

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts zur Sicherstellung der Ernährung in einer Versorgungskrise

A. Problem und Ziel

Durch das Ernährungssicherstellungsgesetz (ESG) und das Ernährungsvorsorgegesetz (EVG) soll im Verteidigungs- und Spannungsfall sowie im Falle einer nicht militärisch bedingten Versorgungskrise eine Grundversorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln ermöglicht werden. Der Bundesrechnungshof hat in seinem Bericht an das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 15. September 2011 (Gz. VI 5 – 2011 – 0651) in beiden Rechtsbereichen grundlegende Schwachstellen festgestellt und empfohlen, die Grundlagen der Ernährungsnotfallvorsorge und -sicherstellung zu überdenken. Hierzu sei es notwendig, aktuelle Krisenszenarien herauszuarbeiten, ein Gesamtkonzept zu entwickeln, ggf. einheitliche Regelungen für militärische wie nicht militärische Krisenfälle zu erlassen sowie die Versorgungsplanung und Bevorratung von Lebensmitteln darauf abzustimmen.

Eine Versorgungskrise ist ein Szenario, in dem erhebliche Teile der in Deutschland lebenden Menschen (derzeit ca. 82 Millionen Menschen) über den freien Markt keinen Zugang zu Lebensmitteln mehr haben und daher hoheitlich versorgt werden müssen. Der Eintritt einer solchen Versorgungskrise ist heute als unwahrscheinlich anzusehen. Die meisten denkbaren Schadensereignisse aus den Bereichen „Extremwetterlagen“, „technische Störungen“, „andere Naturkatastrophen“ und „Freisetzungen von Gefahrstoffen“ dürften absehbar nicht zu einer Versorgungskrise führen. Derartige Ereignisse konnten seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland stets mit den Mitteln des Katastrophenschutzes bewältigt werden. Gleichwohl kann der Eintritt einer Versorgungskrise auch heute nicht vollständig ausgeschlossen werden.

Staatliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Ernährungsnotfallvorsorge müssen einerseits zur Bewältigung einer Versorgungskrise oder zur Vorsorge für eine Versorgungskrise geeignet sein. Andererseits müssen sie in den regelmäßig nicht durch Krisen betroffenen Zeiten mit einem Aufwand umsetzbar sein, der zu der sehr geringen Eintrittswahrscheinlichkeit der relevanten Szenarien in einem angemessenen Verhältnis steht. Die derzeit bestehenden Regelungen werden diesen beiden Anforderungen teilweise nicht gerecht. Der vorliegende Gesetzentwurf zielt daher auf eine vollständige Neuregelung der staatlichen Ernährungsnotfallvorsorge ab. Darüber hinaus wird die Bundesregierung die staatliche Bevorratung

von Lebensmitteln einer grundlegenden Überprüfung unterziehen und konzeptionelle Modelle zur Neuordnung und Fortsetzung der Bevorratung entwickeln.

Das ESG sowie das EVG sollten zu einem einheitlichen Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz (ESVG – neu) zusammengefasst werden, das sowohl im Verteidigungsfall als auch bei zivilen Katastrophen anwendbar ist. Hierfür spricht, dass es nicht nur bei den Sicherstellungsinstrumenten, sondern auch bei den relevanten Szenarien zwischen beiden Gesetzen weitreichende Überschneidungen gibt. Die Sicherstellungsinstrumente dürfen erst angewendet werden, wenn die Bundesregierung eine Versorgungskrise festgestellt hat.

Die im Gesetzentwurf enthaltenen Verordnungsermächtigungen erlauben dem zuständigen Bundesministerium, im Bedarfsfall eine öffentliche Bewirtschaftung von Lebensmitteln und verwandten Erzeugnissen einzuführen, die den Umständen des jeweiligen Krisenfalls angepasst ist. Zu diesem Zweck können insbesondere Regelungen über die Produktion, den Bezug oder die Zuteilung von Lebensmitteln erlassen werden.

Bei einer kurzfristig eintretenden Versorgungskrise besteht die zentrale Herausforderung darin, verfügbare Lebensmittel schnell, gleichmäßig und sicher an die Bevölkerung zu verteilen, selbst wenn weitere Infrastrukturen (Energie, Transport, Arbeitskräfte) beeinträchtigt sind oder ganz ausfallen. Damit in einem solchen Fall die zuständigen Behörden bis zum Tätigwerden des Ordnungsgebers handlungsfähig sind, soll das Gesetz um einstweilige unmittelbare Eingriffsbefugnisse ergänzt werden.

Bei überregionalen Krisenfällen wie einer Versorgungskrise ist ein durch den Bund koordiniertes Krisenmanagement von herausragender Bedeutung. Bund und Länder sollten daher nach dem Vorbild im Bereich der Lebensmittelsicherheit den Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung über ein gemeinsames „Versorgungskrisenmanagement“ anstreben. Wirksamstes Mittel zur Vorsorge für eine Versorgungskrise ist die Vorratshaltung durch die Privathaushalte (Selbstschutz). Die Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung des Selbstschutzes durch die Bevölkerung sollte daher zur gesetzlichen Aufgabe von Bund und Ländern gemacht werden.

Die Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung (EWMV) und die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung (EBewiV) werden aufgehoben. Da das ESVG (neu) erlaubt, auf bereits vorhandene Daten zur Struktur der Ernährungswirtschaft zurückzugreifen, kann auf eine gesonderte Datenerhebung verzichtet werden. Die Erfahrungen mit den nach der EBewiV vorzuhaltenden Berechtigungsnachweisen haben gezeigt, dass eine derartige Konkretisierung einzelner Sicherstellungsinstrumente im Vorgriff auf eine etwaige Versorgungskrise nicht sinnvoll ist. Wirtschaft und Verwaltung werden durch die Aufhebung der beiden Verordnungen von bürokratischem Aufwand entlastet.

B. Lösung

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält die zum Erreichen der beschriebenen Zielsetzung notwendigen Vorschriften.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Dem Bund sowie den Ländern und Gemeinden entstehen durch das vorliegende Gesetz keine wesentlichen Kosten. Auf Seiten des Bundes führt das Gesetz im Gegenteil zu einer Kosteneinsparung in Höhe von etwa 9 Millionen Euro.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Den Bürgerinnen und Bürgern entsteht durch das Gesetz kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft ergibt sich im Sinne der „One in, one out“-Regel eine Reduzierung des jährlichen Erfüllungsaufwands um 300 000 Euro.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Der durch das Gesetz reduzierte Erfüllungsaufwand von jährlich 300 000 Euro resultiert vollständig aus der Aufhebung von Informationspflichten.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für den Bund führt das Gesetz einerseits zu einer Reduzierung des Erfüllungsaufwands, andererseits können der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung nach § 3 Absatz 3 Satz 2 ESVG neue Aufgaben übertragen werden. Der zur Erledigung dieser Aufgaben entstehende Erfüllungsaufwand entspricht voraussichtlich den Einsparungen an Erfüllungsaufwand. In der Summe ist deshalb davon auszugehen, dass der Erfüllungsaufwand für den Bund nahezu unverändert bleibt.

Für die Länder wird der derzeitige Erfüllungsaufwand durch das Gesetz um 1,4 Millionen Euro reduziert.

F. Weitere Kosten

Der Wirtschaft und insbesondere den mittelständischen Unternehmen entstehen durch dieses Gesetz keine weiteren Kosten. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 23. Januar 2017

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts zur Sicherstellung
der Ernährung in einer Versorgungskrise

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG
ist als Anlage 2 beigefügt.

Der Gesetzentwurf ist dem Bundesrat am 30. Dezember 2016 als besonders eilbe-
dürftig zugeleitet worden.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf sowie die Auffassung
der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates werden unverzüglich
nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Gesetz zur Neuregelung des Rechts zur Sicherstellung der Ernährung in einer Versorgungskrise

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Gesetz über die Sicherstellung der Grundversorgung mit Lebensmitteln in einer Versorgungskrise und Maßnahmen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise (Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz – ESVG)

I n h a l t s ü b e r s i c h t

A b s c h n i t t 1

A l l g e m e i n e B e s t i m m u n g e n

- § 1 Versorgungskrise
- § 2 Begriffsbestimmungen
- § 3 Ausführung des Gesetzes

A b s c h n i t t 2

V o r s c h r i f t e n z u r S i c h e r s t e l l u n g d e r G r u n d v e r s o r g u n g i n e i n e r V e r s o r g u n g s k r i s e

- § 4 Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen zur Sicherstellung der Grundversorgung
- § 5 Einzelweisungen
- § 6 Anordnungsbefugnis zur einstweiligen Sicherstellung der Grundversorgung
- § 7 Keine aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage
- § 8 Unterstützende Leistungen
- § 9 Datenübermittlung zwischen den Behörden
- § 10 Aufhebung von Rechtsverordnungen und Maßnahmen

A b s c h n i t t 3

M a ß n a h m e n z u r V o r s o r g e f ü r e i n e V e r s o r g u n g s k r i s e

- § 11 Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise
- § 12 Vollzugsvorkehrungen, Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern
- § 13 Datenübermittlung zwischen den Behörden
- § 14 Selbstschutz

A b s c h n i t t 4

D u r c h f ü h r u n g d e s G e s e t z e s

- § 15 Auskunftsspflicht für Ernährungsunternehmen, Überwachungsbefugnisse
- § 16 Entschädigung, Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung
- § 17 Härtefallausgleich bei Vermögensnachteil, Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung
- § 18 Zustellungen

A b s c h n i t t 5

S t r a f - u n d B u ß g e l d v o r s c h r i f t e n

- § 19 Bußgeldvorschriften
- § 20 Strafvorschriften

A b s c h n i t t 1

A l l g e m e i n e B e s t i m m u n g e n

§ 1

Versorgungskrise

- (1) Eine Versorgungskrise liegt vor, wenn die Bundesregierung festgestellt hat, dass
1. die Deckung des lebensnotwendigen Bedarfs an Lebensmitteln in wesentlichen Teilen des Bundesgebietes ernsthaft gefährdet ist
 - a) im Spannungsfall nach Artikel 80a des Grundgesetzes oder im Verteidigungsfall nach Artikel 115a des Grundgesetzes oder
 - b) infolge einer Naturkatastrophe, eines besonders schweren Unglücksfalles, einer Sabotagehandlung, einer wirtschaftlichen Krisenlage oder eines sonstigen vergleichbaren Ereignisses und
 2. diese Gefährdung ohne hoheitliche Eingriffe in den Markt nicht, nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln zu beheben ist.
- (2) Die Bundesregierung hat die Versorgungskrise unverzüglich für beendet zu erklären, wenn die Voraussetzungen für ihre Feststellung nicht mehr gegeben sind.

§ 2

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes ist oder sind

1. Grundversorgung: die Deckung des lebensnotwendigen Bedarfs der Bevölkerung an Lebensmitteln im Falle einer Versorgungskrise,
2. Erzeugnisse:
 - a) Lebensmittel im Sinne des Artikels 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des

Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EG) Nr. 596/2009 (ABl. L 188 vom 18.7.2009, S. 14) geändert worden ist,

- b) lebende Tiere, die der Gewinnung von Lebensmitteln dienen können, und Bruteier,
 - c) Futtermittel im Sinne des Artikels 3 Nummer 4 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002,
 - d) Pflanzen vor dem Ernten, die der Gewinnung von Lebensmitteln oder Futtermitteln dienen können,
 - e) Saatgut im Sinne des § 2 Absatz 1 Nummer 1 des Saatgutverkehrsgesetzes und
 - f) Vermehrungsmaterial im Sinne des § 2 Absatz 1 Nummer 1a des Saatgutverkehrsgesetzes,
- 3. Herstellen: Herstellen im Sinne des § 3 Nummer 2 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches,
 - 4. Behandeln: Behandeln im Sinne des § 3 Nummer 3 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches,
 - 5. Inverkehrbringen: Inverkehrbringen im Sinne des Artikels 3 Nummer 8 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002,
 - 6. Ernährungsunternehmen: ein Unternehmen, das eine mit der Produktion, der Verarbeitung oder dem Vertrieb von Erzeugnissen zusammenhängende Tätigkeit ausübt, unabhängig davon, ob es auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist oder nicht,
 - 7. Bundesministerium: das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft,
 - 8. Bundesanstalt: die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung.

§ 3

Ausführung des Gesetzes

(1) Dieses Gesetz sowie Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, werden von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt. Soweit die Regelungen Zwecken der Verteidigung dienen, werden sie im Auftrag des Bundes durchgeführt.

(2) Die Zuständigkeit für die Ausführung dieses Gesetzes sowie der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen richtet sich nach Landesrecht.

