

- Arbeitskreis Zivil- und Katastrophenschutz -

AGBF-Bund Stn ESG 160923

Stellungnahme der AGBF-Bund zum

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

Diese Stellungnahme der AGBF bezieht sich auf den Referentenentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts zur Sicherstellung der Ernährung in einer Versorgungskrise“ mit Stand: 01.09.2016

Die Stellungnahme der AGBF erfolgt aus dem Blickwinkel der kreisfreien Städte als Untere Katastrophenschutzbehörden. Die Stellungnahme gliedert sich in Kernaussagen (Ziffer 1) sowie in Hinweisen zu einzelnen Sachverhalten (Ziffer 2).

1. Kernaussagen

1.1 Die von der Bundesregierung angestellte Betrachtung von Versorgungskrisen - hier mit dem ESG bezüglich der Sicherstellung der Grundversorgung mit Lebensmitteln - wird ausdrücklich begrüßt und unterstützt.

Die Zusammenführung der bisher getrennten Regelungen im Ernährungsvorsorgegesetz (EVG) sowie im Ernährungssicherstellungsgesetz (ESG) zu einem Regelwerk (ESG) ist sachgerecht.

1.2 Mit dem aktuellen Entwurf des ESG kann das von der Bundesregierung verfolgte Ziel, die Grundversorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln in einer Versorgungskrise sicherzustellen sowie wirksame Maßnahmen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise zu etablieren, nicht erreicht werden.

1.3 Die mit der aktuell novellierten „Konzeption Zivile Verteidigung“ (KZV) verfolgten Ziele der Bundesregierung, die „Preparedness“ sowie die „Resilienz“ der Bundesrepublik in den Bereichen Zivile Verteidigung und Zivile Notfallvorsorge zu stärken, werden durch das ESG konkretisiert.

1.4 Die Verantwortung für die Sicherstellung der Grundversorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln in einer Versorgungskrise wird durch das ESVG mehr als bisher auf die Länder und damit auf die kreisfreien Städte und Kreise als Untere Katastrophenschutzbehörden verlagert. Zugleich werden die letzten etablierten Instrumente zur Vorsorge für eine Versorgungskrise sowie zur Durchführung von Maßnahmen in einer Versorgungskrise ersatzlos aufgegeben. Die Oberbürgermeister/innen (und in gleicher Weise die Landräte und Landrätinnen) müssen sich als Hauptverwaltungsbeamte der Unteren Katastrophenschutzbehörden in den Ländern dem Vorwurf und der Verantwortung eines Organisationsverschuldens ausgesetzt sehen.
Bezug: ESVG § 3(1) und (2) sowie § 6

1.5 Die Gleichmäßigkeit des Verwaltungshandelns, die im Falle einer Versorgungskrise von elementarer Bedeutung ist, wird durch den Entwurf des ESVG gegenüber dem heutigen Stand weiter geschwächt und ist damit insgesamt deutlich gefährdet. Eine heterogene Entwicklung der Rechtsverhältnisse und operativen Maßnahmen zur Ernährungssicherstellung in den Ländern wird wahrscheinlicher. Daraus resultiert eine Ungleichmäßigkeit der Daseinsvorsorge, die von der Bevölkerung nicht verstanden werden wird. Der Vertrauensverlust in die handelnden staatlichen Organe ist vorprogrammiert.
Es muss in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass trotz der aktuell noch bestehenden, stringenteren Rechtsverhältnisse gem. Ernährungsvorsorgegesetz (EVG) sowie Ernährungssicherstellungsgesetz (ESG), in den Katastrophenschutzbehörden der Länder faktisch nahezu keine Sachbearbeitung mehr stattfindet und Fachkenntnisse bezüglich der Ernährungssicherstellung bei Verwaltungsmitarbeitern überwiegend nicht mehr vorhanden sind. Statt einer Lockerung des Rechtsrahmens muss der Rechtsrahmen daher konkretisiert und die Aufgabenwahrnehmung durch die Länder in Bundesauftragsverwaltung verbindlich vorgegeben werden.
Bezug: ESVG § 3(1) und (2) sowie § 6

