



Bericht

an den Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

über die Prüfung
der Ernährungsnotfallvorsorge

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Inhaltsverzeichnis		Seite
0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	5
2	Rechtsgrundlagen und Bestrebungen zur Reform der Ernährungsnotfallvorsorge	5
2.1	Feststellungen	5
2.2	Würdigung	10
3	Konzeptionelle Überlegungen zur Ernährungsnotfallvorsorge	10
3.1	Feststellungen	10
3.2	Würdigung	12
4	Umsetzung der rechtlichen Vorgaben zur Ernährungsnotfallvorsorge	13
4.1	Versorgungsplanung	13
4.1.1	Feststellungen	13
4.1.2	Würdigung	15
4.2	Notfallbevorratung	16
4.2.1	Feststellungen	16
4.2.2	Würdigung	22
5	Kosten der Ernährungsnotfallvorsorge	23
5.1	Feststellungen	23
5.2	Würdigung	24
6	Schlussbetrachtung	24

0 Zusammenfassung

Um die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln in Krisenzeiten sicherzustellen, betreibt der Bund eine Ernährungsnotfallvorsorge. Der Bundesrechnungshof hat die rechtlichen Grundlagen der Ernährungsnotfallvorsorge, die konzeptionellen Überlegungen und deren Umsetzung sowie die Kosten geprüft.

- 0.1 Die Rechtsvorschriften zur Ernährungsnotfallvorsorge sind uneinheitlich und unvollständig. Im Fall politisch-militärisch ausgelöster Versorgungskrisen können Nahrungsmittel durch den Staat „bewirtschaftet“ werden, während dies bei Krisen, die auf anderen Ursachen beruhen, nicht möglich ist. Bund und Ländern ist es – trotz wiederholter Reformbestrebungen – seit dem Jahr 1990 nicht gelungen, ein einheitliches Regelwerk für Versorgungskrisen zu erlassen (Tz. 2).
- 0.2 Ein Gesamtkonzept zur Bewältigung von Krisen unter Einschluss der Ernährungsnotfallvorsorge liegt derzeit nicht vor. Es sind keine Krisenszenarien herausgearbeitet und dargestellt, die eine Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln notwendig erscheinen lassen. Auch die Schnittstellen zu anderen Versorgungsmaßnahmen (Trinkwasser, Energie und Verkehr) sind nicht hinreichend abgeklärt (Tz. 3).
- 0.3 Zwar erstellt die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Bundesanstalt) umfangreiche Übersichten zur Versorgungssituation (Versorgungsbilanzen) auf der Grundlage unterschiedlicher Erkenntnisquellen. Jedoch ist deren Nutzen ohne schlüssige konzeptionelle Überlegungen für den Krisenfall nicht erkennbar (Tz. 4.1).
- 0.4 Die Bundesrepublik Deutschland lagert für den Krisenfall Notvorräte ein, um eine Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln zu gewährleisten. Sowohl die Warenpalette als auch die vorgesehenen Mengen orientieren sich an Planungen aus dem Jahr 1995. Sie berücksichtigen weder die Bevölkerungsentwicklung noch aktuelle Erkenntnisse zur Versorgung mit Nahrungsmitteln. Die eingelagerten Vorräte entsprachen zu keinem Zeitpunkt den vom Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Bundesministerium) als notwendig erachteten Mengen. Auch die derzeitigen Lagerstandorte entsprechen oft nicht den konzeptionellen Überlegungen des Bundesministeriums (Tz. 4.2).

- 0.5 Im Bundesministerium und in der Bundesanstalt sind rund 30 Vollzeitarbeitskräfte unmittelbar mit Aufgaben der Ernährungsnotfallvorsorge betraut. Die Personal- und Sachkosten der Ernährungsnotfallvorsorge betragen jährlich rund 17,5 Millionen Euro (Tz. 5).
- 0.6 Obwohl die Ernährungsnotfallvorsorge mit hohen Kosten verbunden ist, wird sie nicht mit Nachdruck betrieben. Die unvollständigen gesetzlichen Grundlagen und die unzureichenden konzeptionellen Überlegungen geben Anlass zur Sorge, dass die Versorgung der Bevölkerung in einem großflächigen Krisenfall nicht gesichert werden kann. Sowohl die Versorgungsplanung als auch die Bevorratung weisen Schwachstellen auf.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Grundlagen der Ernährungsnotfallvorsorge zu überdenken. Hierzu ist 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 (Tz. 6).

1 Vorbemerkung

Um die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln in Krisenzeiten sicherzustellen, betreibt der Bund eine Ernährungsnotfallvorsorge. Er hat gesetzliche Grundlagen geschaffen, die ihn zu planerischen und organisatorischen Maßnahmen berechtigen und verpflichten. Darüber hinaus unterhält er Nahrungsmittellager.

Der Bundesrechnungshof hat die rechtlichen Grundlagen der Ernährungsnotfallvorsorge¹, die damit verbundenen konzeptionellen Überlegungen und deren Umsetzung sowie die Kosten geprüft. Dazu hat er örtliche Erhebungen beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Bundesministerium) und bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Bundesanstalt) durchgeführt und Unterlagen zu den Rechtsvorschriften der Ernährungsnotfallvorsorge und deren Entstehungsgeschichte sowie zu den konzeptionellen Überlegungen und deren Umsetzung eingesehen und ausgewertet. Außerdem hat er mehrere Nahrungsmittellager besichtigt und seine Erkenntnisse mit den Fach- und Führungskräften des Bundesministeriums und der Bundesanstalt erörtert.

Das Bundesministerium hatte Gelegenheit zur Stellungnahme. Es hat keine Einwände gegen die im Bericht dargestellten Feststellungen. Das Bundesministerium teilt im Grundsatz die Kritik des Bundesrechnungshofes an der derzeitigen Ausgestaltung der Ernährungsnotfallvorsorge und unterstützt die Berichterstattung an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages.

2 Rechtsgrundlagen und Bestrebungen zur Reform der Ernährungsnotfallvorsorge

2.1 Feststellungen

Rechtsgrundlagen

Unter dem Eindruck von steigenden weltpolitischen Spannungen und einer zunehmenden Gefahr eines Ost-West-Konflikts erließ der Gesetzgeber das Gesetz über die Sicherstellung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft – Ernährungssicherstellungs-

¹ Der Begriff wird hier zusammenfassend für die Ernährungsvorsorge (friedenszeitliche Krisen) sowie die Ernährungssicherstellung (politisch-militärische Krisen) verwendet.

gesetz (ESG) – vom 24. August 1965. Das Gesetz enthält Ermächtigungen für Rechtsetzungsmaßnahmen im Verteidigungsfall (§ 1 Absatz 1 ESG). Die Ermächtigungen ermöglichen es der Bundesregierung, durch Rechtsverordnung im Bedarfsfall die öffentliche Bewirtschaftung von Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft einzuführen. Hierzu sind umfangreiche Buchführungs-, Melde- und Auskunftspflichten vorgesehen. Von den Ermächtigungen darf nur Gebrauch gemacht werden, um

- eine Gefährdung der Versorgung zu beheben oder zu verhindern und wenn
- der Zweck durch marktgerechte Maßnahmen nicht in gleicher Weise erreicht werden kann (§ 2 ESG).

