

Gutachten

"Legislativer Änderungsbedarf in der Ernährungsnotfallvorsorge"

Berlin, den 31. März 2014

Forschungszentrum Katastrophenrecht

Humboldt-Universität zu Berlin

Leitung: Prof. em. Dr. Michael Kloepfer

unter der Mitarbeit von Eike Ehlert, Antonia Folgmann, Juhani M.V. Korn und Thomas Weigelt

Inhaltsverzeichnis

Teil 1: Analyse und Überarbeitung des Ernährungsvorsorgegesetzes	1
Kapitel 1: Entstehungsgeschichte der Gesetze	1
A. Ernährungssicherstellungsgesetz als Teil der Notstandsgesetzgebung	1
B. Ernährungsvorsorgegesetz für friedenszeitliche Versorgungskrisen	3
C. Entwicklung und Ausblick.....	4
Kapitel 2: Einordnung in das System des Katastrophenrechts	5
A. Einordnung der Ernährungsvorsorge und der Ernährungssicherstellung in das System des Katastrophenrechts.....	6
I. Einteilung des Katastrophenrechts i.w.S. nach Funktionen	6
II. Einteilung des Katastrophenschutzrechts i.w.S. nach Regelungsmaterien	7
B. Zuständigkeitsverteilung im Katastrophenrecht.....	9
I. Regelungen des Zivilschutzes	9
II. Landeskatastrophenrechtliche Regelungen	10
III. Besondere Materien des Sicherheitsrechts	10
IV. Katastrophenhilfe des Bundes.....	11
1. Grundgesetzliche Regelung.....	11
2. Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes	12
3. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.....	13
C. Gegenüberstellung der Begriffe Katastrophe und Versorgungskrise	14
I. Katastrophe und Katastrophenfall	14
II. Abgrenzung der Katastrophe von der Versorgungskrise	15
D. Zusammenspiel von allgemeiner Gefahrenabwehr, Katastrophenschutz und Ernährungsnotfallvorsorge	16
I. Handlungsmöglichkeiten der Katastrophenschutzbehörden.....	18
II. Handlungsmöglichkeiten der Polizei- und Ordnungsbehörden	19
E. Fazit.....	20
Kapitel 3: Zusammenlegung von Ernährungssicherstellungsgesetz und Ernährungsvorsorgegesetz	21
A. Gesetzeslage	21
B. Analyse	21
I. Argumente für eine Zusammenlegung.....	21
1. Qualität der Gesetzgebung	21
2. Überschneidungen im Vorsorgebereich.....	22
3. „Graubereich“ zwischen den anwendungseröffnenden Tatbeständen	24
a. Historische Entwicklung der Tatbestände	24
b. Teleologische Interpretation	27
c. Verbleibende interpretatorische Graubereiche	28
aa. Maßnahmen mit Doppelcharakter.....	28
bb. Versorgung von Bundeswehrsoldaten	29

cc. Anknüpfungspunkt.....	29
dd. Lösungsmöglichkeit.....	30
4. Kritik an der Regelung des § 2 III ESG i.V.m. Art. 80a GG	30
5. Kritik an § 7 II 1 ESG.....	31
6. Verknüpfung der Ernährungsnotfallvorsorge und des Verteidigungs- und Spannungsfalles	31
7. Adressaten und Gegenstand der Maßnahmen	32
8. Ziel der Maßnahmen	32
9. Stufenweise Anwendbarkeit der Maßnahmen.....	33
10. Zwischenergebnis.....	34
II. Argumente gegen eine Zusammenlegung.....	34
1. Einsatz der militärischen Infrastruktur	34
2. Übersichtlichkeit und verfassungsrechtliches Trennungsgebot.....	36
3. Komplexität des Gesetzgebungsprozesses.....	36
4. Rechtliche Probleme auf Grund der verschiedenen Kompetenztitel	37
III. Rechtliche Probleme auf Grund der verschiedenen Formen des Rechtsvollzugs	40
1. Ausführung des Ernährungssicherungsgesetzes und des Ernährungsvorsorgegesetzes	40
a. Allgemeines	40
b. Explizite Kompetenzen der BLE nach § 6 EVG und § 12 ESG.....	42
c. Lagerhaltung	42
d. Schlussfolgerung für die Zusammenlegung.....	44
2. Ausführung von Rechtsverordnungen.....	44
C. Bewertung.....	48
I. Zusammenlegung der Gesetze.....	48
II. Vollzugsform	49
D. Titel des neuen Gesetzes	49
Kapitel 4: Regelungstechniken.....	51
A. Rechtsverordnungsermächtigungen.....	51
I. Existierende Gesetzeslage	51
II. Analyse der Gesetzeslage	52
1. Zweckmäßigkeit und Sachdienlichkeit.....	52
2. Prüfung anhand des Maßstabes von Art. 80 I 2 GG	55
a. Allgemeines	55
b. Inhalt der Rechtsverordnungsermächtigung.....	56
c. Zweck der Rechtsverordnungsermächtigung	57
d. Ausmaß der Rechtsverordnungsermächtigung.....	57
3. Zwischenergebnis bzgl. Art. 80 I 2 GG.....	61
4. Mitwirkungsrecht des Bundesrates	64
B. Aktivierungsmechanismus oder Abrufmechanismus.....	66
I. Gesetzeslage.....	66
II. Analyse	66