1.6 Die Aussage, dass die (privaten) Hilfsorganisationen die zuständigen Behörden unterstützen, ist richtig. Diese Feststellung darf aber nicht dahingehend fehlinterpretiert werden, dass diese Organisationen in der Lage wären, die Versorgung operativ sicherzustellen. Nennenswerte Kontingente des operativen Potenzials der Hilfsorganisationen werden in einer Versorgungskrise durch Aufgaben in weiteren originären Handlungsfeldern (Rettungsdienst, Sanitätsdienst, Betreuungsdienst sowie Evakuierungen) gebunden sein. Zudem sind nahezu alle (überwiegend ehrenamtlichen) Helferinnen und Helfer selbst als Bürgerinnen und Bürger von einer Versorgungskrise betroffen und müssen hier parallel (oder vorrangig) auch der Daseinsvorsorge ihren eigenen Familien gegenüber nachkommen.
Bezug: ESVG § 3(4)

1.7 Es muss beachtet werden, dass zahlreiche gem. ESVG erforderlichen Handlungsabläufe, auf das Funktionieren der im ESVG genannten Behörden angewiesen sind. Diese Behörden sind somit ganz überwiegend als „Kritische Infrastrukturen“ (KRITIS) zu betrachten. Es muss bezweifelt werden, dass alle Behörden, die im Falle einer Versorgungskrise mitwirken müssen, entsprechend abgesichert und verfügbar sind.

Bezug: ESVG §§ 4, 5, 6, 7, 9, 10

1.8 Es wird angeregt, die Problemstellungen in einer Versorgungskrise und die Maßnahmen zu deren Bewältigung mittelfristig auch auf europäischer Ebene zu thematisieren. Dies scheint vor dem Hintergrund der begrenzten Autarkie einzelner Länder (auch der Bundesrepublik) in Versorgungsfragen sinnvoll.

2 Hinweise zu einzelnen Sachverhalten

2.1 Zum Referentenentwurf, Kapitel A

2.1.1 Wenn es wirklich der Anspruch bzw. die Verantwortung der Bundesregierung ist, in einer Versorgungskrise die Versorgung von bis zu 80 Mio. Menschen hoheitlich zu organisieren, so bedarf das einer umfassenden, einheitlichen und bis ins Detail stringent ausgearbeiteten Konzeption, die über die bisher etablierten Strukturen hinausgeht.

Die Relativierung des Vorbereitungsgrades mit Verweis auf die geringe Eintrittswahrscheinlichkeit ist nicht sachgerecht. Die daraus abgeleitete, wenig ausgeprägte Regelungstiefe des ESVG verlagert die Verantwortung für das Scheitern des Staates in einer Versorgungskrise weitgehend auf die Katastrophenschutzbehörden in den Ländern.

2.1.2 Die Instrumente für ein durch den Bund koordiniertes Krisenmanagement fehlen im operativen Bereich für die länderübergreifende Koordination vollständig. Die AGBF verweist hier auf ihr Konzept zu einem „Führungsstab der Länder“ (FüStL), mit dem ein wirkungsvolles Instrument zur Organisation der operativ-taktischen Führung bei länderübergreifenden Katastrophen und Wahrung der föderalen Zuständigkeiten vorgeschlagen wird.

http://www.agbf.de/pdf/FueStab%20Laender_AGBF_130501.pdf

2.1.3 Der Vorratshaltung durch die Privathaushalte (als Teilaspekt des Selbstschutzes) kommt eine elementare Bedeutung zu. Dies erfordert eine ehrliche Risikokommunikation, einschließlich einer nachhaltigen, regelmäßigen, intensiven und bundesweit einheitlichen Informationskampagne.

Die Forderung nach einer gesetzlichen Verankerung von Maßnahmen des Selbstschutzes wird ausdrücklich unterstützt.

Bezug: ESVG § 14

2.1.4 Die im Referentenentwurf getroffenen Feststellung, dass die Erfahrungen mit den nach der EBewiV vorzuhaltenden Berechtigungsnachweisen (u.a. „Lebensmittelkarten“) gezeigt hätten, dass eine derartige Konkretisierung einzelner Sicherstellungsinstrumente im Vorgriff auf eine etwaige Versorgungskrise nicht sinnvoll seien, kann nicht nachvollzogen werden. Seit Einführung der Berechtigungsnachweise hat es (glücklicherweise) keinen Bedarf für die Anwendung der Maßnahmen gegeben. Daraus den Schluss zu ziehen, es bestünde kein Bedarf, ist nicht sachgerecht.