Das Ernährungssicherstellungsgesetz enthielt ursprünglich weitere Regelungen, um die Ernährung auch bei friedenszeitlichen Versorgungskrisen sicherzustellen (§ 3 ESG alte Fassung).

Nach dem Reaktorunglück von Tschernobyl im Jahr 1986 befürchteten Bundesregierung und Parlament, dass neben militärischen Risiken weitere schwerwiegende Gefahren für die Nahrungsmittelversorgung bestehen, welche staatliche Eingriffe erforderlich machen können. Da die Regelungen des Ernährungssicherstellungsgesetzes wegen der seinerzeit bestehenden alliierten Vorbehalte in Berlin nicht anwendbar waren, sollte eine neue gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Diese Erkenntnis führte am 20. August 1990 zum Erlass des Ernährungsvorsorgegesetzes (EVG), das für den Fall einer nicht politisch-militärisch ausgelösten Versorgungskrise die Voraussetzungen für entsprechende staatliche Eingriffe auf allen Ebenen der Versorgungskette schafft. Eine Versorgungskrise liegt vor, wenn die Deckung des Bedarfes an lebenswichtigen Erzeugnissen in wesentlichen Teilen des Bundesgebietes ernsthaft gefährdet ist und diese Gefährdung durch marktgerechte Maßnahmen nicht, nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln zu beheben ist. Den Eintritt der Versorgungskrise stellt die Bundesregierung durch eine Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates fest. Zwischen Bund und Ländern bestand Einigkeit, dass „zu einem späteren Zeitpunkt ein einheitliches Gesetz angestrebt werden müsse“, um eine einheitliche Rechtsgrund-

lage sowohl für Versorgungskrisen im Verteidigungsfall als auch in Friedenszeiten zu schaffen.²

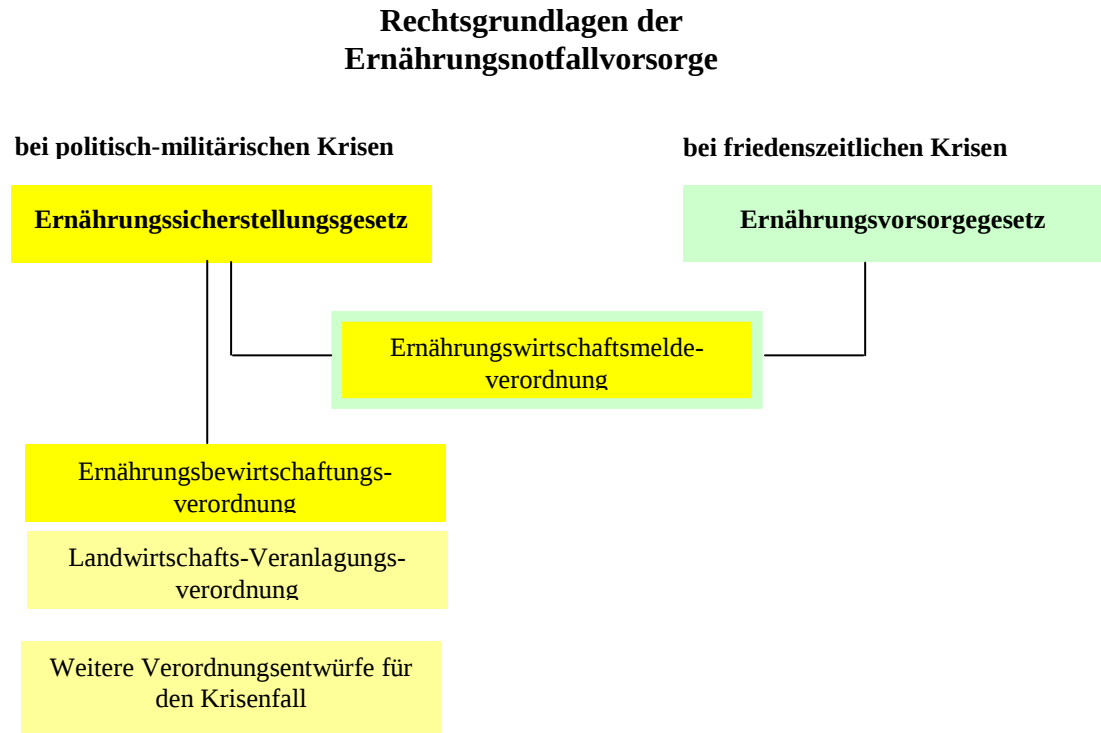
Zu den wesentlichen bereits erlassenen Verordnungen der Bundesregierung für den Krisenfall gehören die Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung für die Vorsegeplanung und die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung für die Verteilung der Güter im politisch-militärisch hervorgerufenen Krisenfall.

- Die Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung verpflichtet die Inhaber der für die Ernährungswirtschaft besonders wichtigen Betriebe, alle vier Jahre schriftlich nähere Auskünfte zu Produktions- und Lagerkapazitäten, Arbeitskräften und sächlichen Betriebsmitteln (Energieverbrauch, Jahresmenge Rohstoffe, usw.) abzugeben. Die Meldebögen werden durch die Bundesanstalt ausgewertet. Die Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e. V. sowie zahlreiche Unternehmen und Verbände bemängelten in der Vergangenheit wiederholt den statistischen Aufwand, der für die Betriebe eine zusätzliche Belastung darstelle. Die anhaltende Kritik veranlasste die Bundesregierung, die Zahl der meldepflichtigen Betriebe mehrmals zu verringern (z. B. auf die Erfassung von Kleinbetrieben zu verzichten und einzelne Nahrungsmittelbranchen ganz auszunehmen) und den Meldebogen zu verkürzen.
- Die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung regelt die Verteilung der wichtigsten ernährungs- und landwirtschaftlichen Erzeugnisse in einem Bewirtschaftungsfall aufgrund eines politisch-militärischen Konflikts.

Die wesentlichen Verordnungen und ihre Verknüpfung mit den gesetzlichen Grundlagen zeigt die nachfolgende Abbildung:

² Ergebnisvermerk über die Besprechung der Referenten zur Ernährungsvorsorge des Bundes und der Länder vom 14. bis 16. Oktober 1991 in Schwerin.

