines einheitlichen Maßnahmenkatalogs mit für alle Krisenfälle gleichen Abläufen (Handlungsautomatismen) wäre mangels Zielgenauigkeit der falsche Lösungsweg.

Die Auswahl der einzusetzenden Module muss auf der Grundlage eines effektiven und effizienten Krisenmanagements erfolgen. Wesentliche Voraussetzungen für ein funktionierendes Krisenmanagement sind

- die kurzfristige Bereitstellung aktueller Daten zur Lagebeurteilung im Krisenfall auf der Grundlage eines DV-gestützten Informationssystems sowie

- der Einsatz qualifizierter – d.h. intensiv geschulter – Experten zur Aufbereitung und Auswertung der bereitgestellten Daten sowie zur Entscheidungsvorbereitung hinsichtlich der situationsgerechten Auswahl der Krisenlösungsinstrumente.

Das Krisenbewältigungsinstrumentarium muss neben dem Krisenmanagement folgende Komponenten enthalten:

- Instrumente der Angebotssteuerung
  - Produktionssteigernde Maßnahmen
  - Erhöhung der verfügbaren Kalorien durch Produktionsumstellungen
  - Importunterstützende Maßnahmen
  - Versorgung aus zu Vorsorgezwecken angelegten Lagern
- Instrumente der Nachfragesteuerung
  - Abgabebeschränkungen (Bewirtschaftung)
  - Preisbeeinflussende Maßnahmen.

Von den vorgenannten Instrumenten ist die Bewirtschaftung die sowohl am stärksten in das Marktgeschehen eingreifende als auch verwaltungsaufwendigste Maßnahme. Ihre Ausgestaltung ist auf das für die ausreichende Versorgung der Bevölkerung notwendige Minimum zu beschränken. Dazu ist es ausreichend, die Abgabemengen für die Endverbraucher vorzugeben und die Einhaltung dieser Vorgaben sicherzustellen. Eine direkte Steuerung der Handelsströme vom Erzeuger bis zum Endverbraucher ist nicht erforderlich. Stattdessen reicht eine intensive Marktbeobachtung i.V.m. stichprobenartigen Kontrollen sowie Sanktionen bei Fehlverhalten einzelner Marktakteure aus.

Das bedeutet, dass das im Ernährungssicherstellungsgesetz sowie den zugehörigen Rechtsverordnungen geregelte Verfahren folgendermaßen zu vereinfachen ist:

- Ersatz der landwirtschaftlichen Veranlagung durch eine Meldepflicht für Getreide- und Kartoffelvorräte
- Verzicht auf die Vorgabe von Abgabemengen für die landwirtschaftlichen Erzeuger
- Wegfall der Bestandsaufnahmen im Handel
- Wegfall der Bezugsscheine zur Steuerung der Lieferbeziehungen zwischen den einzelnen Marktakteuren.

Die Umsetzung dieses Konzeptes erfordert eine entsprechende Änderung der Ernährungsbewirtschaftungsverordnung sowie der Landwirtschaftsveranlagungsverordnung. Darüber hinaus wäre es entsprechend der Philosophie einer ganzheitlichen Betrachtung der ENV zweckmäßig, das ESG und das EVG zu einem gemeinsamen Gesetz zusammen zu führen. Dies hätte neben der Rechtsvereinfachung den Vorteil, dass in jeder ENV-Situation das vollständige in Frage kommende Instrumentarium ohne rechtliche Restriktionen angewandt werden kann. Ein weiterer positiver Effekt besteht in der Angleichung an ENV-Konzepte in anderen europäischen Ländern, was eine engere Zusammenarbeit vereinfachen würde.