(3) In den Rechtsverordnungen nach den §§ 4 und 11 kann vorgesehen werden, dass zentral zu erledigende Aufgaben durch die Bundesanstalt ausgeführt werden. Die Bundesanstalt erledigt außerdem, soweit keine andere Zuständigkeit gesetzlich festgelegt ist, Aufgaben des Bundes in seinem Tätigkeitsbereich, mit deren Durchführung die Bundesanstalt vom Bundesministerium beauftragt wird.

(4) Private Hilfsorganisationen unterstützen die zuständigen Behörden im Falle einer Versorgungskrise, soweit sie diesen gegenüber ihre Bereitschaft hierzu erklärt haben. Bei Einsätzen, die die zuständige Behörde angeordnet hat, handeln sie als Verwaltungshelfer. Im Übrigen richten sich die Rechtsverhältnisse der Mitglieder privater Hilfsorganisationen nach den Vorschriften der Organisation, der sie angehören.

Abschnitt 2

Vorschriften zur Sicherstellung der Grundversorgung in einer Versorgungskrise

§ 4

Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen zur Sicherstellung der Grundversorgung

(1) Soweit es zur Sicherstellung der Grundversorgung in einer Versorgungskrise geboten ist, kann das Bundesministerium durch Rechtsverordnung Vorschriften erlassen über

1. das Herstellen, Behandeln und Inverkehrbringen von Erzeugnissen,
2. den Bezug, die Erfassung, die Verteilung und die Abgabe von Erzeugnissen einschließlich der Beschränkung oder des Verbots des Bezugs, der Erfassung, der Verteilung und der Abgabe,
3. die Festsetzung von Preisen, Kostenansätzen, Handelsspannen, Bearbeitungs- und Verarbeitungsspannen sowie Zahlungs- und Lieferungsbedingungen für Erzeugnisse,
4. die Verwendung von
 - a) Maschinen und Geräten zum Herstellen, Behandeln oder Inverkehrbringen von Erzeugnissen,
 - b) Treibstoffen und Brennstoffen für diese Maschinen und Geräte,
 - c) Geräten zur Notstromversorgung zum Betrieb dieser Maschinen und Geräte sowie
 - d) sonstigen Betriebsmitteln zum Herstellen, Behandeln oder Inverkehrbringen von Erzeugnissen,
5. die Sicherstellung von Erzeugnissen,
6. die Aufrechterhaltung, Umstellung, Eröffnung oder Schließung von Ernährungsunternehmen oder einzelnen Betriebsstätten von Ernährungsunternehmen,
7. die Bevorratung von Erzeugnissen durch Ernährungsunternehmen,
8. Buchführungs-, Nachweis- und Meldepflichten über die in den Nummern 1 bis 4, 6 und 7 genannten wirtschaftlichen Vorgänge.

(2) In Rechtsverordnungen nach Absatz 1 Nummer 1 kann auch vorgesehen werden, dass Lebensmittel unter hoheitlicher Aufsicht hergestellt oder behandelt werden. In Rechtsverordnungen nach Absatz 1 Nummer 2 kann insbesondere vorgesehen werden, dass Lebensmittel durch Behörden oder unter hoheitlicher Aufsicht abgegeben werden.

(3) Rechtsverordnungen des Bundesministeriums nach § 4 Absatz 1 Nummer 1, 2, 4, 6 und 7 bedürfen des Einvernehmens mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, soweit der Schutz der Bevölkerung vor einer Einwirkung durch Verunreinigungen der Luft, des Wassers oder des Bodens oder ionisierender Strahlung berührt ist. Satz 1 gilt nicht für Rechtsverordnungen nach Absatz 5 Satz 1.

(4) Rechtsverordnungen des Bundesministeriums nach § 4 Absatz 1 bedürfen, soweit nichts anderes bestimmt ist, der Zustimmung des Bundesrates.

(5) Beträgt die Geltungsdauer der Rechtsverordnungen nach Absatz 1 höchstens sechs Monate, so ist eine Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich. Die Zustimmung des Bundesrates ist jedoch erforderlich, wenn die Geltungsdauer dieser Verordnung über sechs Monate hinaus verlängert wird.

§ 5

Einzelweisungen

Soweit dieses Gesetz nach § 3 Absatz 1 Satz 1 von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt wird, kann die Bundesregierung zur Ausführung von Rechtsverordnungen nach § 4 Absatz 1 in Ausnahmefällen Einzelweisungen erteilen, wenn dies zur Sicherung der Grundversorgung dringend geboten ist.

§ 6

Anordnungsbefugnis zur einstweiligen Sicherstellung der Grundversorgung

(1) Bis zum Erlass einer Rechtsverordnung nach § 4 Absatz 1 können die zuständigen Behörden die notwendigen Maßnahmen treffen, die zur einstweiligen Sicherstellung der Grundversorgung unmittelbar geboten sind. Sie können insbesondere

1. Anordnungen über das Herstellen, Bearbeiten und Inverkehrbringen von Erzeugnissen treffen,

2. den Bezug, die Erfassung, die Lagerung, den Transport, die Verteilung oder die Abgabe von Erzeugnissen anordnen, untersagen, beschränken oder unter hoheitliche Aufsicht stellen,
3. die Verwendung von
 - a) Maschinen und Geräten zum Herstellen, Behandeln oder Inverkehrbringen von Erzeugnissen,
 - b) Treibstoffen und Brennstoffen für diese Maschinen und Geräte,
 - c) Geräten zur Notstromversorgung zum Betrieb dieser Maschinen und Geräte sowie
 - d) sonstigen Betriebsmitteln zum Herstellen, Behandeln oder Inverkehrbringen von Erzeugnissenregeln,
4. Erzeugnisse sicherstellen,
5. die vorübergehende Aufrechterhaltung, Umstellung, Eröffnung oder Schließung von Ernährungsunternehmen oder einzelnen Betriebsstätten von Ernährungsunternehmen anordnen oder
6. Maßnahmen zur hoheitlichen Verteilung von Lebensmitteln an die Bevölkerung treffen.

(2) Von mehreren geeigneten Maßnahmen haben die zuständigen Behörden diejenige zu treffen, die die einzelne Person und die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt. Eine Maßnahme darf nicht zu einem Nachteil führen, der zu dem erstrebten Erfolg erkennbar außer Verhältnis steht.

(3) Die nach Absatz 1 getroffenen Maßnahmen sind von der zuständigen Behörde aufzuheben, sobald nach § 4 Absatz 1 eine Rechtsverordnung erlassen wurde, die regelt, unter welchen Voraussetzungen derartige Maßnahmen zu treffen sind oder getroffen werden können.

§ 7

Keine aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage

Widerspruch und Anfechtungsklage gegen nach § 6 erlassene Verwaltungsakte oder gegen auf Grund einer Rechtsverordnung nach § 4 erlassene Verwaltungsakte haben keine aufschiebende Wirkung.

§ 8

Unterstützende Leistungen

(1) Soweit dies zur Sicherstellung der Grundversorgung in einer Versorgungskrise erforderlich ist, können die zuständigen Behörden unter den dort genannten Voraussetzungen

1. nach § 7 des Verkehrsleistungsgesetzes über die Bundesanstalt beim Bundesamt für Güterverkehr Verkehrsleistungen anfordern,
2. nach den §§ 10 bis 14 des Verkehrssicherstellungsgesetzes in Verbindung mit einer auf Grund des Verkehrssicherstellungsgesetzes erlassenen Rechtsverordnung Leistungen anfordern,
3. nach § 2 des Bundesleistungsgesetzes Leistungen anfordern, soweit die zuständigen Behörden in einer Rechtsverordnung nach § 5 Absatz 1 des Bundesleistungsgesetzes zu Anforderungsbehörden bestimmt worden sind.

(2) Soweit die Bundesregierung durch die Bundesanstalt Maßnahmen zur Vorratshaltung von Erzeugnissen durchführt, können die obersten Landesbehörden bei der Bundesanstalt Lieferungen von Erzeugnissen anfordern. Im Rahmen der verfügbaren Vorräte entscheidet die Bundesanstalt nach pflichtgemäßem Ermessen über die Verteilung der Vorräte. Die Bundesanstalt kann zur Verteilung von Erzeugnissen unterstützende Leistungen nach Absatz 1 anfordern.

§ 9

Datenübermittlung zwischen den Behörden

In einer Versorgungskrise übermitteln alle Behörden des Bundes und der Länder den nach diesem Gesetz zuständigen Behörden auf deren Anforderung die zur Sicherstellung der Grundversorgung erforderlichen Daten über die Ernährungsunternehmen, die von ihnen hergestellten oder bearbeiteten Erzeugnisse, die Zahl der dort beschäftigten Arbeitskräfte sowie Art und Umfang der vorhandenen Betriebsmittel. Die Daten über die Ernährungsunternehmen umfassen deren Namen, Anschrift und Kontaktdaten.

§ 10

Aufhebung von Rechtsverordnungen und Maßnahmen

Bei Beendigung der Versorgungskrise sind sämtliche Maßnahmen, die nach einer nach § 4 Absatz 1 erlassenen Rechtsverordnung oder nach § 6 Absatz 1 getroffen worden sind, unverzüglich aufzuheben.

A b s c h n i t t 3

M a ß n a h m e n z u r V o r s o r g e f ü r e i n e V e r s o r g u n g s k r i s e

§ 11

Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise

(1) Soweit es zur Vorsorge für eine Versorgungskrise geboten ist, kann das Bundesministerium durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften über Melde- und Auskunftspflichten für Ernährungsunternehmen, auch zur Vorbereitung von Rechtsverordnungen nach § 4 Absatz 1, erlassen.

(2) Soweit es zur Vorsorge für eine Versorgungskrise geboten ist, kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften erlassen über

1. die Vorratshaltung durch Ernährungsunternehmen,
2. Maßnahmen zur Sicherstellung einer geordneten Abgabe von Erzeugnissen durch Ernährungsunternehmen und
3. das Vorhalten und die Verwendung von
 - a) Maschinen und Geräten zum Herstellen, Behandeln oder Inverkehrbringen von Erzeugnissen,
 - b) Treibstoffen und Brennstoffen für diese Maschinen und Geräte,
 - c) Geräten zur Notstromversorgung zum Betrieb dieser Maschinen und Geräte sowie
 - d) sonstigen Betriebsmitteln zum Herstellen, Behandeln oder Inverkehrbringen von Erzeugnissen.

In Rechtsverordnungen nach Satz 1 Nummer 2 kann auch vorgesehen werden, dass Erzeugnisse nur bis zu einer bestimmten Menge je Verbraucherin oder Verbraucher abgegeben werden dürfen. Soweit es erforderlich ist, um eine unzumutbare Belastung der betroffenen Ernährungsunternehmen durch eine Rechtsverordnung nach Satz 1 Nummer 1 auszuschließen, ist in der Rechtsverordnung vorzusehen, dass den Ernährungsunternehmen für die Kosten der Vorratshaltung Zuschüsse, Kredite, Bürgschaften oder sonstige Gewährleistungen gewährt werden.

(3) Die Bundesregierung kann die Befugnis zum Erlass von Rechtsverordnungen nach Absatz 2 durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates auf das Bundesministerium übertragen.

§ 12

Vollzugsvorkehrungen, Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern

(1) Die zuständigen Behörden des Bundes und der Länder treffen organisatorische, personelle und materielle Vorkehrungen, um die Ausführung dieses Gesetzes sowie der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen in einer Versorgungskrise sicherstellen zu können.

(2) Der Bund und die Länder legen in Verwaltungsvereinbarungen nähere Einzelheiten zur Zusammenarbeit in einer Versorgungskrise, insbesondere Gremien und Verfahren zur gegenseitigen Information und Koordination, fest, soweit die Zusammenarbeit nicht durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften zum Schutz vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlung geregelt ist.

§ 13

Datenübermittlung zwischen den Behörden

(1) Soweit es zur Ausführung der in § 12 Absatz 1 genannten Vorkehrungen erforderlich ist, sind den zuständigen Behörden auf deren Anforderung Daten zu übermitteln, die erhoben und verarbeitet worden sind nach

1. dem Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch,
2. dem Tiergesundheitsgesetz,
3. dem Gesetz über Meldungen über Marktordnungswaren,
4. dem InVeKoS-Daten-Gesetz oder
5. einer auf Grund eines dieser Gesetze erlassenen Rechtsverordnung.

Die Übermittlung erfolgt nach näherer Bestimmung einer Rechtsverordnung nach Absatz 3 von den jeweils zuständigen Behörden.

(2) Die zuständige Behörde darf die ihr nach Absatz 1 übermittelten Daten nur für den dort genannten Zweck verwenden.

(3) Das Bundesministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates

1. die Daten zu bestimmen, deren Übermittlung nach Absatz 1 gefordert werden kann, und
2. das Nähere über Zeitpunkt, Art, Form und Inhalt der Übermittlung der Daten nach Absatz 1 zu regeln.