Abbildung 1:



Quelle: Erhebungen des Bundesrechnungshofes und Darstellung der Bundesanstalt

Die Abbildung verdeutlicht, dass bei friedenszeitlich bedingten Versorgungskrisen Regelungen nennenswerten Umfangs zur Bewirtschaftung fehlen, während bei politisch-militärisch ausgelösten Versorgungskrisen zahlreiche Rechtsverordnungen sofort greifen.

Reformbestrebungen

Das Bundesministerium gab im Jahr 1999 ein Forschungsvorhaben „Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge“ zur Optimierung des personellen, materiellen und finanziellen Aufwands sowie zur Organisation der erforderlichen Maßnahmen aller staatlichen Stellen im Hinblick auf die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln in Auftrag. Die Studie stellte im Jahre 2000 unter anderem wesentliche rechtliche Schwachstellen fest. Eine „fachlich-pragmatische Betrachtung“ führe zum Ergebnis, das Ernährungssicherstellungs- und das Ernährungsvorsorgegesetz zu einem Gesetz zusammenzuführen. Dies entspreche der Philosophie der ganzheitlichen Betrachtung und habe neben der Rechtsvereinfachung den Vorteil, dass in jeder Notsituation das vollständige Instrumentarium angewandt werden könne. Der Vorschlag fand jedoch nach Auffassung der Länderreferenten keine „politische Akzeptanz“ und wurde deshalb nicht weiterverfolgt. Auch der Bundesrat stellte im Jahr 2001 fest, dass die Vorschriften an die

aktuelle Entwicklung angepasst und die erforderlichen Rechtsverordnungen nach dem Ernährungsvorsorgegesetz erlassen werden müssten. Die Forderung des Bundesrates wurde in den folgenden Jahren zwar in unterschiedlichen Arbeitsgruppen erörtert, jedoch ebenfalls nicht umgesetzt. Die Agrarministerkonferenz des Bundes und der Länder regte am 18. September 2009 erneut eine Überarbeitung der Regelungen für die Ernährungsnotfallvorsorge an und beauftragte eine Arbeitsgruppe unter Leitung des Landes Baden-Württemberg, Vorschläge für eine künftige Ausgestaltung zu erarbeiten. Die Arbeitsgruppe erörterte die vom Land Baden-Württemberg erarbeiteten fünf unterschiedlichen Vorschläge:

- vollständiger Verzicht auf die Aufgabe der Ernährungsnotfallvorsorge,
- Aufhebung der Gesetze und Neuregelung der Aufgabe,
- Aufhebung nur des Ernährungsvorsorgegesetzes,
- Zusammenführung der Gesetze zu einem Bundesgesetz,
- Novellierung der Rechtsverordnungen, insbesondere der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung.

Die Arbeitsgruppe konnte sich auf keine „Kompromisslinie“ verständigen. Einigkeit bestand darin, dass ein vollständiger Verzicht auf die Ernährungsnotfallvorsorge aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich sei und eine Zusammenführung der Gesetze für die Länder keine Vorteile biete. Die übrigen Vorschläge diskutierte die Arbeitsgruppe kontrovers. Sie wies darauf hin, dass eine gemeinsame Lösung letztlich nur „politisch“ festgelegt werden könne. Gleichwohl waren alle Teilnehmer der Auffassung, dass die derzeitigen Regelungen nicht ausreichten. Die Verhandlungen sollen auf „Abteilungsleiterenebene“ fortgesetzt werden.

Das Bundesministerium hat bereits den Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung und der Aufhebung der Landwirtschafts-Veranlagungsverordnung vorgelegt. Dieser Verordnungsentwurf setzt Erkenntnisse des Bundesministeriums aus dem Jahr 2007 um. Weitere Betriebe sollen von der Meldepflicht ausgenommen werden. Das Bundesministerium gibt außerdem ein Forschungsvorhaben zur „Prüfung des legislativen Reformbedarfs in der Ernährungsvorsorge“ in Auftrag. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Agrarressorts der Länder begrüßten anlässlich der Agrarministerkonferenz in Suhl am 28. Oktober 2011 die Zielsetzung und die Vergabe des vom Bund beauftragten Forschungsvorhabens, weil die seit dem Jahr 1990 eingetretenen Veränderungen

der geopolitischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen diese grundlegende Analyse erforderten.

2.2 Würdigung

Die Rechtsvorschriften zur Ernährungsnotfallvorsorge sind unübersichtlich und uneinheitlich. Darüber hinaus sind sie unvollständig, weil im Falle politisch-militärisch bedingter Versorgungskrisen Nahrungsmittel „bewirtschaftet“ werden können. Bei Krisen, die andere Ursachen haben, wie zum Beispiel Naturkatastrophen, ist dies dagegen nicht möglich. Zudem ist die Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung mit ihrem umfangreichen Arbeitsaufwand für die Beteiligten und den nicht zwingend begründbaren Ausnahmeregelungen bereits über Jahre hinweg in der Diskussion. Bund und Länder haben den Reformbedarf anerkannt. Gleichwohl ist es ihnen seit dem Jahr 1990 nicht gelungen, ein einheitliches und kohärentes Regelwerk für Versorgungskrisen zu erlassen. Die Reformbestrebungen scheiterten stets an unterschiedlichen Einschätzungen oder Interessen der Beteiligten. Es bleibt – trotz der nunmehr eingeleiteten umfänglichen Aktivitäten des Bundesministeriums – zu befürchten, dass auch die Ergebnisse aus weiteren Forschungsvorhaben keine signifikanten Verbesserungen bewirken, solange Bund und Länder keine gemeinsamen Vorstellungen entwickeln, wie das gesamte Gesetzes- und Verordnungsregelwerk reformiert werden kann und soll.

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme zum vorliegenden Bericht eingeräumt, dass es im Grundsatz die Kritik an der derzeitigen Ausgestaltung der Ernährungsnotfallvorsorge teile.

3 Konzeptionelle Überlegungen zur Ernährungsnotfallvorsorge

3.1 Feststellungen

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

Das nötige Fachwissen zur Ernährungsnotfallvorsorge soll das Bundesministerium in den Krisenstab einbringen. Die beim Bundesministerium des Innern eingesetzte Schutzkommission³ hat sich im dritten Gefahrenbericht mit der Versorgung mit Lebensmitteln und Trinkwasser im Notfall befasst und festgestellt, dass die generelle Landwirtschaftspolitik des Bundes auf die Lebensmittelversorgung im Katastrophenfall kaum vorbereitet sei. Die Agrarpolitik vertraue – statt auf ein schlüssiges Gesamtkonzept – darauf, dass „der Markt“ einen wesentlichen Beitrag zur Lösung von Versorgungskrisen leisten könne. Die Schutzkommission hält dies für bedenklich und befürchtet, dass es dadurch im Notfall zu „extrem ungerechten Verteilungseffekten“ kommen werde.