Die organisatorische Umsetzung des flexiblen ENV-Instrumentariums erfordert eine ebenso flexible Strukturorganisation bestehend aus

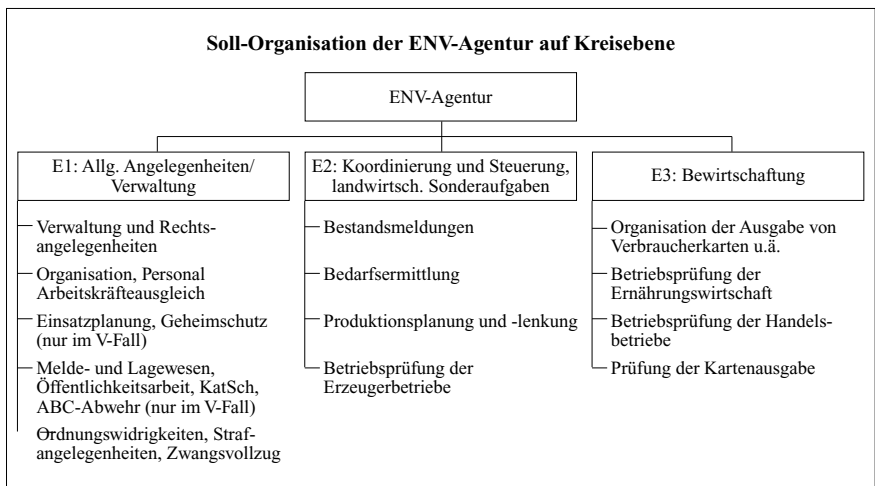
- einer kontinuierlich benötigten Grundstruktur für die Wahrnehmung der sowohl in Nicht-Krisen- als auch in Krisenzeiten wahrzunehmenden Daueraufgaben,

- „virtuellen“ Organisationseinheiten, die in Krisenzeiten bedarfsweise errichtet und an die Grundstruktur angehängt werden.

Als Grundstruktur werden die bereits existierenden ENV-Referate des BML, der BLE und der Landesministerien sowie die neu zu schaffenden ENV-Agenturen auf Kreisebene benötigt. Die ENV-Agenturen bestehen im Regelfall aus zwei Personen, den aus der Landwirtschaftsverwaltung zu rekrutierenden ENV-Experten, die am zweckmäßigsten über die Qualifikation Diplom-Agraringenieur/in oder einer vergleichbaren Fachrichtung verfügen, und den der Kreisverwaltung zugehörigen ENV-Ansprechpartnern.

Entsprechend dem Umfang einer Krisensituation oder Schadenslage und dem Umfang des ggf. erforderlichen Einsatzes dirigistischer Maßnahmen wird sich der Personalbedarf erhöhen.

Für den Extremfall – die Bewirtschaftung – ergibt sich auf der für die operativen Aufgaben zuständigen Kreisebene folgende ENV-Organisation:



**Abbildung 1: Maximal-Organisation der ENV-Agentur auf Kreisebene**

Der Personalbedarf für die oben dargestellte Maximal-Organisation beläuft sich auf rd. 40 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dieser Personalbedarf liegt um rd. 50% unter dem Bedarf für das im bisherigen System vorgesehene Ernährungsamt.

Die Vorsorgeaktivitäten des Staates sollten sich nicht auf die Vorhaltung des ENV-Instrumentariums sowie der für ihre Anwendung erforderlichen Strukturorganisation beschränken. Sondern flankierend dazu sollte die Bevölkerung in Nicht-Krisenzeiten durch umfassende Öffentlichkeitsarbeit über die Risiken der Nahrungsmittelversorgung, die Wirkungsweisen der Ernährungsnotfallvorsorge und die Zweckmäßigkeit einer privaten Vorratshaltung informiert und zu einem gewissen Grad an Eigenvorsorge motiviert werden.