§ 14

Selbstschutz

(1) Der Bund und die Länder ergreifen Maßnahmen, um den Selbstschutz der Bevölkerung vor den Folgen einer Versorgungskrise zu stärken.

(2) Der Bund und die Länder informieren die Bevölkerung über private Vorsorgemaßnahmen zur Stärkung des Selbstschutzes.

A b s c h n i t t 4
D u r c h f ü h r u n g d e s G e s e t z e s

§ 15

Auskunftspflicht für Ernährungsunternehmen, Überwachungsbefugnisse

(1) Ernährungsunternehmen sind verpflichtet, den zuständigen Behörden auf deren Verlangen Auskünfte insbesondere über ihre Bestands- und Produktionsdaten zu erteilen, soweit diese Auskünfte zur Sicherstellung der Grundversorgung oder zur Vorsorge für eine Versorgungskrise erforderlich sind.

(2) Die von den zuständigen Behörden mit der Einholung von Auskünften beauftragten Personen sind im Rahmen des Absatzes 1 jederzeit befugt,

1. Betriebs- und Geschäftsräume sowie dazugehörige Grundstücke der auskunftspflichtigen Personen zu betreten,
2. dort Prüfungen und Besichtigungen vorzunehmen und
3. die geschäftlichen Unterlagen des Ernährungsunternehmens einzusehen.

(3) Ernährungsunternehmen sind verpflichtet, die mit der Einholung von Auskünften beauftragten Personen zu unterstützen und ihnen die geschäftlichen Unterlagen vorzulegen.

(4) Die auskunftspflichtige Person kann die Auskunft auf solche Fragen verweigern, deren Beantwortung sie selbst oder eine oder einen der in § 383 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 der Zivilprozessordnung bezeichneten Angehörigen der Gefahr strafgerichtlicher Verfolgung oder eines Verfahrens nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten aussetzen würde.

(5) Die zuständige Behörde darf die nach den Absätzen 1 bis 3 erlangten Kenntnisse und Unterlagen nur für den in Absatz 1 genannten Zweck verwenden.

§ 16

Entschädigung, Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung

(1) Stellt eine nach diesem Gesetz erlassene Rechtsverordnung oder eine Maßnahme auf Grund dieses Gesetzes oder auf Grund einer nach diesem Gesetz erlassenen Rechtsverordnung eine Enteignung dar, ist eine Entschädigung in Geld zu leisten.

(2) Die Entschädigung bemisst sich nach dem Entgelt, das für eine vergleichbare Leistung im Wirtschaftsverkehr üblich ist. Fehlt es an einer vergleichbaren Leistung oder ist ein übliches Entgelt nicht zu ermitteln, so ist die Entschädigung unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bemessen.

(3) Zur Leistung der Entschädigung ist diejenige Person verpflichtet, die durch die Rechtsverordnung oder Maßnahme im Sinne des Absatzes 1 begünstigt ist.

(4) Kann die Entschädigung von der begünstigten Person nicht erlangt werden oder ist keine begünstigte Person vorhanden, so leistet der Bund die Entschädigung, wenn die Enteignung durch eine auf Grund dieses Gesetzes erlassene Rechtsverordnung oder durch Maßnahmen einer Bundesbehörde erfolgt ist. In den übrigen Fällen leistet das Land, dessen Behörde die Maßnahme getroffen hat, die Entschädigung. Soweit der Bund oder das Land die entschädigungsberechtigte Person befriedigt, geht deren Anspruch gegen die begünstigte Person auf den Bund oder das Land über. Der Übergang kann nicht zum Nachteil der entschädigungsberechtigten Person geltend gemacht werden.

(5) Ist die Enteignung durch eine nach diesem Gesetz erlassene Rechtsverordnung oder durch eine Maßnahme der Bundesanstalt erfolgt, so setzt die Bundesanstalt die Höhe der Entschädigung fest. Im Übrigen wird die Entschädigung von der Behörde festgesetzt, die die Maßnahme angeordnet hat.

(6) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften über die Verjährung des Entschädigungsanspruchs, das Verfahren der Festsetzung einer Entschädigung sowie die Zuständigkeit und das Verfahren der Gerichte nach den Grundsätzen der §§ 34, 50 bis 63 und 65 des Bundesleistungsgesetzes zu erlassen. Dabei treten an die Stelle der Anforderungsbehörden die in Absatz 4 genannten Behörden.

§ 17

Härtefallausgleich bei Vermögensnachteil, Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung

(1) Wird durch eine nach diesem Gesetz erlassene Rechtsverordnung oder durch eine Maßnahme auf Grund einer solchen Rechtsverordnung der betroffenen Person ein Vermögensnachteil zugefügt, der nicht nach § 16 zu entschädigen ist, so ist eine Entschädigung in Geld zu gewähren, soweit die wirtschaftliche Existenz der betroffenen Person durch einen unabwendbaren Schaden gefährdet oder vernichtet ist oder die Entschädigung zur Vermeidung oder zum Ausgleich ähnlicher unbilliger Härten geboten ist.

(2) Zur Leistung der Entschädigung ist der Bund verpflichtet, wenn der Vermögensnachteil durch eine nach diesem Gesetz erlassene Rechtsverordnung oder durch eine Maßnahme der Bundesanstalt zugefügt worden ist. In den übrigen Fällen ist die Entschädigung von dem Land zu leisten, dessen Behörde die Maßnahme angeordnet hat.

(3) § 16 Absatz 5 und 6 gilt entsprechend.

§ 18

Zustellungen

Zustellungen der Verwaltungsbehörden können, soweit es zur Sicherstellung der Grundversorgung erforderlich ist, durch schriftliche oder elektronische, mündliche oder telefonische Mitteilung, durch öffentliche Bekanntmachung in der Presse, im Hörfunk und im Fernsehen oder in einer sonstigen ortsüblichen Weise erfolgen. In diesen Fällen gilt die Zustellung an dem auf die Bekanntgabe folgenden Tage als bewirkt.

A b s c h n i t t 5

S t r a f - u n d B u ß g e l d v o r s c h r i f t e n

§ 19

Bußgeldvorschriften

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig
1. einer Rechtsverordnung nach
 - a) § 4 Absatz 1 Nummer 1 bis 6 oder 7,
 - b) § 4 Absatz 1 Nummer 8 oder
 - c) § 11 Absatz 2 Satz 1

oder einer vollziehbaren Anordnung auf Grund einer solchen Rechtsverordnung zuwiderhandelt, soweit die Rechtsverordnung für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist,

2. einer vollziehbaren Anordnung nach § 6 Absatz 1 Satz 1 zuwiderhandelt,
3. entgegen § 15 Absatz 1 eine Auskunft nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erteilt oder
4. entgegen § 15 Absatz 3 eine beauftragte Person nicht unterstützt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 Buchstabe a und Nummer 2 mit einer Geldbuße bis zu hunderttausend Euro, in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 Buchstabe c mit einer Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro und in den übrigen Fällen mit einer Geldbuße bis zu zwanzigtausend Euro geahndet werden.

§ 20

Strafvorschriften

Mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer eine in § 19 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a oder Nummer 2 bezeichnete vorsätzliche Handlung begeht und

1. dadurch die Grundversorgung schwer gefährdet oder
2. dabei eine außergewöhnliche Mangellage bei der Versorgung mit Erzeugnissen zur Erzielung von bedeutenden Vermögensvorteilen ausnutzt.

Artikel 2

Änderung des Arbeitssicherstellungsgesetzes

Nach § 4 Absatz 1 Nummer 4 des Arbeitssicherstellungsgesetzes vom 9. Juli 1968 (BGBl. I S. 787), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 2 des Gesetzes vom 29. Juni 2015 (BGBl. I S. 1061) geändert worden ist, wird folgende Nummer 4a eingefügt:

„4a. in Ernährungsunternehmen nach § 2 Nummer 6 des Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetzes,“.

Artikel 3

Aufhebung von Rechtsverordnungen

Die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung vom 10. Januar 1979 (BGBl. I S. 52), die zuletzt durch Artikel 360 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist, und die Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung vom 10. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2214), die zuletzt durch Artikel 363 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist, werden aufgehoben.

Artikel 4

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Gleichzeitig treten das Ernährungssicherstellungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1990 (BGBl. I S. 1802), das zuletzt durch Artikel 359 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist, und das Ernährungsvorsorgegesetz vom 20. August 1990 (BGBl. I S. 1766), das zuletzt durch Artikel 362 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist, außer Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Aus Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Artikels 20 Absatz 1 GG ergibt sich eine Verpflichtung des Staates, die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein zu schaffen. Die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln erfolgt in Deutschland grundsätzlich über den freien Markt. Durch das Ernährungssicherstellungsgesetz (ESG) und das Ernährungsvorsorgegesetz (EVG) soll eine Grundversorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln sowohl im Falle einer zivil als auch einer militärisch bedingten Versorgungskrise ermöglicht werden. Der Bundesrechnungshof hat in seinem Bericht an das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 15. September 2011 (Gz. VI 5 – 2011 – 0651) in beiden Rechtsbereichen grundlegende Schwachstellen festgestellt und empfohlen, die Grundlagen der Ernährungsnotfallvorsorge und -sicherstellung zu überdenken. Hierzu sei es notwendig, aktuelle Krisenszenarien herauszuarbeiten, ein Gesamtkonzept zu entwickeln, ggf. einheitliche Regelungen für militärische wie nicht militärische Krisenfälle zu erlassen, und die Versorgungsplanung und Bevorratung darauf abzustimmen.

Anknüpfungspunkt der staatlichen Ernährungsnotfallvorsorge ist der Eintritt einer Versorgungskrise, also eines Szenarios, in dem bis zu 82 Mio. Menschen über den freien Markt keinen Zugang zu Lebensmitteln mehr haben und daher hoheitlich versorgt werden müssen. Der Eintritt einer solchen Versorgungskrise ist heute zwar als unwahrscheinlich anzusehen, er kann jedoch nicht vollständig ausgeschlossen werden. Staatliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Ernährungsnotfallvorsorge müssen zum einen zur Bewältigung einer Versorgungskrise oder zur Vorsorge für eine Versorgungskrise geeignet sein. Darüber hinaus müssen solche Vorsorgemaßnahmen in den regelmäßig nicht durch Krisen betroffenen Zeiten mit einem Aufwand umsetzbar sein, der zu der geringen Eintrittswahrscheinlichkeit der relevanten Szenarien in angemessenem Verhältnis steht. Die derzeit bestehenden Regelungen werden diesen beiden Anforderungen teilweise nicht gerecht. Der vorliegende Gesetzentwurf zielt daher auf eine vollständige Neuregelung der staatlichen Ernährungsnotfallvorsorge ab.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Das EVG sowie das ESG sollen zu einem einheitlichen Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz (ESVG neu) zusammengefasst werden, das sowohl im Spannungs- oder Verteidigungsfall als auch bei zivilen Katastrophen anwendbar ist. Hierfür spricht, dass es nicht nur bei den Sicherstellungsinstrumenten, sondern auch bei den relevanten Szenarien zwischen beiden Gesetzen weitreichende Überschneidungen gibt. Einheitliche Auslöseschwelle für die Anwendbarkeit der Sicherstellungsinstrumente soll die Feststellung einer Versorgungskrise durch die Bundesregierung sein.

Die im Gesetzentwurf enthaltenen Verordnungsermächtigungen erlauben es dem zuständigen Bundesministerium, im Bedarfsfall eine den Umständen des jeweiligen Krisenfalls angepasste hoheitliche Bewirtschaftung von Lebensmitteln und verwandten Erzeugnissen einzuführen. Zu diesem Zweck können insbesondere Regelungen über die Produktion, den Bezug oder die Zuteilung von Lebensmitteln erlassen werden. Damit die zuständigen Behörden auch bei sehr kurzfristig eintretenden Krisenszenarien handlungsfähig sind, soll das Gesetz darüber hinaus um einstweilige unmittelbare Eingriffsbefugnisse der zuständigen Behörden ergänzt werden. Die zentrale Herausforderung bei diesen Szenarien liegt darin, verfügbare Lebensmittel trotz etwaigen Ausfalls weiterer Infrastrukturen (Energie, Transport, Arbeitskräfte) schnell, gleichmäßig und sicher an die Bevölkerung zu verteilen. Die hierzu vorgesehenen Befugnisse sollen ermöglichen, dass die zuständigen Behörden einzelne Betriebe der Agrar- und Ernährungswirtschaft einstweilig in Anspruch nehmen können, soweit dies zur Bekämpfung einer Versorgungskrise erforderlich ist.

Bei überregionalen Krisenfällen ist ein durch den Bund koordiniertes Krisenmanagement von herausragender Bedeutung. Bund und Länder sollten daher nach dem Vorbild des Bereichs der Lebensmittelsicherheit den Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung über ein gemeinsames „Versorgungskrisenmanagement“ anstreben. Wirksamstes Mittel zur Vorsorge für eine Versorgungskrise ist die Vorratshaltung durch die Privathaushalte (Selbstschutz). Die Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung des Selbstschutzes durch die Bevölkerung sollte daher zur gesetzlichen Aufgabe von Bund und Ländern gemacht werden.