Ein Gesamtkonzept zur Ernährungsnotfallvorsorge unter Einschluss aller Abhängigkeiten und Verflechtungen hat der Bundesrechnungshof nicht vorgefunden. In den Akten des Bundesministeriums befinden sich jedoch verschiedene konzeptionelle Überlegungen. Das Bundesministerium hat letztmalig zwischen den Jahren 1988 und 1991 eine umfassende Erhebung der allgemeinen Vorbereitungsmaßnahmen zur Ernährungsnotfallvorsorge durchgeführt. Die Auswertung umfasste (auch) die allgemeinen Vorbereitungsmaßnahmen der Länder, wie z. B. Verordnungen und Verwaltungsvorschriften auf Landesebene, die organisatorischen Vorbereitungen (z. B. Organisations- und Geschäftsverteilungspläne, Stellenbeschreibungen), die Ausbildungsmaßnahmen, die Alarmplanungen und die Personalsituation. Das Bundesministerium stellte die Konzepte der Länder gegenüber und wies einige Länder auf Schwachstellen hin. In den Folgejahren führte die Bundesverwaltung mehrere „Krisenmanagement-Übungen“ mit unterschiedlichen Szenarien durch und wertete jeweils die Ergebnisse aus. Konkrete Folgerungen für den Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge hat das Bundesministerium – soweit ersichtlich – nicht gezogen.

Im November 2001 stellte der Bundesrat fest, dass im Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge ein „modernes bundesweites EDV-Informationssystem, auf dessen Grundlage Bund und Länder rasch und grenzüberschreitend die Versorgung sicherstellen können“, fehle. Bund und Länder haben daraufhin – nach einer Probe- phase – im Jahr 2006 ein Fachinformationssystem Ernährungsnotfallvorsorge

³ Die per Gesetz eingerichtete Kommission berät die Bundesregierung ehrenamtlich in wissenschaftlichen und technischen Fragen des Zivilschutzes und der Katastrophenhilfe, § 19 Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz.

(FIS-ENV) eingerichtet, das zu 25 % durch den Bund und zu 75 % durch die Länder finanziert wird. Das Bundesministerium und die Bundesanstalt verfügen jedoch nur über eingeschränkte Zugriffsrechte. Zudem sind in diesem System nicht alle relevanten Informationen, beispielsweise aktuelle regionale Versorgungsbilanzen, enthalten. Einzelne Länder erwägen, sich aus der Finanzierung wieder zurückzuziehen.

Die Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder befasste sich in den Jahren 2009 und 2010 mit der „Neuorganisation der Ernährungsnotfallvorsorge“ und der künftigen Ausgestaltung des Krisenmanagements. Das Ziel der Arbeitsgruppe war es, mittels eines Ablaufschemas (z. B. in einem Fließdiagramm) die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder zu verdeutlichen. Die Aufgaben und ihre Abfolge sollten systematisch erfasst und dokumentiert werden. Nach Aktenlage hat lediglich das Land Nordrhein-Westfalen weitreichende Fließdiagramme vorgelegt und in die IT-Fachanwendung FIS-ENV eingestellt. Für den Bereich des Bundes hat der Bundesrechnungshof ein einzelnes Fließdiagramm vorgefunden. Dieses Fließdiagramm zeigt die Verwaltungsprozesse im Ganzen; Teil- oder Unterprozesse sind nicht dargestellt. Das Fließdiagramm sollte weiter ausgebaut werden. Bei einer Besprechung im November 2010 waren sich die Referentinnen und Referenten für Ernährungsnotfallvorsorge allerdings einig, dass Vorarbeiten zu einzelnen Themen künftig nicht mehr durch eine ständige Arbeitsgruppe, sondern durch zeitlich befristete Projektgruppen erarbeitet werden sollen. Die Arbeiten an Fließdiagrammen wurden daraufhin nicht fortgeführt. Die Arbeitsgruppe hat nicht mehr getagt.

3.2 Würdigung

Ein einheitliches Gesamtkonzept zur Bewältigung von Versorgungskrisen unter Einschluss der Ernährungsnotfallvorsorge liegt derzeit nicht vor. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist die Ernährungsnotfallvorsorge nicht ausreichend in weitere Überlegungen zur Krisenbewältigung einbezogen. Das Bundesministerium hat die wesentlichen Schnittstellen zu den Bereichen Trinkwasserversorgung, Verkehr, Energie und Verteilung der Nahrungsmittel nicht im erforderlichen Umfang herausgearbeitet, beschrieben und durch festgelegte Abläufe erfasst. Ohne strukturierte und festgelegte Abläufe besteht angesichts der zahlreichen Schnittstellen zu Bundes- und Landesbehörden die Gefahr, dass im Krisenfall keine abgestimmte Vorgehensweise gewährleistet ist und deshalb die

Versorgung der Bevölkerung nicht im erforderlichen Umfang sichergestellt werden kann. Die sorgfältige Planung der Vorgehensweise bei unterschiedlichen Krisenfällen ist allerdings Voraussetzung für eine wirksame Versorgungsplanung und die Verteilung von Nahrungsvorräten. Dabei ist es zunächst notwendig, denkbare Krisensituationen zu erfassen und ihre Auswirkungen für die Ernährungsnotfallvorsorge abzuschätzen, da nicht jede Krisensituation zwangsläufig Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln haben wird. Szenarien, bei denen die Märkte „versagen“ und auf dem Weltmarkt nicht ausreichend oder zumindest nicht ausreichend schnell Nahrung beschafft werden kann, werden nur in außergewöhnlichen, bisher in der Bundesrepublik Deutschland noch nie eingetretenen Fällen denkbar sein. Solche Szenarien müssten herausgearbeitet und – sofern ein Bedarf nach Ernährungsnotfallvorsorge gesehen wird – in ihren unterschiedlichen Auswirkungen dargestellt werden.

Statt eines Gesamtkonzepts zur Ernährungsnotfallvorsorge liegen einzelne „Bausteine“ vor. Für den Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge ist allerdings nicht dargestellt, wer, wann und zu welchem Zeitpunkt Maßnahmen ergreifen soll. Die ersten Versuche einer Darstellung mit Hilfe einer Folgestruktur (Fließdiagramm) wurden nicht fortgeführt. Sobald dies geschehen ist, sollten sich alle Beteiligten über das bestehende EDV-Informationssystem informieren können.

4 Umsetzung der rechtlichen Vorgaben zur Ernährungsnotfallvorsorge

4.1 Versorgungsplanung

Die Umsetzung der bestehenden rechtlichen Vorgaben ist weitgehend Aufgabe der Bundesanstalt. Nach § 6 EVG und § 12 ESG ist die Bundesanstalt u. a. zuständig für:

- die zentrale Feststellung der Bestände, der Erzeugung und des Verbrauchs von Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Produktionskapazität von Herstellern, Bearbeitern und Verarbeitern solcher Erzeugnisse und
- die Aufstellung zentraler Versorgungs- und Bevorratungspläne.