# Zivilschutz-Forschung, Neue Folge

Schriftenreihe der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern

Herausgegeben vom Bundesverwaltungsamt

– Zentralstelle für Zivilschutz –

ISSN 0343-5164

im Auftrag des Bundesministeriums des Innern

- Band 50 – in Vorbereitung –  
R. Zech  
**Entgiftung von Organophosphaten durch Phosphorylphosphatasen und Ethanolamin**  
2002, Broschur
- Band 49 – in Vorbereitung –  
G. Matz, A. Schillings, P. Rechenbach  
**Task Force für die Schnellanalytik bei großen Chemieunfällen und Bränden**  
2002, Broschur
- Band 48  
**Zweiter Gefahrenbericht der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern**  
**Bericht über mögliche Gefahren für die Bevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall**  
2001, 92 Seiten, Broschur
- Band 47  
J. Rasche, A. Schmidt, S. Schneider, S. Waldtmann  
**Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge**  
2002, 88 Seiten, Broschur
- Band 46  
F. Gehbauer, S. Hirschberger, M. Markus  
**Methoden der Bergung Verschütteter aus zerstörten Gebäuden**  
2002, Broschur
- Band 45  
V. Held  
**Technologische Möglichkeiten einer möglichst frühzeitigen Warnung der Bevölkerung**  
– Kurzfassung –  
2001, 144 Seiten, Broschur
- Band 44  
E. Pfenninger, D. Hauber  
**Medizinische Versorgung beim Massenanfall Verletzter bei Chemikalienfreisetzung**  
2002, Broschur
- Band 43  
D. Ungerer, U. Morgenroth  
**Empirisch-psychologische Analyse des menschlichen Fehlverhaltens in Gefahrensituationen und seine verursachende und modifizierenden Bedingungen sowie von Möglichkeiten zur Reduktion des Fehlverhaltens**  
2002, 300 Seiten, Broschur
- Band 42  
**45., 46. und 48. Jahrestagung der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern**  
– Vorträge –  
2000, 344 Seiten, Broschur
- Band 41  
W. König, M. Köller  
**Einfluss von Zytokinen und Lipidmediatoren auf die Kontrolle und Regulation spezifischer Infektabwehr bei Brandverletzung**  
2002, 76 Seiten, Broschur
- Band 40  
Institut der Feuerwehr Sachsen-Anhalt  
**Entwicklung von Dekontaminationsmitteln und -verfahren bei Austritt von Industriechemikalien**  
2002, Broschur
- Band 39  
TÜV Energie und Umwelt GmbH  
**Optimierung des Schutzes vor luftgetragenen Schadstoffen in Wohngebäuden**  
2002, Broschur
- Band 38  
W. Kaiser, M. Schindler  
**Rechnergestütztes Beratungssystem für das Krisenmanagement bei chemischen Unfällen (DISMA®)**  
1999, 156 Seiten, Broschur
- Band 37 – in Vorbereitung –  
K.-J. Kohl, M. Kutz  
**Entwicklung von Verfahren zur Abschätzung der gesundheitlichen Folgen von Großbränden**