Die EWMV und die EBewiV sollten aufgehoben werden. Da das neue Gesetz erlaubt, auf bereits vorhandene Daten zur Struktur der Ernährungswirtschaft zurückzugreifen, kann künftig auf eine gesonderte Datenerhebung verzichtet werden. Insbesondere die Erfahrungen mit den nach der EBewiV vorzuhaltenden Lebensmittelkarten haben gezeigt, dass eine derartige Konkretisierung einzelner Sicherstellungsinstrumente im Vorgriff auf eine etwaige Versorgungskrise nicht sinnvoll ist. Wirtschaft und Verwaltung werden durch die Aufhebung der beiden Verordnungen von unnötigem bürokratischem Aufwand entlastet.

III. Alternativen

Keine. Eine ersatzlose Aufhebung des EVG und des ESG stände im Widerspruch zu der Erkenntnis, dass der Eintritt einer Versorgungskrise zwar unwahrscheinlich ist, aber nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann.

Auch zur hoheitlichen Bewirtschaftung der Lebensmittelversorgung im Versorgungskrisenfall gibt es keine Alternative. Zwar ist grundsätzlich denkbar, die Unternehmen der Agrar- und Ernährungswirtschaft explizit zur Vorsorge für eine theoretisch mögliche Versorgungskrise zu verpflichten. Der dadurch entstehende Erfüllungsaufwand wäre jedoch unter anderem auf Grund der begriffsnotwendigen Dimension einer Versorgungskrise erheblich und stände daher nicht in angemessenem Verhältnis zu der geringen Eintrittswahrscheinlichkeit einer Versorgungskrise.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz ergibt sich aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 1 GG (Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung) und Artikel 74 Absatz 1 Nummer 17 GG (Sicherung der Ernährung) sowie bezüglich der strafrechtlichen und bußgeldrechtlichen Vorschriften aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG (Strafrecht). Hinsichtlich der Regelung des Ausschlusses der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen in Artikel 1 § 7 ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG (gerichtliches Verfahren). Eine Versorgungskrise erstreckt sich definitionsgemäß immer auf wesentliche Teile des Bundesgebietes. Maßnahmen zur Bekämpfung einer solchen Versorgungskrise können daher nur auf bundesgesetzlicher Ebene sinnvoll geregelt werden.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Spezifische Vorschriften über die Sicherstellung der Grundversorgung der Bevölkerung im Fall einer Versorgungskrise gibt es derzeit weder im Recht der Europäischen Union noch in der Organisation des Nordatlantikvertrags (NATO). Sowohl die Europäische Union als auch die NATO erarbeiten derzeit Leitlinien, die auf eine bessere Koordinierung mitgliedstaatlicher Aktivitäten im Bereich des Zivilschutzes abzielen.

VI. Gesetzesfolgen

Der Gesetzentwurf zielt auf eine vollständige Neuregelung der staatlichen Ernährungsnotfallvorsorge ab. Die gesetzlichen Neuregelungen enthalten einerseits die notwendigen Instrumente, um eine hoheitliche Bewirtschaftung der Agrar- und Ernährungswirtschaft im Fall einer Versorgungskrise zu gewährleisten, sowie andererseits geeignete Maßnahmen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise, deren Erfüllungsaufwand nicht außer Verhältnis zu der geringen Eintrittswahrscheinlichkeit einer möglichen Versorgungskrise steht. Die Aufgabe von Vorsorgemaßnahmen, die sich in der Vergangenheit als ungeeignet herausgestellt haben, wird zu einer spürbaren Reduzierung des Erfüllungsaufwands für Wirtschaft und Verwaltung führen.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die Zusammenführung von EVG und ESG zu einem einheitlichen ESVG neu führt zu einer Rechtsvereinfachung. Die Aufhebung der EWMV führt zu einer spürbaren Befreiung sowohl der betroffenen Wirtschaft als auch der Verwaltung in den Ländern von Bürokratielasten. Durch die Aufhebung der EBewiV werden die Länder unter anderem von der Verpflichtung zum Vorhalten von Berechtigungsnachweisen, die für die Verteilung von Lebensmitteln heute nicht mehr geeignet wären, befreit.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf zielt auf die Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Lebensmitteln in der extremen Ausnahmesituation einer Versorgungskrise ab. Er dient der wirtschaftlichen Zukunftsvorsorge und entspricht der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung.

Auswirkungen des Gesetzes auf die Generationengerechtigkeit, den sozialen Zusammenhalt und die internationale Verantwortung und auf die Lebensqualität sind nicht zu erkennen.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Auf der Grundlage der EBewiV wurden in den 1960/70er Jahren im Auftrag des Bundes für eine etwaige öffentliche Bewirtschaftung von Lebensmitteln Berechtigungsnachweise (Lebensmittelkarten, Bezugs- und Berechtigungsscheine) angeschafft. Nach der derzeitigen Rechtslage wären die Bestände an die jeweilige Bevölkerungszahl anzupassen. Auf Grund der Bundesauftragsverwaltung im Bereich des ESG wären die entsprechenden Anschaffungskosten als Zweckausgaben nach Artikel 104a Absatz 2 GG vom Bund zu tragen. Ein vollständiger Neudruck der Berechtigungsnachweise würde schätzungsweise 9 Millionen Euro kosten. Die Aufhebung der Ernährungsbewirtschaftungsverordnung führt somit zu einer Kostenentlastung des Bundes in Höhe von etwa 9 Millionen Euro.

4. Erfüllungsaufwand

4.1. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Den Bürgerinnen und Bürgern entsteht durch das Gesetz kein Erfüllungsaufwand.

4.2. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft führt die Aufhebung der EWMV im Sinne der „One in, one out“ – Regel zu einer Reduzierung des gegenwärtigen jährlichen Erfüllungsaufwands um 300 000 Euro. Die nach der EWMV alle vier Jahre durchzuführende Meldung von Daten verursacht nach Fortschreibung einer Kostenermittlung aus dem Jahr 2011 unter Berücksichtigung der Entwicklung der Zahl der Betriebe und der Lohnkostenentwicklung für die Wirtschaft einen Erfüllungsaufwand von 300 000 Euro. Somit ergibt sich auf Grund des Gesetzes eine Reduzierung des jährlichen Erfüllungsaufwands um 300 000 Euro.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Der durch das Gesetz reduzierte Erfüllungsaufwand von jährlich 300 000 Euro resultiert vollständig aus der Aufhebung von Informationspflichten.

4.3. Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für den Bund führt das Gesetz einerseits zu einer Reduzierung des Erfüllungsaufwands, andererseits können der Bundesanstalt nach § 3 Absatz 3 Satz 2 neue Aufgaben übertragen werden.

Die nach § 12 Absatz 1 ESVG zu treffenden Vollzugsvorkehrungen bedeuten gegenüber der bisherigen Rechtslage nach § 8 EVG und § 15 ESG keine Veränderung. Nach § 14 ESVG hat der Bund zusätzlich Maßnahmen zur Stärkung des Selbstschutzes der Bevölkerung sowie zur Information über private Vorsorgemaßnahmen zu treffen. Auch dies tut der Bund bereits heute durch die Internetseite „www.ernaehrungsvorsorge.de“. Eine Ausweitung derartiger Maßnahmen ist nach dem Gesetz möglich, aber nicht in einem bestimmten Umfang vorgeschrieben.

Durch die Aufhebung des EVG sowie des ESG entfällt die Verpflichtung der Bundesanstalt zur Erstellung regionaler Versorgungsbilanzen. Daraus ergibt sich unter Berücksichtigung des für die Erstellung der regionalen Versorgungsbilanzen eingesetzten Personals eine Kosteneinsparung in Höhe von jährlich 496 000 Euro. Dieser Reduzierung des Erfüllungsaufwands des Bundes stehen neue Aufgaben gegenüber, die der Bundesanstalt nach § 3 Absatz 3 Satz 2 künftig per Erlass übertragen werden können. Hierbei handelt es sich um Aufgaben in Form der unterstützenden Politikberatung, etwa im Bereich der Konzeption von Krisenmanagementübungen und Bevorratungsmaßnahmen, sowie um Aufgaben im Bereich der Fortbildung, der Risikoanalyse und der Maßnahmen des Bundes gemäß § 14 des Gesetzes. Der zur Erledigung dieser Aufgaben entstehende Erfüllungsaufwand entspricht voraussichtlich den Einsparungen an Erfüllungsaufwand. Insgesamt ist davon auszugehen, dass der Erfüllungsaufwand der Verwaltung des Bundes damit nahezu unverändert bleibt.

Für die Länder wird der aktuelle Erfüllungsaufwand durch das Gesetz deutlich reduziert.

Die nach § 12 Absatz 1 ESVG von den zuständigen Behörden der Länder zu treffenden Vollzugsvorkehrungen bedeuten gegenüber der bisherigen Rechtslage nach § 8 EVG und § 15 ESG keine Veränderung. Nach § 14 ESVG haben auch die Länder zusätzlich Maßnahmen zur Stärkung des Selbstschutzes der Bevölkerung sowie zur Information über private Vorsorgemaßnahmen zu treffen. Konkrete Vorgaben zur Gestaltung dieses Auftrags enthält das Gesetz nicht. Demgegenüber stehen Einsparungen infolge der Aufhebung der EBewiV sowie der EWMV. Der jährliche Erfüllungsaufwand für die Lagerung und Kontrolle der Bestände an Berechtigungsnachweisen nach der EBewiV wird auf Grund der Angaben einzelner Länder auf jährlich durchschnittlich 1 400 Euro pro Landkreis veranschlagt. Bei bundesweit 402 Landkreisen und kreisfreien Städten errechnet sich daraus eine Einsparung von jährlich rd. 560 000 Euro. Die nach der EWMV alle vier Jahre durchzuführende Datenerhebung verursacht nach Angaben des Deutschen Landkreistages rd. 180 Personalstunden je Landkreis und Erhebungsjahr. Daraus errechnet sich für die Landkreise und kreisfreien Städte ein Erfüllungsaufwand von 770 000 Euro jährlich. Hinzu kommen Kosten der Länder für die Verarbeitung und Auswertung der Daten von zusammen 135 000 Euro pro Erhebung. Insgesamt ergibt sich somit für die Länder eine Reduzierung des jährlichen Erfüllungsaufwands um knapp 1,4 Millionen Euro.

5. Weitere Kosten

Der Wirtschaft und insbesondere den mittelständischen Unternehmen entstehen durch dieses Gesetz keine weiteren Kosten. Auswirkungen des Gesetzes auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, werden nicht erwartet.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Gleichstellungspolitische Bedeutung

Das Gesetzesvorhaben wurde daraufhin überprüft, ob Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung zu erwarten sind. Spezifische Auswirkungen auf die Lebenssituation von Frauen und Männern sind nach dem Ergebnis dieser Prüfung nicht zu erwarten, da das Gesetz ausschließlich sachbezogene Regelungen enthält.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung des Gesetzes kommt nicht in Betracht, da die vorgesehenen Regelungen als dauerhafte Vorsorge für den Fall einer Versorgungskrise angelegt sind.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Gesetz über die Sicherstellung der Grundversorgung mit Lebensmitteln in einer Versorgungskrise und Maßnahmen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise)

Zu Abschnitt 1 (Allgemeine Bestimmungen)

Zu § 1 (Versorgungskrise)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift enthält eine Legaldefinition der Versorgungskrise. Ausgangspunkt ist die Feststellung der Bundesregierung, dass der lebensnotwendige Bedarf an Lebensmitteln in wesentlichen Teilen des Bundesgebietes gefährdet ist. Hierzu dürfte in der Regel die Betroffenheit von mindestens zwei Bundesländern erforderlich sein. Der „lebensnotwendige Bedarf an Lebensmitteln“ bezeichnet die Menge, die erforderlich ist, um den minimalen Energie- und Nährstoffbedarf der Menschen und damit das physische Überleben der Bevölkerung zu sichern. Typischerweise wird dieser durch Grundnahrungsmittel wie Brot, Kartoffeln, Milch, Fleisch, Fett und Zucker sowie Obst und Gemüse als Vitaminträger gedeckt. Auf das Vorhandensein oder den Zugang zu einzelnen Lebensmitteln kommt es jedoch nicht an. Eine weitergehende Konkretisierung einzelner Merkmale der Versorgungskrise erscheint angesichts der Vielgestaltigkeit der theoretisch denkbaren Szenarien nicht zielführend. Vielmehr sollte die Bundesregierung insoweit über einen ausreichenden Beurteilungsspielraum verfügen.