4.1.1 Feststellungen

Die Bundesanstalt stellt im Wesentlichen folgende Übersichten zur Versorgungsplanung zusammen:

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

Übersichten nach der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung

Die Bundesanstalt stellt zunächst die wesentlichen Daten aus den Angaben der nach der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung meldepflichtigen Unternehmen zusammen. Sie hielt die Daten bisher für wenig plausibel. Detaillierte Aussagen zur Datenqualität seien ihr nicht möglich, da die Kontrolle von Plausibilität, Vollständigkeit und Richtigkeit verfahrensgemäß in der Zuständigkeit der Länder liege. Teilweise seien von den Unternehmen unrealistisch hohe Werte ausgewiesen. Abschließend empfahl die Bundesanstalt im Jahr 2010 dem Bundesministerium, für die Vorbereitung des nächsten Meldeverfahrens Maßnahmen zur Qualitätssicherung zu erarbeiten. Das Bundesministerium verschob die nächste Meldeaktion auf das Jahr 2013.

Nationale Versorgungsbilanzen

Die Bundesanstalt erstellt zudem einmal im Jahr nationale Versorgungsbilanzen für Nahrungsmittel, die im Krisenfall die Grundversorgung der Bevölkerung gewährleisten sollen. Sie erarbeitet diese Bilanzen insbesondere mit Hilfe der amtlichen Agrarstatistik, der Ernteberichterstattung und der Intra- und Außenhandelsstatistik. Die Bilanzen liefern deutschlandweite Informationen zur Erzeugung, zur Verarbeitung und zum Verbrauch wichtiger Nahrungsmittel wie Getreide, Mehl, Kartoffeln, Zucker, Fleisch, Nahrungsfetten, Eiern und Milch sowie Milchprodukten.

Regionale Versorgungsbilanzen

Um die unterschiedlichen Schwerpunkte der Erzeugung und des Bedarfs je nach Bundesland oder Region zu erfassen, erstellt die Bundesanstalt – nach Kapazität – zudem in unregelmäßigen Abständen regionale Versorgungsbilanzen. Diese weisen – zum Teil bis auf Kreisebene – Erzeugung und Verbrauch von Lebensmitteln aus. Die Bundesanstalt erstellte in den Jahren von 2000 bis 2010 nach Aktenlage

30 regionale Versorgungsbilanzen. Sie übersandte die „Regionalen Versorgungsbilanzen“ dem Bundesministerium und zuständigen Obersten Landesbehörden. Anlässlich einer Besprechung der Referentinnen und Referenten für Ernährungsvorsorge des Bundes und Länder im November 2006 erbat der Bund von den Ländern eine Stellungnahme, wie die regionalen Versorgungsbilanzen künftig gestaltet werden sollten. Lediglich zwei Bundesländer nahmen schriftlich Stellung. Die Mehrheit der Länder sprach sich in der sich anschließenden Besprechung dafür aus, die Versorgungsbilanzen auf Kreisebene nur (noch) für Jahre mit Erhebungen nach der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung durchzuführen, weil die Daten auf andere Weise nicht erhoben werden und nicht geschätzt werden sollen. Im Jahr 2007 versuchte das Bundesministerium unter Hinweis auf größere Lücken in der statistischen Datenbasis, die „Regionalen Versorgungsbilanzen“ einzustellen. Die Bundesländer sprachen sich jedoch dafür aus, die Versorgungsbilanzen beizubehalten, weil sie die Grundlage für eine erste Einschätzung im Krisenfall darstellten. Die in der Projektgruppe zur Neuausrichtung der Ernährungsnotfallvorsorge vertretenen Bundesländer erklärten allerdings bei der ersten Sitzung im Dezember 2010, dass die Versorgungsbilanzen von ihnen für die Ernährungsnotfallvorsorge nicht genutzt würden. Das Bundesministerium hat – nach Aktenlage – in der Vergangenheit aus den „Regionalen Versorgungsbilanzen“ keine Konsequenzen für die Ausgestaltung der Planung gezogen und insbesondere die Erkenntnisse nicht in seine weiteren Überlegungen einbezogen. Anfang 2011 verständigten sich das Bundesministerium und die Bundesanstalt darauf, die Erstellung und Veröffentlichung von regionalen Versorgungsbilanzen nicht mehr in der bestehenden Form fortzuführen. Auch die Fachreferate im Bundesministerium hätten signalisiert, dass die Bilanzen zur Einschätzung der Markt- und Versorgungslage nicht benötigt würden. Die Bundesanstalt solle die freiwerdenden Kapazitäten in anderer Form zur Politikberatung (Krisenreport) nutzen. Nähere Ausführungen hierzu, insbesondere zu Aufbau, Form und Inhalte der Politikberatung waren in den Akten nicht enthalten.

4.1.2 Würdigung

Die Bundesanstalt erstellte – ohne belegbaren Nutzen – umfangreiche Übersichten zur Versorgungssituation aufgrund unterschiedlicher Meldungen oder interner Erkenntnisquellen. Die nach der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung erhobenen Daten sind keine verlässliche Grundlage für weitere Planungen, weil sie oft nicht

plausibel waren. Die „Regionalen Versorgungsbilanzen“ haben Bund und Länder unterschiedlich bewertet und nach eigenen Angaben zuletzt nicht genutzt. Es ist nicht ersichtlich, inwieweit die mit hohem Aufwand erstellten „Regionalen Versorgungsbilanzen“ nutzbar gemacht werden. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass es an einer Gesamtkonzeption zur Ernährungsnotfallvorsorge fehlt, die Voraussetzung und Nutzen der Versorgungsplanung umfassend beschreibt. Die Gesamtkonzeption müsste aufgrund sachlicher Notwendigkeiten festlegen, welche Daten zu welchen Zeitpunkten vorliegen und wie sie verwendet werden sollen. Erst dann kann festgelegt werden, in welcher Weise die „Politikberatung“ vorgenommen werden kann.

4.2 Notfallbevorratung

4.2.1 Feststellungen

Warenart und Warenmenge

Die Bundesregierung bevorratet für den Krisenfall Nahrungsmittel. Derzeit bestehen zwei Ernährungsreserven des Bundes:

- die Zivile Notfallreserve (auch ZNR) und
- die Bundesreserve Getreide (auch BRG bzw. Bundesreserve).