- Band 36  
M. Weiss, B. Fischer, U. Plappert und T. M. Fliedner  
**Biologische Indikatoren für die Beurteilung multifaktorieller Beanspruchung**  
Experimentelle, klinische und systemtechnische Untersuchung  
1998, 104 Seiten, Broschur
- Band 35  
K. Amman, A.-N. Kausch, A. Pasternack, J. Schlobohm, G. Bresser, P. Eulenburg  
**Untersuchung der Praxisanforderungen an Atem- und Körperschutzausstattung zur Bekämpfung von Chemieunfällen**  
2002, Broschur
- Band 34  
W. Heudorfer  
**Untersuchung der Wirksamkeit von Selbstschutzausstattung bei Chemieunfällen**  
1998, Broschur
- Band 33  
J. Bernhardt, J. Haus, G. Hermann, G. Lasnitschka, G. Mahr, A. Scharmann  
**Laserspektrometrischer Nachweis von Strontiumnukliden**  
1998, 128 Seiten, Broschur
- Band 32  
G. Müller  
**Kriterien für Evakuierungsempfehlungen bei Chemikalienfreisetzungen**  
1998, 244 Seiten + Faltkarte, Broschur
- Band 31  
G. Schallehn und H. Brandis  
**Beiträge zur Isolierung und Identifizierung von Clostridium sp. und Bacillus sp. sowie zum Nachweis deren Toxine**  
1998, 80 Seiten, Broschur
- Band 30  
G. Matz  
**Untersuchung der Praxisanforderung an die Analytik bei der Bekämpfung großer Chemieunfälle**  
1998, 192 Seiten, Broschur
- Band 29  
D. Hesel, H. Kopp und U. Roller  
**Erfahrungen aus Abwehrmaßnahmen bei chemischen Unfällen**  
1997, 152 Seiten, Broschur
- Band 28  
R. Zech  
**Wirkungen von Organophosphaten**  
1997, 110 Seiten, Broschur
- Band 27  
G. Ruhrmann, M. Kohring  
**Staatliche Risikokommunikation bei Katastrophen**  
Informationspolitik und Akzeptanz  
1996, 207 Seiten, Broschur
- Band 26  
**43. und 44. Jahrestagung der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern**  
– Vorträge –  
1997, 326 Seiten, Broschur
- Band 25  
K. Buff, H. Greim  
**Abschätzung der gesundheitlichen Folgen von Großbränden**  
– Literaturstudie – Teilbereich Toxikologie  
1997, 138 Seiten, Broschur
- Band 24  
**42. Jahrestagung der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern**  
– Vorträge –  
1996, 205 Seiten, Broschur
- Band 23  
K. Haberer, U. Böttcher  
**Das Verhalten von Umwelchemikalien in Boden und Grundwasser**  
1996, 235 Seiten, Broschur
- Band 22  
B. Gloebel, C. Graf  
**Inkorporationsverminderung für radioaktive Stoffe im Katastrophenfall**  
1996, 206 Seiten, Broschur
- Band 21  
**Arbeiten aus dem Fachausschuß III: Strahlenwirkungen – Diagnostik und Therapie**  
1996, 135 Seiten, Broschur
- Band 20  
**Arbeiten aus dem Fachausschuß V**  
**I.** – D. Henschler: Langzeitwirkungen phosphororganischer Verbindungen  
**II.** – H. Becht: Die zellvermittelte typübergreifende Immunantwort nach Infektion mit dem Influenzavirus

**III.** – F. Hoffmann, F. Vetterlein, G. Schmidt;  
Die Bedeutung vasculärer Reaktionen beim akuten  
Nierenversagen nach großen Weichteilverletzungen  
(Crush-Niere)  
1996, 127 Seiten, Broschur

Band 19

**Radioaktive Strahlungen**

**I.** – B. Kromer unter Mitarbeit von K. O. Münnich,  
W. Weiss und M. Zähringer:  
Nuklidspezifische Kontaminationserfassung

**II.** – G. Hehn:

Datenaufbereitung für den Notfallschutz  
1996, 164 Seiten, Broschur

Band 18

L. Clausen, W.R. Dombrowsky, R.L.F. Strangmeier  
**Deutsche Regelsysteme**

**Vernetzungen und Integrationsdefizite bei der  
Erstellung des öffentlichen Gutes, Zivil- und  
Katastrophenschutz in Europa**

1996, 130 Seiten, Broschur

Band 17

**41. Jahrestagung der Schutzkommission beim  
Bundesminister des Innern**

– Vorträge –

1996, 197 Seiten, Broschur

Band 16

F. E. Müller, W. König, M. Köller

**Einfluß von Lipidmediatoren auf die Pathophy-  
siologie der Verbrennungskrankheit**

1993, 42 Seiten, Broschur

Band 15

**Beiträge zur dezentralen Trinkwasserversorgung  
in Notfällen**

Teil II: K. Haberer und M. Drews

1. Einfache organische Analysemethoden

2. Einfache Aufbereitungsverfahren

1993, 144 Seiten, Broschur

Band 14

**Beiträge zu Strahlenschäden und Strahlenkrank-  
heiten**

**I.** – H. Schüßler: Strahleninduzierte Veränderungen  
an Säugetierzellen als Basis für die somatischen  
Strahlenschäden