Es stellt sich die Frage, wie die Katastrophenschutzbehörden die Verteilung von Lebensmitteln organisieren sollen, wenn in der Versorgungskrise keine vorbereiteten Berechtigungsnachweise verfügbar sind und parallel weitere Infrastrukturen, wie Kommunikation, Dokumentation (EDV), Drucktechniken und Zahlungsverkehr ausfallen.

Statt dem Verzicht auf die bisher verfügbaren Berechtigungsnachweise wird die Erneuerung und Komplettierung (fälschungssicherer) Berechtigungsnachweise für erforderlich gehalten.

2.2 Zum Referentenentwurf, Kapitel B

Der Aussage, dass der vorliegende Gesetzentwurf die zum Erreichen der beschriebenen Zielsetzung notwendigen Vorschriften enthält, muss entschieden widersprochen werden, siehe hierzu die Aussagen unter Ziffer 1 und 2.1 dieser Stellungnahme.

2.3 Zum Referentenentwurf, Kapitel C

Die notwendige Alternative zur weiteren Reduzierung des Vorbereitungsgrades ist die Konkretisierung der Gesetzesgrundlage. Auch auf den Bereich der Ernährungssicherstellung sollte die in der aktuellen *Konzeption Zivile Verteidigung* getroffene Aussage „auf dem Gebiet der Zivilen Verteidigung führen die Länderfachverwaltungen die Bundesgesetze ... im Auftrag des Bundes aus (Bundesauftragsverwaltung)“ angewandt werden. Nur so kann die Grundvoraussetzung für ein funktionierendes System der Gefahrenabwehr und Daseinsfürsorge geschaffen werden.

Bezug: ESVG § 3(1) und (2)

2.4 Zum Referentenentwurf, Kapitel D sowie Kapitel E.2 und E.3

Die ausgewiesenen Einsparungen sind ein Beleg für die weitere Reduzierung des bisherigen (rudimentären) Vorbereitungsgrades durch das ESVG. Siehe hierzu die Aussagen unter Ziffer 1.3 und 1.4 dieser Stellungnahme.

Sofern Bund und Länder den Anspruch einer sach- und bedarfsgerechten Anwendung des ESVG durch alle Ebenen und Behörden des Zivil- und Katastrophenschutzes haben, so ist mit deutlichen Kostensteigerungen sowohl beim Bund, wie bei den Ländern zu rechnen. Zum Beispiel ergeben sich aus § 12 (1) 1. und § 13(1) sowie § 15 ESVG erhebliche Recherche-Pflichten der Katastrophenschutzbehörden der Länder. Insofern steht die Aussage unter Kapitel D des Referentenentwurfes den vorgesehenen Maßnahmen unter § 13 (1) und (2) ESVG entgegen.

2.5 Zum Referentenentwurf, Kapitel E.1

Der Aussage, dass der vorliegende Gesetzentwurf keinen Erfüllungsaufwand auf Seiten der Bevölkerung auslöst, muss widersprochen werden, da im Referentenentwurf zugleich die Notwendigkeit (und damit gegenüber dem heutigen Stand die Intensivierung) der Vorratshaltung durch die Privataushalte gefordert wird.

2.6 Zu ESVG § 1

In § 1 (1) ESVG sollte bei der Aufzählung der Anwendungsfälle des ESVG der Spannungsfall bzw. der Verteidigungsfall explizit benannt und in der Aufzählung nach vorne gestellt werden, da es die Erklärung und Rechtfertigung dieser Bundesgesetzgebung zum Ausdruck bringt.

Naturkatastrophen, die aktuell unter § 1 (1) ESVG primär genannt werden, sind als Auslöser von Maßnahmen gem. ESVG eher unwahrscheinlich, wie im Referentenentwurf unter Kapitel A selbst ausgeführt wird.

2.7 Zu ESVG § 9 (1) Nr. 2

Das Arbeitssicherstellungsgesetz (ASG) gilt gem. §3 ASG nur im Verteidigungsfall. Die Anwendung im Spannungsfall oder bei Katastrophenlagen ist somit nicht gegeben.