Die Zivile Notfallreserve besteht aus verbrauchsfertigen Nahrungsmitteln (Hülsenfrüchte, Reis, Kondensmilch) und soll die Versorgung der Bevölkerung in Ballungsgebieten so lange sicherstellen, bis eine geregelte Versorgung durch den Markt oder eine öffentliche Bewirtschaftung wieder hergestellt werden kann. Die Bundesreserve Getreide – bestehend aus Weizen, Roggen und Hafer – bezweckt die Versorgung der Bevölkerung mit Brot und von Kindern und Kranken mit diätetischen Lebensmitteln im Krisenfall.

Die (bis heute) einzulagernden Warenarten und -mengen gehen im Wesentlichen auf Festlegungen des Bundesministeriums aus dem Jahr 1995 zurück. In einer Leitungsvorlage vom Dezember 1995 legte das Bundesministerium dar, dass die Bundesreserve Getreide ergänzend zu den Beständen der Wirtschaft zur Sicherstellung der Mehl- und Brotversorgung sowie zur Deckung des Futtermittelbedarfs diene. Sie solle im Falle einer Unterbrechung der Importe den Getreidebedarf in Deutschland bis zum Wiedereinsetzen der Versorgung decken. Zum Umfang bestehe eine NATO-Empfehlung aus dem Jahr 1954, die eine Vorratshal-

tung für drei Monate vorsehe. Die konzeptionellen Vorgaben des Bundesministeriums berücksichtigten folgende Eckpunkte:

- Vorrangiges Ziel soll die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung sein. Futtermittel dürfen allerdings nicht vernachlässigt werden.
- Eine Vorratshaltung gebrauchsfertiger Güter (z. B. Nudeln und Mehl) ist wünschenswert, kommt aus Kostengründen jedoch nicht in Betracht.
- Bei der Bemessung der Menge der Bundesreserve Getreide ist die Versorgung von Kindern, Kranken und 40 Millionen Einwohnern der Ballungsgebiete vorrangig sicherzustellen.

Hieraus errechnete das Bundesministerium für die Bundesreserve Getreide eine Zielmenge von 800 000 t Brotgetreide und 190 000 t Hafer. Es sei jedoch damit zu rechnen, dass hiervon lediglich bis zu 500 000 t Brotgetreide und 150 000 t Hafer in den Ressortverhandlungen durchgesetzt werden könnten. Der Aufbau der Bundesreserve werde sich etwa bis ins Jahr 2003 hinziehen. Zudem solle eine Zivile Notfallreserve für die Ballungsgebiete in Ost und West eingelagert werden. Hierbei habe man sich mit dem Bundesfinanzministerium auf eine Beschaffungsmenge von 128 000 t Hülsenfrüchte und Reis sowie 7 900 t Kondensmilch geeinigt.

An der Zusammensetzung des Warenkorbs der Zivilen Notfallreserve äußerte die Bundesanstalt gegenüber dem Bundesministerium erhebliche Zweifel. So wies sie im November 1995 darauf hin, dass bislang in der Kombination mit 100 g Reis oder Hülsenfrüchten 50 g Fleisch und 30 g Fett pro Tag vorgesehen gewesen seien, um eine ausgewogene Ernährung sicherzustellen. Nach dem Wegfall der eingerechneten Fleischmengen aus den EU-Interventionsbeständen sei die Bevorratung von pflanzlichen Fetten und Ölen notwendig. Zudem regte die Bundesanstalt an, Mehl und Brühkonzentrate einzulagern. Das Bundesministerium verfolgte die Hinweise nicht.

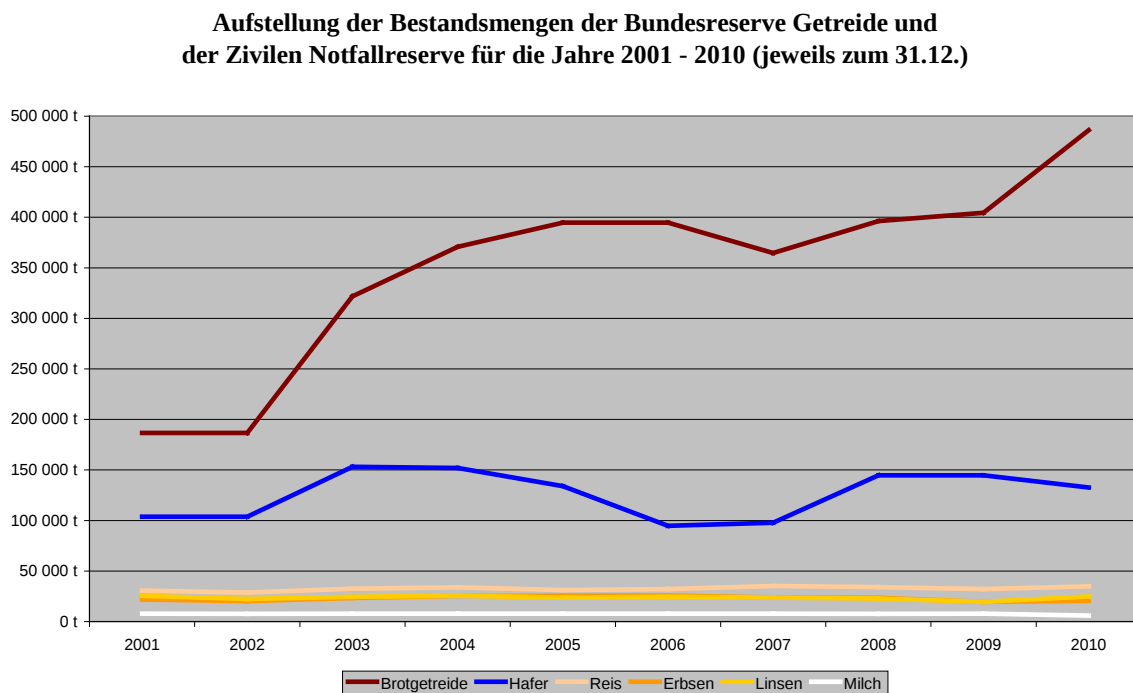
Die für die konzeptionellen Überlegungen zuständige Organisationseinheit der Bundesanstalt überprüfte im Jahr 2004 erneut die Zielmengen der Bundesreserve Getreide und der Zivilen Notfallreserve und wies das Bundesministerium darauf hin, dass die Bestände von Hafer von 136 000 t halbiert werden sollten, weil Haferprodukte erst nach längerer „Vorlaufzeit“ im Notfall zur Verfügung stünden und die übrigen Vorräte in räumlicher Nähe zu den Schälmühlen angesiedelt wer-

den müssten. Demgegenüber sollten die Weizenbestände von rund 330 000 t auf eine „Versorgungsreichweite von sechs Wochen, d. h. mindestens 730 000 t“ erhöht werden. Zudem schlug die Bundesanstalt vor, die bestehende Produktpalette zu erweitern. Im Jahr 2008 bestätigten auch die geschäftsführenden Gesellschafter eines Mühlenwerks, dass allein die Weiterverarbeitung des eingelagerten Hafers rund ein halbes Jahr dauern würde. Das Bundesministerium forderte die Bundesanstalt Ende 2010 schließlich auf, den Haferbestand so rasch wie möglich auf 75 000 t zu verringern.