**II.** – K. H. von Wangenheim, H.-P. Peterson, L. E.  
Feinendegen: Hämopoeseschaden, Therapieeffekte  
und Erholung

**III.** – T. M. Fliedner, W. Nothdurft: Präklinische  
Untersuchungen zur Beschleunigung der Erholungs-  
vorgänge in der Blutzellbildung nach Strahlenein-  
wirkung durch Beeinflussung von Regulationsme-  
chanismen

**IV.** – G. B. Gerber: Radionuklid Transfer  
1993, 268 Seiten, Broschur

Band 13

H. Mönig, W. Oehlert, M. Oehlert, G. Konermann

**Modifikation der Strahlenwirkung und ihre Fol-  
gen für die Leber**

1993, 90 Seiten, Broschur

Band 12

**Biologische Dosimetrie**

**I.** – H. Mönig, Wolfgang Pohlit, Ernst Ludwig  
Sattler: Einleitung: Dosisabschätzung mit Hilfe der  
Biologischen Dosimetrie

**II.** – Hans Joachim Egner et al.: Ermittlung der  
Strahlenexposition aus Messungen an Retikulozyten  
**III.** – Hans Mönig, Gerhard Konermann: Strahlenbe-  
dingte Änderung der Chemilumineszenz von Granu-  
lozyten als biologischer Dosisindikator

**IV.** – Paul Bidon et al.: Zellmembranänderungen  
als biologische Dosisindikatoren. Strahleninduzierte  
Membranänderung im subletalen Bereich. Immun-  
bindungsreaktionen an Lymphozyten  
1993, 206 Seiten, Broschur

Band 11

vergriffen

**Beiträge zur Katastrophenmedizin**

Band 10

W. R. Dombrowsky

**Bürgerkonzeptionierter Zivil- und Katastrophens-  
chutz**

Das Konzept einer Planungszelle Zivil- und Kata-  
strophenschutz

1992, 79 Seiten, Broschur

Band 9

vergriffen

**39. und 40. Jahrestagung der Schutzkommission  
beim Bundesminister des Innern**

Band 8

vergriffen

**Beiträge zur dezentralen Trinkwasserversorgung  
in Notfällen**

Teil I: K. Haberer und U. Stürzer

Band 7

vergriffen

E. Pfenninger und F. W. Ahnefeld

**Das Schädel-Hirn-Trauma**

Band 6 vergriffen

O. Messerschmidt und A. Bitter

**Neutronenschäden**

Band 5 vergriffen

R. E. Grillmaier und F. Kettenbaum

**Strahlenexposition durch Ingestion von radioaktiv kontaminiertem Trinkwasser**

Band 4 vergriffen

W. R. Dombrowsky

**Computereinsatz im Zivil- und Katastrophenschutz**

Band 3

B. Lommler, E. Pitt, A. Scharmann und R. Simmer

**Der Nachweis schneller Neutronen in der Katastrophendosimetrie mit Hilfe von Ausweisen aus Plastikmaterial**

1990, 66 Seiten, Broschur

Band 2 vergriffen

**Gammastrahlung aus radioaktivem Niederschlag**

**Berechnung von Schutzfaktoren**

Band 1 vergriffen

L. Clausen und W. R. Dombrowsky

**Zur Akzeptanz staatlicher Informationspolitik bei technischen Großunfällen und Katastrophen**

**Katastrophenmedizin – Leitfaden für die ärztliche Versorgung im Katastrophenfall**

Neuaufgabe 2001, Broschur

Broschüren und eine komplette Liste aller bisher erschienenen und bereits vergriffenen Bände können kostenlos bezogen werden bei:

**Bundesverwaltungsamt**

– Zentralstelle für Zivilschutz –

Deutschherrenstraße 93–95

53177 Bonn

## Notizen

## Notizen