Entscheidendes Merkmal einer Versorgungskrise dürfte der Umstand sein, dass die Gefährdung der Versorgung nach Einschätzung der Bundesregierung ohne hoheitliche Eingriffe in den Markt nicht, nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln zu beheben ist (sog. Marktversagen). Solange nach der Beurteilung der Bundesregierung eine Abhilfe durch Bedarfsdeckung an inländischen oder ausländischen Märkten noch möglich ist, liegt eine Versorgungskrise im Zweifel nicht vor.

Ihre Ursache kann eine Versorgungskrise sowohl in einem Spannungs- oder Verteidigungsfall (Nummer 1 Buchstabe a) als auch in einem nicht kriegerisch bedingten Ereignis (Nummer 1 Buchstabe b) haben. Risikoanalysen aus jüngerer Zeit gehen davon aus, dass eine klare Abgrenzung von kriegerisch und nicht kriegerisch bedingten Szenarien zunehmend schwieriger wird.

Zu Absatz 2

Durch die Regelung wird sichergestellt, dass die in Abschnitt 2 des Gesetzes vorgesehenen Eingriffe in die Rechte von Ernährungsunternehmen nur solange fortwirken, wie die Versorgungskrise tatsächlich andauert. Der Bundesregierung steht insoweit – ebenso wie bei der Feststellung der Versorgungskrise nach Absatz 1 – ein Beurteilungsspielraum zu.

Zu § 2 (Begriffsbestimmungen)

Zu Nummer 1

Zentrale Zielsetzung der Vorschriften des Abschnitts 2 des Gesetzes ist die Sicherstellung der Grundversorgung. Die Ausführungen zum lebensnotwendigen Bedarf an Lebensmitteln (vgl. Begründung zu § 1) gelten entsprechend.

Zu Nummer 2

Anders als im EVG und im ESG orientieren sich die zentralen Begriffsbestimmungen an den üblichen Definitionen des Lebensmittelrechts. Zu den vom Anwendungsbereich des Gesetzes erfassten Erzeugnissen gehören neben Lebensmitteln auch Futtermittel sowie Pflanzen und Tiere, die der Gewinnung von Lebensmitteln dienen können, sowie Bruteier. Aufgrund ihrer Bedeutung für die Herstellung von Lebensmitteln und Futtermitteln werden darüber hinaus auch Saatgut und Vermehrungsmaterial erfasst.

Zu den Nummern 3 bis 5

Zur Bestimmung der Begriffe „Herstellen“ und „Behandeln“ wird auf die entsprechenden Begriffsbestimmungen des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches Bezug genommen. Diese gelten im Regelungszusammenhang

dieses Gesetzes in Bezug auf alle Erzeugnisse nach § 2 Nummer 2. Der Begriff des „Behandelns“ erfasst insbesondere auch das Lagern und Befördern von Erzeugnissen. Zur Bestimmung des Begriffs „Inverkehrbringen“ wird auf die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1) Bezug genommen.

Zu Nummer 6

Der Begriff des Ernährungsunternehmens orientiert sich inhaltlich am EU-rechtlichen Begriff des Lebensmittelunternehmens nach Artikel 3 Nummer 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002, er erfasst jedoch darüber hinaus auch Unternehmen, die eine Tätigkeit ausüben, die mit den weiteren vom Anwendungsbereich des Gesetzes erfassten und in Nummer 2 definierten Erzeugnissen zusammenhängt.

Zu den Nummern 7 und 8

Die Nummern 7 und 8 benennen die auf Bundesebene zuständigen Behörden.

Zu § 3 (Ausführung des Gesetzes)

Zu Absatz 1

Nach Artikel 83 GG führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das GG nichts anderes bestimmt oder zulässt. Artikel 87b Absatz 2 GG lässt zu, dass Bundesgesetze, die der Verteidigung einschließlich des Wehrersatzwesens und des Schutzes der Zivilbevölkerung dienen, ganz oder teilweise von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt werden. Das vorliegende Gesetz ist neben den durch nicht kriegerische Ereignisse verursachten Versorgungskrisen auch auf eine durch einen Spannungs- oder Verteidigungsfall verursachte Versorgungskrise anzuwenden. Insoweit dient es folglich auch Zwecken der Verteidigung. § 3 Absatz 1 hält vor diesem Hintergrund an der bisherigen Festlegung fest, nach der das Gesetz im Auftrag des Bundes durchgeführt wird, soweit es Zwecken der Verteidigung dient.

Zu Absatz 2

Die Länder bestimmen die für die Durchführung des Gesetzes zuständigen Behörden (vgl. Artikel 84 Absatz 1 GG). Bei bestimmten Behörden bereits vorhandene Kenntnisse der in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich ansässigen Ernährungsunternehmen können dabei berücksichtigt werden.

Zu Absatz 3

Artikel 87 Absatz 3 GG sieht vor, dass für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts errichtet werden können, denen dann einzelne Exekutivkompetenzen zugeordnet werden können. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss es sich dabei um Verwaltungsaufgaben handeln, die ihrem typischen Inhalt nach zentral zu erfüllen sind. § 3 Absatz 3 sieht dementsprechend vor, dass der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung in Rechtsverordnungen nach diesem Gesetz einzelne zentral zu erledigende Aufgaben übertragen werden können. Weitere Verwaltungsaufgaben des Bundes können der Bundesanstalt nach § 3 Absatz 3 Satz 2 per Erlass übertragen werden.

Zu Absatz 4

Die Vorschrift regelt die mögliche Einbeziehung von privaten Hilfsorganisationen in das Versorgungskrisenmanagement einschließlich diesbezüglicher Vorsorgemaßnahmen. In Anlehnung an entsprechende Regelungen in verschiedenen Landeskatastrophenschutz-gesetzen sieht § 3 Absatz 4 vor, dass die zuständigen Behörden Aufgaben auf Hilfsorganisationen übertragen können, wenn diese vorher ihre Bereitschaft zur Hilfeleistung erklärt haben. Die Mitglieder der Hilfsorganisationen werden in diesem Fall als Verwaltungshelfer tätig.

Zu Abschnitt 2 (Vorschriften zur Sicherstellung der Grundversorgung in einer Versorgungskrise)

In Abschnitt 2 des Gesetzes befinden sich Regelungen zu den Instrumenten zur Sicherstellung der Grundversorgung in einer Versorgungskrise. Da nicht vorhersehbar ist, welche konkreten Regelungen im Krisenfall erforderlich sind und inwieweit andere kritische Infrastrukturen verfügbar sind, wird im Grundsatz an dem bewährten Instrument der Verordnungsermächtigungen festgehalten. Die in § 4 vorgesehenen Ermächtigungen erlauben dem

zuständigen Bundesministerium, im Bedarfsfall eine den Umständen des jeweiligen Krisenfalls angepasste hoheitliche Bewirtschaftung von Lebensmitteln und verwandten Erzeugnissen einzuführen. Damit die zuständigen Behörden auch bei sehr kurzfristig eintretenden Krisenszenarien handlungsfähig sind, enthält § 7 darüber hinaus auch einstweilige unmittelbare Eingriffsbefugnisse der zuständigen Behörden. Diese sollen ermöglichen, dass die zuständigen Behörden einzelne Ernährungsunternehmen einstweilig in Anspruch nehmen können, soweit dies zur sofortigen Bekämpfung einer Versorgungskrise erforderlich ist.

Zu § 4 (Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen zur Sicherstellung der Grundversorgung)

§ 4 enthält umfangreiche Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen zur Sicherstellung der Grundversorgung in einer Versorgungskrise. Die Vorschrift bildet damit den zentralen Bestandteil der zur Bekämpfung einer Versorgungskrise vorgesehenen Instrumente ab. Die verschiedenen Ermächtigungen erlauben im Bedarfsfall eine umfassende hoheitliche Steuerung der gesamten privaten Lebensmittelwertschöpfungskette. Wie sich aus dem Wortlaut der Vorschrift ergibt, kann von den Ermächtigungen nur dann Gebrauch gemacht werden, wenn die Bundesregierung nach § 1 Absatz 1 festgestellt hat, dass eine Versorgungskrise vorliegt.

Anders als in § 3 Absatz 1 EVG und § 7 Absatz 1 ESG vorgesehen, sollten Rechtsverordnungen durch das zuständige Bundesministerium erlassen werden. Unter Berücksichtigung der in einer Versorgungskrise notwendigerweise gegebenen Eilbedürftigkeit erscheint ein erneuter Kabinettsbeschluss auch deshalb verzichtbar, weil dem Erlass einer Rechtsverordnung nach § 4 des Gesetzes bereits die Feststellung einer Versorgungskrise durch die Bundesregierung vorausgeht.

Zu Absatz 1

Zu Nummer 1

Die Ermächtigung in § 4 Absatz 1 Nummer 1 erlaubt es dem Ordnungsgeber, gesetzliche Vorgaben hinsichtlich des Produktionsprozesses zu erlassen, um besonderen Bedürfnissen, die sich aus einer Versorgungskrise ergeben können, Rechnung zu tragen. Dabei kann nach § 4 Absatz 2 Satz 1 auch angeordnet werden, dass Lebensmittel unter hoheitlicher Aufsicht hergestellt oder behandelt werden.

Zu Nummer 2

In einer Versorgungskrise ist die geordnete Verteilung vorhandener Lebensmittel von entscheidender Bedeutung. § 4 Absatz 1 Nummer 2 erlaubt daher eine umfassende Regulierung des Bezugs, der Abgabe, der Erfassung und der Verteilung von Erzeugnissen unter Einschluss von deren Beschränkung oder Verbot. Die Verteilung kann über die im Routinefall üblichen Vertriebsstrukturen laufen, wobei nach § 4 Absatz 2 Satz 2 angeordnet werden kann, dass die Abgabe von Lebensmitteln durch Behörden oder unter hoheitlicher Aufsicht zu erfolgen hat.

Zu Nummer 3

§ 4 Absatz 1 Nummer 3 enthält eine umfangreiche Ermächtigung, um über den Verordnungsweg ein Preisgefüge und Handelsrecht sicherzustellen, das den jeweiligen Umständen der Versorgungskrise angepasst ist.

Zu Nummer 4

Die Verfügbarkeit von Treibstoffen und Brennstoffen sowie von Geräten zur Notstromversorgung kann im Falle einer Versorgungskrise nicht nur für die Herstellung und Behandlung von Erzeugnissen, sondern auch für deren Verteilung von herausragender Bedeutung sein. § 4 Absatz 1 Nummer 4 sieht daher vor, dass ergänzend zu den Regelungen über Erzeugnisse auch Vorschriften über die Verwendung bestimmter Betriebsmittel, die zum Herstellen oder Behandeln von Erzeugnissen erforderlich sind, getroffen werden können.

Zu Nummer 5

§ 4 Absatz 1 Nummer 5 stellt klar, dass zur Bewältigung einer Versorgungskrise auch eine Sicherstellung von Erzeugnissen zulässig ist. § 16 des Gesetzes enthält die nach Artikel 14 Absatz 3 GG erforderlichen Regelungen über eine Entschädigung.

Zu Nummer 6

Soweit bei der hoheitlichen Sicherstellung der Grundversorgung auf die Strukturen des Routinebetriebs zurückgegriffen wird, kann es erforderlich werden, den Fortgang des Betriebs in bestimmten Unternehmen oder Betriebsstätten durch eine gesetzliche Anordnung sicherzustellen. So kann beispielsweise im Falle einer Pandemie

angeordnet werden, dass bestimmte Unternehmen oder Betriebsstätten zur Verteilung von Lebensmitteln trotz fehlenden Personals geöffnet bleiben müssen.

Zu Nummer 7

Bei lange andauernden Versorgungskrisen sowie in Fällen, in denen die voraussichtliche Dauer einer Versorgungskrise schwer abschätzbar ist, kann es angezeigt sein, die Verfügbarkeit vorhandener Erzeugnisse über einen bestimmten Zeitraum sicherzustellen. Neben der Möglichkeit einer Rationierung der Abgabe von Erzeugnissen nach § 4 Absatz 1 Nummer 2 erlaubt § 4 Absatz 1 Nummer 7 dem Verordnungsgeber daher, Ernährungsunternehmen zur Bevorratung bestimmter Erzeugnisse zu verpflichten.

Zu Nummer 8

§ 4 Absatz 1 Nummer 8 sieht vor, dass der Verordnungsgeber ergänzend zu etwaigen Rechtsverordnungen nach den Nummern 1 bis 4, 6 und 7 bestimmte Buchführungs-, Nachweis oder Meldepflichten festlegt. Eine entsprechende Rechtsverordnung kann aber auch zur Vorbereitung des Erlasses einer Rechtsverordnung nach den genannten Vorschriften erlassen werden.