Angesichts der Veränderung der Krisenszenarien stehen seit Anfang 2007 die konzeptionellen Überlegungen zur staatlichen Notbevorratung im Nahrungsmittelbereich „auf dem Prüfstand“. Nach Auffassung des Bundesministeriums könnten künftig verstärkt weiterverarbeitete Produkte einbezogen werden, weil sich diese besser zur Ad-hoc-Versorgung der Bevölkerung eigneten. Bis zum Erhebungszeitpunkt lag allerdings noch keine abschließende Festlegung vor.

Die nachfolgende Abbildung enthält einen Überblick über die vom Bund bevorrateten Warenmengen der Bundesreserve Getreide und der Zivilen Notfallreserve in den Jahren 2001 bis 2010:

Abbildung 2:



Quelle: Erhebungen des Bundesrechnungshofes nach Angaben der Bundesanstalt

Die NATO wies im Jahre 2006 darauf hin, dass eine Vorratshaltung auch durch eine Kooperation mit dem privaten Sektor zu erreichen sei.

Das Bundesministerium ermittelte über eine Abfrage des diplomatischen Dienstes bei ausgewählten EU-Mitglied-Staaten und der Schweiz, wo und in welchem Umfang es Vorsorgemaßnahmen für den Fall einer überregionalen Ernährungskrise gibt. Insbesondere fragte das Bundesministerium nach, ob und gegebenenfalls welche Nahrungsmittel zentral bevorratet werden und woraus sich deren Umfang begründet. Lediglich zwei Staaten gaben an, eine staatliche Bevorratung zu betreiben (Ungarn und Tschechien). Die Schweiz verpflichtete die Wirtschaft gesetzlich, Lebensmittel zu bevorraten.

Lagerorte

Im Jahr 1993 legte das Bundesministerium umfangreiche Anforderungen an die Lagerhaltung für die Zivile Notfallreserve fest. So sollten die Vorräte nicht in der Nähe von potentiellen Luftangriffszielen (Radarstellungen, Kasernen, Hafenanlagen, Brücken, Mineralöllagern) am Rande großer Ballungsgebiete gelagert werden. Wichtig waren gute Straßenanbindungen, die Trennung von anderen Lagergütern, die besondere Qualifikation des Lagerhalters und eine regelmäßige Kontrolle. Zur Lagerung führte das Bundesministerium im Jahr 1997 aus, die staatliche Vorsorge unterscheide sich von der Vorratshaltung im gewerblichen Bereich. Weil die Vorräte für die Allgemeinheit bestimmt seien und damit an bestimmten Orten mit hohen Sicherheitsanforderungen zu lagern seien, spielten die Kosten nur „eine untergeordnete Rolle“. Die Lager sollten

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

liegen. Zudem sollten die Lager für die Bundesreserve Getreide ein Fassungsvermögen von 5 000 bis 7 000 t und für die Zivile Notfallreserve (Sackware) von 3 000 bis 4 000 t haben, gut zugänglich und nicht hochgradig technisiert sein.

Die Vorräte an Kondensmilch sollten in milchverarbeitenden Betrieben gelagert werden. Die Betriebe sollten von der Bundesanstalt ein vertraglich vereinbartes Entgelt erhalten.

In der Folgezeit versuchten Bundesministerium und Bundesanstalt geeignete Lagerräume anzumieten. Die Lagerräume entsprachen jedoch immer weniger den vorgegebenen Kriterien, weil insbesondere in Ballungsgebieten keine Lagerräume zu den vorgesehenen Konditionen angemietet werden konnten. Im Jahr 2003 senkte das Bundesministerium die Anforderungen an die Eignung von Lagern ab. Nunmehr müssen die Lager noch folgende Bedingungen erfüllen:

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

Diese Anforderungen erschienen dem Bundesministerium jedoch später nicht ausreichend. Das Bundesministerium bat die Bundesanstalt im August 2010 um Vorschläge zur Neugestaltung des Vergabeverfahrens. Die Bundesanstalt sollte dabei berücksichtigen, dass die Versorgung der Einwohner in Ballungsgebieten vorrangig ist. Zudem müsse beim Einkauf von Getreide die Nähe von Mühlenstandorten berücksichtigt werden. Die Bundesanstalt sah in der räumlichen Verteilung das wesentliche Kriterium eines Lagerkonzepts. Sie wies darauf hin, sie habe den Lagerraum bislang auf Postleitzahlengebiete bezogen ausgeschrieben. In wirtschaftlich „prosperierenden“ Gebieten sei der Lagerraum häufig zu teuer gewesen. Denkbar sei auch, künftig darauf abzustellen, dass die Lagerorte nicht mehr als 50 Straßenkilometer von einem Mühlenstandort entfernt liegen. Um geeignete Lagerräume anmieten zu können, werde eine Entscheidungsmatrix erstellt.

Die bevorrateten Waren – mit Ausnahme der Kondensmilch – lagern in angemieteten Lagerräumen.

Abbildung 3:

Warenlager der Bundesreserve Getreide

Quelle: Aufgenommen anlässlich der Erhebungen des Bundesrechnungshofes

Die Vorräte an Kondensmilch lagern bei vier milchverarbeitenden Betrieben in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

Der Bundesrechnungshof hat bei örtlichen Erhebungen festgestellt, dass sich die Lager sowohl in der Nähe großtechnischer Anlagen, z. B. in unmittelbarer Nähe zu Kernkraftwerken oder Erdölraffinerien, als auch im ländlichen Raum, teilweise über 100 Straßenkilometer von Ballungsgebieten oder Verarbeitungsbetrieben entfernt befinden. In einigen Ballungsgebieten (z. B. Rhein/Neckar; Stuttgart) sind keine ausreichenden Lagerflächen angemietet. Die Bundesanstalt führt durch ihren Außendienst im Turnus von vier bis sechs Wochen Kontrollen aller Lager durch. Hierbei überprüft sie die Tätigkeit des Lagerhalters zur Einhaltung der Hygiene (Zustand des Lagers, Sauberkeit, bauliche Mängel) und Erhaltung der Ware.