Zu Absatz 2

Die Regelung dient der Klarstellung, dass insbesondere Rechtsverordnungen nach § 4 Absatz 1 Nummer 1 oder Nummer 2 auf eine hoheitliche Bewirtschaftung der Lebensmittelwertschöpfungskette abzielen können.

Zu Absatz 3

Soweit einzelne Rechtsverordnungen nach § 4 Absatz 1 dem Schutz der Bevölkerung vor Umwelteinwirkungen oder ionisierenden Strahlen dienen, muss trotz Eilbedürftigkeit das Einvernehmen mit dem zuständigen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) eingeholt werden. Das Einvernehmen des BMUB ist entbehrlich, soweit die Geltungsdauer der Rechtsverordnung sechs Monate nicht überschreitet (vgl. § 4 Absatz 3 Satz 2).

Zu den Absätzen 4 und 5

Rechtsverordnungen nach diesem Gesetz bedürfen nach Artikel 80 Absatz 2 GG grundsätzlich der Zustimmung des Bundesrates. Allerdings können sie bei Eilbedürftigkeit einstweilig ohne Zustimmung des Bundesrates erlassen werden, wenn ihre Geltungsdauer auf maximal sechs Monate beschränkt wird. Eine darüber hinaus gehende Verlängerung der Geltungsdauer bedarf der Zustimmung des Bundesrates.

Zu § 5 (Einzelweisungen)

Soweit die Länder dieses Gesetz als eigene Angelegenheit ausführen, sieht Artikel 84 Absatz 5 GG vor, dass der Bundesregierung durch ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz die Befugnis verliehen werden kann, für besondere Fälle Einzelweisungen zu erteilen. Soweit die Länder dieses Gesetz im Auftrag des Bundes ausführen, unterstehen die vollziehenden Landesbehörden generell den Weisungen des Bundesministeriums als zuständiger oberster Bundesbehörde.

Zu § 6 (Anordnungsbefugnis zur einstweiligen Sicherstellung der Grundversorgung)

Insbesondere bei kurzfristig eintretenden Versorgungskrisen wie z. B. auf Grund eines Nuklearunfalls ist von entscheidender Bedeutung, dass möglichst umgehend Maßnahmen getroffen werden, um eine geordnete Verteilung vorhandener Lebensmittel sicherzustellen. Da der Erlass einer Rechtsverordnung nach § 4 des Gesetzes hierfür regelmäßig zu zeitaufwändig sein wird, enthält § 6 unmittelbare Eingriffsbefugnisse der zuständigen Behörden, mit denen diese bis zum Erlass einer Rechtsverordnung nach § 4 auf lokaler Ebene eine geordnete Versorgung der Bevölkerung sicherstellen können.

Zu Absatz 1

Zu Nummer 1

Die Eingriffsermächtigung nach Nummer 1 entspricht inhaltlich der Verordnungsermächtigung nach § 4 Absatz 1 Nummer 1. Sie erlaubt der zuständigen Behörde, im Einzelfall Anordnungen im Hinblick auf die Herstellung, Behandlung oder das Inverkehrbringen von Erzeugnissen zu treffen.

Zu Nummer 2

Die Eingriffsermächtigung nach Nummer 2 entspricht inhaltlich weitgehend der Verordnungsermächtigung nach § 4 Absatz 1 Nummer 2. Zusätzlich erfasst sie die Lagerung und Beförderung von Erzeugnissen, die im Bereich der Verordnungsermächtigungen von § 4 Absatz 1 Nummer 1 vom Begriff des Behandelns mitumfasst sind.

Zu Nummer 3

Entsprechend der Verordnungsermächtigung in § 4 Absatz 1 Nummer 4 sieht die Vorschrift vor, dass bis zum Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung auch Anordnungen über die Verwendung bestimmter Betriebsmittel, die zum Herstellen oder Behandeln von Erzeugnissen erforderlich sind, getroffen werden können. Insbesondere die Verfügbarkeit von Treibstoffen und Brennstoffen sowie von Geräten zur Notstromversorgung dürfte im Falle einer Versorgungskrise nicht nur für Herstellung und Behandlung von Erzeugnissen, sondern auch für deren Verteilung von besonderer Bedeutung sein.

Zu Nummer 4

Die Regelung stellt klar, dass zur sofortigen Bewältigung einer Versorgungskrise auch eine Sicherstellung von Erzeugnissen unmittelbar durch die zuständige Behörde zulässig sind. Die nach Artikel 14 Absatz 3 GG erforderlichen Regelungen über eine Entschädigung enthält § 16 des Gesetzes.

Zu Nummer 5

Zu den Maßnahmen, die auch zur einstweiligen Sicherstellung der Grundversorgung durch die zuständigen Behörden getroffen werden können, gehört auch die vorübergehende Aufrechterhaltung, Umstellung, Eröffnung oder Schließung einzelner Ernährungsunternehmen. So können beispielsweise Einzelhandelsgeschäfte offen gehalten oder auch zur Verhinderung von Panikkäufen oder Plünderungen einstweilig geschlossen werden.

Zu Nummer 6

Nach § 6 Absatz 1 Nummer 2 können die zuständigen Behörden bereits den Bezug oder die Abgabe von Erzeugnissen regulieren und gegebenenfalls unter hoheitliche Aufsicht stellen. Nummer 6 erlaubt darüber hinaus, die erforderlichen Maßnahmen zur Verteilung von Lebensmitteln durch Hoheitsträger selbst zu ergreifen, soweit dies zur einstweiligen Sicherstellung der Grundversorgung unmittelbar geboten ist.

Zu Absatz 2

Die Regelung formuliert allgemeine Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes an ordnungsbehördliche Verfügungen nach Absatz 1.

Zu Absatz 3

Durch die Regelung wird klargestellt, dass Anordnungen der zuständigen Behörden im Krisenfall nur solange auf die unmittelbaren Eingriffsbefugnisse des § 6 Absatz 1 gestützt werden können, bis der Ordnungsgeber den jeweiligen Rechtsrahmen durch Erlass einer Rechtsverordnung nach § 4 des Gesetzes konkretisiert hat.

Zu § 7 (Keine aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage)

Die in einer Versorgungskrise auf § 7 dieses Gesetzes oder eine nach § 4 dieses Gesetzes erlassene Rechtsverordnung gestützten Verwaltungsakte dienen regelmäßig der Regelung äußerst eilbedürftiger Sachverhalte und bedürfen daher eines raschen Vollzugs. § 7 schließt daher die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage aus (vgl. § 80 Absatz 2 Nummer 3 der Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO). Die Möglichkeiten der Betroffenen, im Einzelfall nach § 80 Absatz 5 VwGO im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung zu erwirken, bleibt unberührt.

Zu § 8 (Unterstützende Leistungen)

Die Szenarien, die zu einer Versorgungskrise führen könnten (z. B. Stromausfall, Pandemie) setzen teilweise am Ausfall oder an der Beeinträchtigung eines anderen Sektors kritischer Infrastrukturen (im Beispiel: Energie, Gesundheit) an, dadurch wird dann in der weiteren Entwicklung durch Kaskadeneffekte erst der Ausfall weiterer kritischer Infrastrukturen, darunter auch der Ernährung, verursacht. Ebenfalls denkbare Unglücksfälle mit großräumiger Freisetzung radioaktiver Strahlung können den gleichzeitigen Ausfall mehrerer kritischer Infrastrukturen begründen. Ein Ausfall der kritischen Infrastruktur „Ernährung“ dürfte also im Zweifel durch den Ausfall

weiterer kritischer Infrastrukturen bedingt oder davon begleitet sein. Die Sicherstellung der Grundversorgung in einer Versorgungskrise wird hierdurch zusätzlich erschwert. Die Bezugnahmen auf die in § 8 Absatz 1 genannten Gesetze sind dabei jeweils als Rechtsgrundverweisung zu verstehen, d.h. unterstützende Leistungen werden nur unter den in den jeweiligen Fachgesetzen normierten Voraussetzungen gewährt.

Zu Absatz 1

Zu den Nummern 1 und 2

Von besonderer Bedeutung dürfte in einer Versorgungskrise die Möglichkeit sein, Erzeugnisse zu transportieren. Das Verkehrsleistungsgesetz (VerkLG) dient der Sicherung von ausreichenden Verkehrsleistungen (Beförderung von Gütern, Überlassung von Verkehrsmitteln zum Gebrauch, Nutzung von Verkehrsinfrastruktur) im Falle von Naturkatastrophen, besonders schweren Unglücksfällen sowie bestimmten wirtschaftlichen Krisenlagen. § 7 Absatz 1 Nummer 5 VerkLG bestimmt die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung als anforderungsberechtigte Behörde, die Verkehrsleistungen nach § 3 dieses Gesetzes für sich oder andere Leistungsempfänger anfordern kann. Soweit ein entsprechender Bedarf besteht, können die für die Durchführung dieses Gesetzes zuständigen Behörden die Bundesanstalt um Anforderung von Verkehrsleistungen beim Bundesamt für Güterverkehr ersuchen. Sollte in einer Versorgungskrise der Bedarf die verfügbaren Verkehrsleistungen übersteigen, hat die Bundesanstalt grundsätzlich eine Priorisierung vorzunehmen.

Daneben regelt das Verkehrssicherstellungsgesetz (VerkSiG) aus dem Jahr 1965 das Verfahren, nach dem im Verteidigungsfall lebenswichtige Verkehrsleistungen zur Versorgung der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte sichergestellt werden. Leistungspflichtig sind danach Eisenbahnen, Baulastträger sowie Verkehrsunternehmen. Da das weitere Verfahren der Anforderung von Verkehrsleistungen nicht im VerkSiG geregelt ist, kann insoweit nur auf die gegebenenfalls auf Grund des Gesetzes zu erlassenden Rechtsverordnungen verwiesen werden.

Zu Nummer 3

Nach dem Bundesleistungsgesetz (BLG) von 1956 können „zur Abwendung einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“ sowie für Zwecke der Verteidigung vielfältige Leistungen angefordert werden (vgl. § 2 BLG). Dabei ist das BLG nach dessen § 3 Absatz 2 gegenüber den in Absatz 1 Nummer 1 und 2 dieses Gesetzes genannten speziellen Gesetzen sowie gegenüber diesem Gesetz selbst nur subsidiär anwendbar. Nummer 3 stellt somit als Auffangtatbestand sicher, dass andere als die in Nummer 1 und 2 genannten Leistungen angefordert werden können, soweit sie im Katalog des § 2 BLG enthalten sind. Voraussetzung ist allerdings, dass die für die Durchführung dieses Gesetzes zuständigen Behörden zuvor in einer Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates zu Anforderungsbehörden bestimmt worden sind.

Zu Absatz 2

Die Bundesregierung betreibt zur Vorsorge für eine Versorgungskrise im Rahmen der allgemeinen Daseinsvorsorge durch die Bundesanstalt eine staatliche Vorratshaltung bestimmter Lebensmittel. Die Bundesregierung wird diese Vorratshaltung einer grundlegenden Überprüfung unterziehen, um daraus Konzeptionen zur künftigen Organisationsstruktur der Bevorratung abzuleiten. § 8 Absatz 2 bestimmt das Verfahren, nach dem staatliche Vorräte im Falle einer Versorgungskrise verteilt werden, um so einen Beitrag zur Sicherstellung der Grundversorgung zu leisten. Zuständig für die Anforderung von Lieferungen bei der Bundesanstalt sind danach die obersten Landesbehörden. Anforderungen örtlich zuständiger Behörden sind somit – je nach landesrechtlicher Ausgestaltung – über die jeweilige oberste Landesbehörde an die Bundesanstalt zu richten. Satz 2 stellt klar, dass auch die Bundesanstalt unterstützende Leistungen nach Absatz 1 anfordern kann, soweit diese zur Verteilung von Vorräten in einer Versorgungskrise benötigt werden.

Zu § 9 (Datenübermittlung zwischen den Behörden)

Durch die Regelung wird sichergestellt, dass den zuständigen Behörden in einer Versorgungskrise alle zur Sicherstellung der Grundversorgung erforderlichen Daten – soweit sie nicht bereits vorliegen – zur Verfügung gestellt werden. Die praktische Durchsetzbarkeit der Regelung wird in einer Versorgungskrise allerdings von der Verfügbarkeit geeigneter Telekommunikationsdienstleistungen abhängig sein. Hierzu können die zuständigen Behörden den Post- und Telekommunikationsunternehmen nach dem Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz Angaben zur Umsetzung ihrer Post- und Telekommunikationsbevorrechtigung machen.

Zu § 10 (Aufhebung von Rechtsverordnungen und Maßnahmen)

§ 10 stellt klar, dass Rechtsverordnungen und Anordnungen zur (einstweiligen) Sicherstellung der Grundversorgung in einer Versorgungskrise unverzüglich aufzuheben sind, sobald die Bundesregierung eine zuvor festgestellte Versorgungskrise für beendet erklärt hat (vgl. auch die Begründung zu § 1 Absatz 2).

Zu Abschnitt 3 (Maßnahmen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise)

Abschnitt 3 des Gesetzes enthält Maßnahmen, die die zuständigen Behörden zur Vorbereitung auf eine mögliche Versorgungskrise ergreifen können bzw. ergreifen müssen. Dabei ist einerseits zu berücksichtigen, dass die tatsächlichen Umstände einer möglichen Versorgungskrise nicht vorhersehbar sind und damit im Zweifel auch erst bei oder kurz vor deren Eintritt absehbar ist, welche Maßnahmen zu deren Bewältigung möglich und erforderlich sind. Andererseits ist eine Versorgungskrise ein Szenario, bei dem bis zu 82 Millionen Menschen nicht mehr über den freien Markt mit Lebensmitteln versorgt werden. Zwar sind Vorsorgemaßnahmen, die in einer derartigen Situation wirksam Abhilfe leisten könnten, theoretisch denkbar, sie dürften jedoch in den meisten Fällen einen personellen, materiellen und finanziellen Aufwand bedeuten, der zu der geringen Eintrittswahrscheinlichkeit einer Versorgungskrise außer Verhältnis stände.

Zu den Maßnahmen, die zur Vorsorge für eine Versorgungskrise geeignet und gleichzeitig mit verhältnismäßigem Aufwand leistbar sind zählen in erster Linie die notwendigen Maßnahmen, um behördlicherseits in organisatorischer, personeller und materieller Hinsicht auf eine mögliche Versorgungskrise vorbereitet zu sein (§ 12). Darüber hinaus sollten in geeignetem Umfang Maßnahmen ergriffen werden, um die Bevölkerung über Bedeutung und Möglichkeiten von Maßnahmen zum Selbstschutz zu informieren (§ 14). Schließlich enthält § 11 Verordnungsermächtigungen, mit denen der Ordnungsgeber vor Eintritt einer Versorgungskrise weitere Maßnahmen treffen kann.

Zu § 11 (Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise)

Veränderungen der sicherheitspolitischen Gesamtlage können dazu führen, dass – anders als in der Ausgangssituation bei der Vorlage dieses Gesetzentwurfes – konkrete Maßnahmen, die zu Eingriffen in die Rechte der betroffenen Ernährungsunternehmen führen, bereits im Vorfeld einer Versorgungskrise erforderlich und angemessen erscheinen.

§ 11 enthält verschiedene Verordnungsermächtigungen, auf die der Ordnungsgeber bestimmte Maßnahmen stützen kann, soweit dies zur Vorsorge für eine etwaige Versorgungskrise erforderlich ist.

Zu Absatz 1

Soweit die zuständigen Behörden vor einer Versorgungskrise über die ihnen bereits vorliegenden Informationen hinaus zusätzliche Angaben zur Vorbereitung auf eine Versorgungskrise benötigen, können nach § 11 Absatz 1 Ernährungsunternehmen entsprechende Melde- und Auskunftspflichten auferlegt werden.

Zu Absatz 2

Rechtsverordnungen nach Absatz 2 können bereits erhebliche Eingriffe in die Rechte der betroffenen Ernährungsunternehmen bedeuten, ohne dass es der vorherigen Feststellung einer Versorgungskrise durch die Bundesregierung bedürfte. Diese Rechtsverordnungen sollten daher grundsätzlich von der Bundesregierung erlassen werden.

Zu Nummer 1

Die von den im Wettbewerb stehenden Unternehmen des Lebensmittelhandels gehaltenen Vorräte sind heute aus Kostengründen bewusst möglichst knapp gehalten, so dass diese im Falle einer plötzlich eintretenden Versorgungskrise nur wenige Wochen ausreichen dürften, um damit eine Grundversorgung der Bevölkerung sicherzustellen. § 11 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 enthält daher eine Ermächtigung, Ernährungsunternehmen durch Rechtsverordnung zu einer erweiterten Vorratshaltung zu verpflichten, soweit dies zur Vorsorge für eine Versorgungskrise erforderlich ist. Eine solche private Vorratshaltung kann eine gegebenenfalls betriebene staatliche Vorratshaltung (vgl. § 8 Absatz 2) im Bedarfsfall ergänzen.

Soweit die Inanspruchnahme für eine erweiterte Vorratshaltung zu einer unzumutbaren Belastung der betroffenen Unternehmen führt, ist in der entsprechenden Rechtsverordnung dafür Sorge zu tragen, dass den betroffenen Unternehmen durch besondere Gewährleistungen ein finanzieller Ausgleich für die erlittenen Nachteile gewährt wird.

Zu Nummer 2

Bereits im Vorfeld einer von der Bundesregierung festzustellenden Versorgungskrise kann beispielsweise eine Verschärfung der Sicherheitslage dazu führen, dass Ernährungsunternehmen sich plötzlich einer erheblich steigenden Nachfrage ausgesetzt sehen, da die Bürgerinnen und Bürger im Sinne des Selbstschutzes beginnen, eigene häusliche Notvorräte anzulegen. Dies kann im Wege einer sich selbst beschleunigenden Entwicklung dazu führen, dass sich bereits kurzfristig Versorgungsengpässe ergeben. Um hier rechtzeitig – also auch schon vor der Feststellung einer Versorgungskrise durch die Bundesregierung – gegensteuern zu können, sieht § 11 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 vor, dass Maßnahmen zur Sicherstellung einer geordneten Abgabe von Erzeugnissen durch Ernährungsunternehmen auch vor einer Versorgungskrise getroffen werden können. § 11 Absatz 2 Satz 2 stellt klar, dass zu derartigen Maßnahmen auch die Beschränkung der Abgabe von Lebensmitteln im Wege einer Rationierung gehören kann.

Zu Nummer 3

Nach § 11 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 können Ernährungsunternehmen auch verpflichtet werden, bestimmte Betriebsmittel, darunter insbesondere Geräte zur Notstromversorgung, vorzuhalten.

Zu Absatz 3

Rechtsverordnungen nach Absatz 2 sind von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassen. Die Bundesregierung kann die Ermächtigung jedoch ihrerseits auf das Bundesministerium delegieren.

Zu § 12 (Vollzugsvorkehrungen, Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern)

Zu Absatz 1

§ 12 Absatz 1 verpflichtet die zuständigen Behörden des Bundes und der Länder, organisatorische, personelle und materielle Vorkehrungen zu treffen, um die Ausführung des Gesetzes in einer Versorgungskrise bestmöglich sicherzustellen. Zu den erforderlichen organisatorischen Maßnahmen gehört zunächst die Zuweisung von behördlichen Zuständigkeiten auf den verschiedenen Ebenen (Landes- und Bezirksebene, kommunale Ebene) der Landesverwaltung. Dabei kann berücksichtigt werden, ob und inwieweit bei bestimmten Behörden die für den Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Fachkenntnisse der jeweiligen Strukturen der Agrar- und Ernährungswirtschaft bereits vorliegen.

Da operative Maßnahmen im Vorgriff auf eine mögliche Versorgungskrise nur begrenzt sinnvoll und angemessen erscheinen (vgl. die Begründung zu Abschnitt 2), ist von besonderer Bedeutung, in den zuständigen Behörden das Bewusstsein für die Thematik sowie ausreichende Kenntnisse über die Rechtslage dauerhaft zu pflegen. Dies sollte durch die regelmäßige Teilnahme an Schulungen, wie sie das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) durch die Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) schon heute anbietet, und darüber hinaus ggf. auch durch Übungen wie die Länderübergreifenden Krisenmanagement-Übungen (LÜKEX) des BBK sichergestellt werden. Ein weiteres geeignetes Instrument zur Vorbereitung auf eine mögliche Versorgungskrise kann der Betrieb eines elektronischen Geo-Informationssystems sein.

Vollzugsvorkehrungen des Bundes können insbesondere in der Vorbereitung von Entwürfen für Rechtsverordnungen bestehen, damit diese in einer Versorgungskrise möglichst schnell erlassen werden können.

Schließlich sollte eine Erkenntnis aus dem unter Leitung der Freien Universität Berlin durchgeführten Verbundforschungsvorhaben „Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge“ (NeuENV) aufgegriffen werden, indem die Strukturen der privaten Ernährungswirtschaft stärker in die Planungen der staatlichen Notfallvorsorge einbezogen werden. Hierzu sollten auf unterschiedlichen Ebenen regelmäßige Treffen der Ernährungswirtschaft und der Verwaltung etabliert werden. So könnte ein Netzwerk aufgebaut werden, das Ansätze zur Stärkung der Resilienz der Lebensmittelwirtschaft entwickeln könnte und die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Verwaltung im Fall einer Versorgungskrise erleichtern würde.

Zu Absatz 2

Die Erfahrungen aus dem Bereich der Lebensmittelsicherheit lehren, dass bei überregionalen Krisenfällen ein durch den Bund koordiniertes Krisenmanagement von herausragender Bedeutung ist. Im EVG sowie im ESG existieren hierzu bislang nur vereinzelte gesetzliche Regelungen, die überdies teilweise verfassungswidrig sind, da sie den Gemeinden entgegen Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 bzw. Artikel 85 Absatz 1 Satz 2 GG konkrete Aufgaben übertragen. Nach dem Vorbild im Bereich der Lebensmittelsicherheit sollte eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über ein gemeinsames „Versorgungskrisenmanagement“ angestrebt werden. Darin sollten Gremien und Verfahren der Zusammenarbeit von Bund und Ländern sowie der Koordinierung des Gesetzesvollzugs durch den Bund festgelegt werden. Im Krisenfall von entscheidender Bedeutung ist außerdem eine abgestimmte, einheitliche Außenkommunikation aller am Krisenmanagement beteiligten Behörden. Auch hierzu sollte eine Verwaltungsvereinbarung daher bestimmte einvernehmlich festgelegte Grundregeln enthalten. In Absatz 2 wird des Weiteren klargestellt, dass eine solche Verwaltungsvereinbarung nicht von den in Rechts- oder Verwaltungsvorschriften zum Schutz vor der Wirkung ionisierender Strahlung getroffenen Regelungen abweichen darf.

Zu § 13 (Datenübermittlung zwischen den Behörden)

Um geeignete Maßnahmen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise treffen zu können, sind möglichst weitreichende Kenntnisse der Strukturen der Agrar- und Ernährungswirtschaft unverzichtbar. Damit auf der Basis dieser bereits vorhandenen Kenntnisse geeignete Maßnahmen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise getroffen werden können, enthält § 13 die vor dem Hintergrund der möglichen Betroffenheit personenbezogener Daten erforderliche Rechtsgrundlage, nach der die für die Ernährungsvorsorge zuständigen Behörden bei Bedarf auf alle nach den in Absatz 1 genannten Gesetzen erhobenen oder gemeldeten Daten zurückgreifen dürfen. Eine Datenübermittlung findet nur auf Anforderung statt. Bei Verfügbarkeit all dieser vorhandenen Daten erscheint eine gesonderte Datenerhebung in den regelmäßig nicht durch Krisen betroffenen Zeiten derzeit nicht mehr erforderlich. Bei den Ländern sowie der Agrar- und Ernährungswirtschaft ist die Aufhebung der EWMV mit einem Bürokratieabbau und damit einhergehend mit einer Kosteneinsparung verbunden (vgl. dazu die Ausführungen unter A.VI.). Absatz 3 enthält eine Ermächtigung, nach der das Bundesministerium mit Zustimmung des Bundesrates die auf Anforderung zu übermittelnden Daten sowie die weiteren Einzelheiten des Verfahrens festlegen kann.

Zu § 14 (Selbstschutz)

Die Ergebnisse des Forschungsprojekts NeuENV haben unter anderem bestätigt, dass das wirksamste Mittel zur Vorsorge für eine Versorgungskrise die dezentrale Vorratshaltung durch die einzelnen Privathaushalte ist. Regulatorische Vorgaben zur Vorratshaltung im häuslichen Bereich der Bürgerinnen und Bürger erscheinen jedoch wenig zielführend, da deren Einhaltung praktisch nur schwer vollziehbar wäre. Jedoch sollen Informations- und Aufklärungsmaßnahmen zur Verbesserung des Selbstschutzes der Bevölkerung zur gesetzlichen Aufgabe der zuständigen Behörden des Bundes und der Länder gemacht werden. Auf die vom Bund und den Ländern bereits heute betriebene Internetpräsenz zum Thema Ernährungsvorsorge (<http://www.ernaehrungsvorsorge.de>) wird hingewiesen.

Zu Abschnitt 4 (Durchführung des Gesetzes)

Abschnitt 4 des Gesetzes enthält allgemeine Regelungen zur Durchführung des Gesetzes.