Die Bundesanstalt erklärte dem Bundesrechnungshof, das Bundesministerium entscheide letztlich – nach Vorschlag der Bundesanstalt – darüber, welche Lager Räume angemietet werden. Außerdem seien konzeptionelle Überlegungen in der Vergangenheit nicht vollständig umgesetzt worden, weil es nicht möglich gewesen sei, in den vorgegeben Regionen Lagerraum anzumieten oder die zu bevorratenden Mengen mit den gegebenen Haushaltsmitteln zu erwerben. Das Bundesministerium wies ergänzend darauf hin, dass die Haushaltsmittel häufig beschränkt seien. In den Haushaltsjahren seit dem Jahr 1996 seien die für den Aufbau der Vorräte vorgesehenen Haushaltsansätze häufig in den Haushaltsverhandlungen

zurückgeführt worden. Diese Absenkungen seien neben den haushaltsrechtlichen Erfordernissen insbesondere damit begründet, dass

- sich der Staat zurückhalten müsse und die Eigenverantwortung der Bürger gestärkt werden solle und
- die Palette der gelagerten Waren ohnehin nicht den Essgewohnheiten der Bevölkerung entspreche und zu einseitig sei.

Der Bundesrechnungshof stellte hierzu ergänzend fest, dass das Bundesministerium für die Ernährungsnotfallvorsorge bereits bewilligte Haushaltsmittel zur Finanzierung globaler Minderausgaben verwendete. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass für die Beschaffung der Vorräte keine Haushaltsmittel, sondern vollständig Bankkredite als Fremdfinanzierungsmittel eingesetzt werden. Haushaltswirksam werden nur die Ausgaben für die Finanzierung der Vorräte, nicht jedoch für deren Beschaffung.

4.2.2 Würdigung

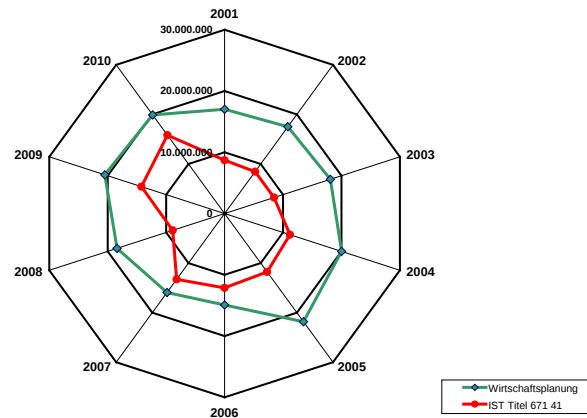
Das Bundesministerium hält gegenwärtig – trotz des Ergebnisses der Abfrage des diplomatischen Dienstes bei ausgewählten EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz – an einer Notfallbevorratung fest. Weder die bevorrateten Waren noch die Lagerstandorte entsprechen allerdings den konzeptionellen Überlegungen zur Ernährungsnotfallvorsorge. Die Produktpalette und die vorgesehenen Mengen leiten sich aus Planungen des Jahres 1995 ab und berücksichtigen weder die Bevölkerungsentwicklung noch aktuelle Erkenntnisse zur Versorgung mit Nahrungsmitteln. Die als erforderlich angesehene Warenmenge wurde nie erreicht. Die als Zivile Notfallreserve eingelagerten Lebensmittel sind – obgleich aufgrund der Kontrollen in gutem Zustand – für die kurzfristige Versorgung der Bevölkerung wenig geeignet, weil lebenswichtige Nahrungsbestandteile fehlen. Außerdem befinden sich die Lagerstandorte nicht an den in der ursprünglichen Konzeption vorgesehenen Stellen. Insbesondere die Verarbeitung des eingelagerten Hafers dürfte im Notfall schwierig sein, weil sich die Lagerstandorte weit abseits von Mühlen befinden und deshalb umfangreiche Transporte dorthin notwendig würden. Auch die Vorräte an Kondensmilch lagern nicht im Bundesgebiet verteilt.

Die angeführten Schwachstellen sind insbesondere auf die im politischen Raum zunehmend als nachrangig angesehene Ernährungsnotfallvorsorge und die damit einhergehenden Kürzungen von Haushaltsmitteln zurückzuführen. Den Unter-

schied zwischen den veranschlagten Ausgaben für technische Kosten, Verwertungsverluste und Einlagerungskosten und den tatsächlichen Ausgaben in den Jahren 2001 bis 2010 zeigt näherungsweise die folgende Abbildung.

Abbildung 5:

Abstand der geplanten und tatsächlichen Ausgaben in Euro nach Jahren



Quelle: Eigene Erhebungen des Bundesrechnungshofes anhand der Wirtschaftsplanung der Bundesanstalt

Die Abbildung verdeutlicht, dass die in der Wirtschaftsplanung der Bundesanstalt vorgesehenen Ausgaben in den vergangenen 10 Jahren niemals erreicht wurden. Die Bundesanstalt hat stets weniger ausgegeben als ursprünglich geplant. Die Beschränkung der Haushaltsmittel führt dazu, dass die ohnehin vagen konzeptionellen Überlegungen nicht umgesetzt werden können.

5 Kosten der Ernährungsnotfallvorsorge

5.1 Feststellungen

Die Kosten der Ernährungsnotfallvorsorge setzen sich insbesondere aus folgenden Positionen zusammen:

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

Das Bundesministerium verfügte über keine vollständige Übersicht der Kosten. Nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes betrugen die Finanzierungskosten für die Waren, die Lagerkosten und die sächlichen Verwaltungskosten für die Jahre 2001 bis 2010 rund 150 Millionen Euro (gemittelt demnach rund 15 Millionen Euro pro Jahr). Mit der Ernährungsnotfallvorsorge sind – nach Abfrage beim Bundesministerium und bei der Bundesanstalt – derzeit etwa 30 Vollzeitarbeitskräfte betraut. Die jährlichen Personalkosten einschließlich der Sachkostenpauschalen belaufen sich damit derzeit auf rund 2,5 Millionen Euro.

5.2 **Würdigung**

Die Kosten der Ernährungsnotfallvorsorge betragen nach einer überschlägigen Rechnung des Bundesrechnungshofes jährlich durchschnittlich rund 17,5 Millionen Euro (errechnet aus 2,5 Millionen Euro Personal- und Sachkosten plus 15 Millionen Euro sonstiger Kosten), sind aber für das Parlament kaum transparent. Die tatsächlich anfallenden Kosten sind weder aus den Ausgabetiteln im Haushalt vollständig ableitbar noch verschafft sich das Bundesministerium darüber Kenntnis. Es fallen trotz unzureichender konzeptioneller Überlegungen und deren unbefriedigender Umsetzung laufend hohe Ausgaben an.

6 **Schlussbetrachtung**

Unzureichende rechtliche Grundlagen und Umsetzung konzeptioneller Überlegungen geben Anlass zur Sorge, dass die Versorgung der Bevölkerung im Krisenfall nicht gesichert werden kann. Sowohl die Versorgungsplanung als auch die Bevorratung weisen Schwachstellen auf.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Grundlagen der Ernährungsnotfallvorsorge zu überdenken. Hierzu ist 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.