Zu § 15 (Auskunftspflicht für Ernährungsunternehmen, Überwachungsbefugnisse)**Zu Absatz 1**

§ 13 des Gesetzes erlaubt den für dessen Ausführung zuständigen Behörden, auf die zu anderen Zwecken erhobenen Daten zurückzugreifen. Ergänzend dazu gibt § 15 Absatz 1 den zuständigen Behörden die Befugnis, weitere zur Ausführung des Gesetzes sowie der auf Grund des Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen erforderliche Auskünfte (z. B. Informationen über Produktionskapazitäten oder Lagermengen) in einzelnen Ernährungsunternehmen einzuholen.

Zu den Absätzen 2 und 3

Zum Zwecke der Einholung von Auskünften dürfen nach Absatz 2 auch Betriebs- und Geschäftsräume sowie dazugehörige Grundstücke betreten werden.

Absatz 3 regelt die den Befugnissen der zuständigen Behörden gegenüberstehende Mitwirkungspflicht der Ernährungsunternehmen.

Zu Absatz 4

Absatz 4 gibt der zur Auskunft verpflichteten natürlichen Person ein Aussageverweigerungsrecht hinsichtlich solcher Fragen, die sie oder eine ihr nah angehörige Person der Gefahr strafrechtlicher Verfolgung oder eines Verfahrens nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten aussetzen würden.

Zu Absatz 5

Absatz 5 enthält ein Verwertungsverbot hinsichtlich der nach den Absätzen 1 bis 3 erlangten Erkenntnisse.

Zu § 16 (Entschädigung, Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung)

Zu Absatz 1

In extremen Krisensituationen müssen zum Wohle der Allgemeinheit Eigentumsbeschränkungen über das sonst zulässige Maß hinaus hingenommen werden. Die nach diesem Gesetz zulässigen Rechtsverordnungen und Maßnahmen werden daher in der Regel auch bei Eingriffen in vermögensrechtliche Positionen keine Enteignung, sondern eine nach Artikel 14 Absatz 1 und 2 GG zulässige Eigentumsbeschränkung darstellen, für die keine Entschädigung zu zahlen ist. Da jedoch nicht ausgeschlossen werden kann, dass einzelne Eingriffe den Tatbestand der Enteignung erfüllen, bestimmt § 16 Absatz 1, dass in derartigen Fällen eine angemessene Entschädigung in Geld zu leisten ist. Damit wird dem Verfassungsgebot des Artikels 14 Absatz 3 Satz 2 GG Rechnung getragen.

Zu Absatz 2

Absatz 2 enthält Regelungen zur Festlegung der Höhe der Entschädigung.

Zu den Absätzen 3 bis 5

In den Absätzen 3 bis 5 wird geregelt, wer die Entschädigung nach Absatz 1 schuldet. Die Regelung des Absatzes 4 folgt dabei dem Grundsatz des Artikels 104a GG, nach dem die Ausgabentragung der Zuständigkeit für die jeweilige Aufgabe folgt. Absatz 5 legt fest, dass die Höhe der Entschädigung von der Behörde festzusetzen ist, die sie nach Absatz 4 zu leisten hat.

Zu Absatz 6

Durch Absatz 6 wird die Bundesregierung ermächtigt, weitere Einzelheiten zum Entschädigungsanspruch in einer Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln. Dabei sind die aufgeführten Grundsätze des Bundesleistungsgesetzes entsprechend zu beachten.

Zu § 17 (Härtefallausgleich bei Vermögensnachteil, Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung)

Zusätzlich zu der Entschädigungsregelung nach § 16 enthält § 17 eine ergänzende Härtefallregelung. Auch hier wird die Bundesregierung ermächtigt, weitere Einzelheiten durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln.

Zu § 18 (Zustellungen)

Soweit bei der Durchführung dieses Gesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen Zustellungen erforderlich werden, gelten die Vorschriften der Verwaltungszustellungsgesetze des Bundes und der Länder mit bestimmten Maßgaben, die es in der besonderen Notlage einer Versorgungskrise erlauben, auf schnellstem Wege rechtswirksame Maßnahmen zu treffen.

Zu Abschnitt 5 (Straf- und Bußgeldvorschriften)

Zu § 19 (Bußgeldvorschriften)

Die Vorschrift enthält einen differenzierten Sanktionskatalog für Verstöße gegen Pflichten, die sich unmittelbar aus diesem Gesetz, auf Grund einer nach diesem Gesetz erlassenen Rechtsverordnung oder auf Grund einer vollziehbaren Verfügung, die auf Grund dieses Gesetzes oder einer nach diesem Gesetz erlassenen Rechtsverordnung ergangen ist, ergeben.

Zu § 20 (Strafvorschriften)

§ 20 enthält zwei Qualifikationstatbestände, unter deren Voraussetzungen die Begehung einer in § 19 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a oder Nummer 2 bezeichneten Tat eine Straftat darstellt.

Zu Artikel 2 (Änderung des Arbeitssicherstellungsgesetzes)

Durch das Arbeitssicherstellungsgesetz (ASG) soll im Spannungs- oder Verteidigungsfall die Deckung des Bedarfs an Arbeitskräften in lebens- und verteidigungswichtigen Bereichen gesichert werden. Die Arbeitssicherstellung erfolgt, indem Personen zu einer Arbeit im Anwendungsbereich des ASG verpflichtet werden und Arbeitnehmer, die im Anwendungsbereich dieses Gesetzes tätig sind, nicht ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit kündigen dürfen. Mit der Regelung werden Ernährungsunternehmen im Sinne dieses Gesetzes in den Anwendungsbereich des ASG aufgenommen.

Zu Artikel 3 (Aufhebung von Rechtsverordnungen)

Ein großer Teil der nach der EWMV alle vier Jahre zu erhebenden Informationen liegt den für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Landesbehörden auf Grund ihrer jeweiligen Kontrolltätigkeit bereits mit höherer Aktualität vor. Durch § 13 Absatz 2 ESVG wird gewährleistet, dass die für die Ernährungssicherstellung zuständigen Behörden schon vor einer Versorgungskrise auf alle bereits erhobenen und zur Vorsorge für eine Versorgungskrise geeigneten und erforderlichen Daten zurückgreifen dürfen. Bei Verfügbarkeit aller bereits vorhandenen Daten erscheint eine gesonderte Datenerhebung in den regelmäßig nicht durch Krisen betroffenen Zeiten, nicht mehr erforderlich. Die EWMV sollte daher aufgehoben werden.

Mit dem in der EBewiV geregelten System von Lebensmittelkarten, Bezugsscheinen und Berechtigungsscheinen (Berechtigungsnachweise) sollten im Verteidigungs- oder Spannungsfall Erzeugnisse der Agrar- und Ernährungswirtschaft hoheitlich bewirtschaftet werden. Die in den 1960er und 70er Jahren angeschafften Berechtigungsnachweise im Lebensmittelbereich sind nur noch unvollständig vorhanden und wären zur Verwendung in einer Versorgungskrise heute ungeeignet. Insgesamt erscheint das Instrument einer obligatorisch flächendeckenden hoheitlichen Bewirtschaftung von Erzeugnissen der Agrar- und Ernährungswirtschaft anhand von Berechtigungsnachweisen als zu unflexibel. Zu dieser Auffassung kommt auch das Gutachten „Legislativer Änderungsbedarf in der Ernährungsnotfallvorsorge“ der Humboldt-Universität zu Berlin. Das nach Artikel 1 zu erlassende ESVG hält das Instrumentarium hinreichend flexibel. Die EBewiV sollte daher aufgehoben werden. Hierdurch wird gleichzeitig auch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ernährungsbewirtschaftungsverordnung (EBewiVwV) gegenstandslos.

Die durch die Aufhebung der EWMV sowie der EBewiV zu erwartende Reduzierung des Erfüllungsaufwands für Behörden und Wirtschaft ist im Vorblatt des Gesetzentwurfes dargestellt.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)

Artikel 4 enthält die notwendigen Vorschriften über das Inkrafttreten dieses Gesetzes sowie das gleichzeitige Außerkrafttreten des ESG und des EVG.

Anlage 2

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRK**Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts zur Sicherstellung der Ernährung in einer Versorgungskrise (NKR-Nr. 3874 BMEL)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Kein Erfüllungsaufwand.
Wirtschaft	
Jährliche Entlastung:	-300 000 Euro
<i>Davon Entlastung aus Informationspflichten:</i>	-300 000 Euro
Verwaltung	
Länder	
Jährliche Entlastung:	-1 400 000 Euro
„One in one out“-Regel	Im Sinne der „One in one out“-Regel der Bundesregierung stellt der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in diesem Regelungsvorhaben ein „Out“ von 300 000 Euro dar.
Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.	

II. Im Einzelnen

Bisher sollten das Ernährungssicherstellungsgesetz und das Ernährungsvorsorgegesetz im Verteidigungs- und Spannungsfall sowie im Falle einer nicht militärisch bedingten Versorgungskrise eine Grundversorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln ermöglichen. Der Bundesrechnungshof hat jedoch Schwachstellen bei den bisher geltenden Regelungen festgestellt und empfohlen, die Grundlagen der Ernährungsnotfallvorsorge und -sicherstellung zu überdenken.

Das vorliegende Regelungsvorhaben, das die beiden bisher geltenden Gesetze zusammenfasst und konsolidiert, arbeitet deshalb aktuelle Krisenszenarien heraus, entwickelt ein neues Gesamtkonzept und erlässt einheitliche Regelungen für militärische wie nicht militärische Krisenfälle. Zudem werden die Versorgungsplanung und die Bevorratung aufeinander abgestimmt.

Die geänderten Regelungen zur Vermeidung einer Versorgungskrise folgen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, indem sie einerseits zur Bekämpfung einer Versorgungskrise oder zur Vorsorge für eine Versorgungskrise geeignet sind und andererseits auch in „Friedenszeiten“ mit einem Aufwand umsetzbar sind, der zu der sehr geringen Eintrittswahrscheinlichkeit der relevanten Szenarien in angemessenem Verhältnis steht.

II.1 Erfüllungsaufwand

Die Quantifizierung des Erfüllungsaufwands erfolgt im Hinblick auf die Maßnahmen, die zur Prävention eines Krisenszenarios fortlaufend getroffen werden. Betreffend der akuten Krisenmaßnahmen wird der Erfüllungsaufwand aufgrund der sehr geringen Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts nicht beziffert (Annahme der Fallzahl Null).

Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Wirtschaft

Für die Wirtschaft führt das Regelungsvorhaben zu einer Entlastung von rund 300.000 Euro jährlich. Die Entlastung beruht auf der Aufhebung von Informationspflichten für die Ernährungsmittelwirtschaft. Die betreffenden Daten werden in anderen Zusammenhängen ohnehin bereits erhoben, sodass die betreffenden Stellen künftig auf die gesonderte Datenerhebung verzichten. Die Quantifizierung erfolgt auf der Grundlage von (bereinigten) Annahmen, die im Zuge der letzten Änderung der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung getroffen wurden (NKR Nr. 1412).

Verwaltung

Für die Verwaltung des Bundes entsteht voraussichtlich kein zusätzlicher Aufwand. Durch den Wegfall der Verpflichtung für die Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft (BLE), laufend regionale Versorgungsbilanzen zu erstellen, wird die Verwaltung des Bundes zwar um rund 500.000 Euro jährlich entlastet. Diese Entlastung wird jedoch dadurch neutralisiert, dass der BLE zukünftig neue zentrale Aufgaben übertragen werden können (§ 3 Abs. 2). Hierbei handelt es sich um Aufgaben in Form der unterstützenden Politikberatung, etwa im Bereich der Konzeption von Krisenmanagementübungen und Bevorratungsmaßnahmen, sowie um Aufgaben im Bereich der Fortbildung, der Risikoanalyse und zur Information der Bevölkerung über Möglichkeiten der privaten Vorsorge. Das Ressort schätzt, dass der Umfang der neuen Aufgaben in etwa dem Umfang der entfallenen Verpflichtungen entspricht.

Der laufende Verwaltungsaufwand der Länder wird durch das Regelungsvorhaben reduziert, und zwar um insgesamt rund 1,4 Mio. Euro. Die Entlastung erfolgt durch den Wegfall folgender Verpflichtungen:

- Lagerung und Kontrolle der Bestände an Berechtigungsnachweisen (-560.000 Euro jährlich),
- die alle vier Jahre durchzuführende Datenerhebung nach der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung (-770.000 Euro jährlich) sowie
- Verarbeitung und Auswertung der Daten (-135.000 Euro jährlich).

Die Höhe der Entlastung wurde in Zusammenarbeit mit den Ländern bzw. dem deutschen Landkreistag ermittelt.

II.2 ‚One in one Out‘-Regel

Im Sinne der ‚One in one out‘-Regel der Bundesregierung stellt der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in diesem Regelungsvorhaben ein „Out“ von 300.000 Euro dar.

Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand nachvollziehbar und plausibel dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Störr-Ritter
Berichterstatterin