III. Vorschlag für Änderung	72
IV. Auswahl der anwendbaren Rechtsverordnungen	72
1. Auslegungsmöglichkeiten	72
2. Zwischenergebnis	73
3. Lokale Begrenzung der Anwendung	75
Kapitel 5: Anwendungsvoraussetzungen im Ernährungsvorsorge- und Ernährungssicherstellungsgesetz	76
A. Anwendungs- und Erlassvoraussetzungen des Ernährungssicherstellungsgesetzes de lege lata ...	76
I. Anwendungsvoraussetzung des § 2 III ESG	76
II. Erlassvoraussetzung des § 2 I ESG	77
III. Bewertung der Anwendungsvoraussetzungen im Ernährungssicherstellungsgesetz	78
B. Versorgungskrise als Anwendungsvoraussetzung im Ernährungsvorsorgegesetz	79
I. Tatbestandsmerkmale der Versorgungskrise	79
1. Bedarf an lebenswichtigen Erzeugnissen	79
a. Auslegung	79
aa. Biologischer Bedarf	79
bb. Lebenswichtige Erzeugnisse	80
cc. Regelbedarf im Sozialrecht	83
dd. Fazit	84
b. Bewertung	85
2. Ernsthafte Gefährdung	85
a. Auslegung	85
aa. Qualifikationen der Gefahr im Polizei- und Ordnungsrecht	86
bb. Verwandte Gefahrenqualifikationen in Sondergesetzen	87
b. Bewertung	89
3. Wesentliche Teile des Bundesgebietes	90
a. Auslegung	90
b. Bewertung	91
4. Marktgerechte Maßnahmen	92
a. Auslegung	92
b. Bewertung	95
II. Änderungsvorschläge de lege ferenda	95
1. Definition der Versorgungskrise	95
2. Definition der ernsthafte Gefährdung	96
III. Abgrenzungen	98
1. Abgrenzung zum Spannungs- und Verteidigungsfall	98
a. Bedeutung der Abgrenzung	98
b. Maßgaben des Art. 80a GG	99
c. Zusammentreffen einer Versorgungskrise mit Zwecken der Verteidigung	100
d. Abgrenzung bei terroristischen Bedrohungslagen	101

2. Abgrenzung zur Wirtschaftskrise	103
IV. Geeignete Indikatoren für das Vorliegen einer Versorgungskrise	103
1. Ermittlung des Angebots-Bedarfs-Verhältnisses als Daueraufgabe	104
a. Bedarfsermittlung	104
b. Angebotsermittlung.....	104
c. Soll-Ist-Abgleich.....	104
2. Anlassbezogene Ermittlung des Angebots-Bedarfs-Verhältnisses	105
a. Gebietsfestlegung.....	105
b. Ermittlung des Angebots-Bedarfs-Verhältnisses	105
3. Notwendige Ergänzungen	106
C. Vorschlag für Anwendungsvorbehalte in einem einheitlichen Gesetz.....	107
Kapitel 6: Ziel- und Zweckbestimmungen	108
A. Ziel- und Zweckbestimmungen des Ernährungsvorsorgegesetzes	108
I. Gegenwärtige Rahmenbedingungen.....	108
1. Gefahrsenkende Rahmenbedingungen.....	109
a. Unwahrscheinlichkeit kriegerischer Auseinandersetzungen	109
b. Unwahrscheinlichkeit einer Versorgungskrise aufgrund globalisierter Märkte und hoher Finanzkraft	109
2. Gefahrverschärfende Rahmenbedingungen	110
a. "Neue" Gefahrenquellen	110
aa. Terrorismus	110
bb. Unglücksfälle	112
cc. Pandemien.....	112
dd. Klimawandel	114
ee. Internationaler Finanzmarkt.....	115
ff. Streiks	116
b. Wachsende Vulnerabilität	116
aa. Kritische Infrastrukturen	116
(1) Begriff.....	116
(2) Kritische Infrastrukturen und Versorgungskrisen	117
bb. Strukturen des Lebensmittelsektors	119
c. Fazit zu den gefahrverschärfenden Rahmenbedingungen	120
3. Bewertung der Aktualität der Ziel- und Zweckbestimmung	120
II. Inhalt der Ziel- und Zweckbestimmungen.....	121
1. Grundgesetzliche Vorgaben an die Ernährungsvorsorge.....	121
a. Vorgaben aus der Menschenwürdegarantie	121
b. Vorgaben aus dem Recht auf Leben und auf körperliche Unversehrtheit	122
c. Vorgaben aus dem Sozialstaatsprinzip.....	124
d. Vorgaben aus dem Gleichheitsgebot.....	125
e. Erwägungen zur Ernährungsvorsorge	126

2. Auslegung des Begriffs der ausreichenden Versorgung	128
a. Wortlautauslegung.....	128
b. Teleologische Auslegung.....	128
c. Historische Auslegung	129
d. Systematische Auslegung.....	130
aa. Einordnung zwischen grundgesetzlichem Mindestmaß und heutiger Normalversorgung.....	130
bb. Funktion der Ziel- und Zweckbestimmung im Gesamtgefüge des Gesetzes.....	130
cc. Zusammenhang zum Begriff der Versorgungskrise	132
e. Ergebnis der Auslegung	133
3. Eignung der Formulierung „ausreichende Versorgung“	133
III. Einzelne Formulierungen	133
1. Ziel- oder Zweckbestimmung	133
2. Festlegung der geschützten Personengruppe	134
a. Rückführung auf Art. 2 II, 1 I GG.....	135
b. Bestimmung der geschützten Personengruppe in § 1 ESG.....	136
c. Aufnahme der Bevölkerung als Schutzobjekt.....	136
B. Vergleich mit der Zweckbestimmung des Ernährungssicherstellungsgesetzes.....	137
C. Künftige Gestaltung einer Zweckvorschrift.....	138
I. Notwendigkeit von Zweckbestimmungen.....	138
1. Einleitende Zweckbestimmungen.....	139
2. Zweckbestimmungen im Rahmen von Ermächtigungen	140
3. Fazit zur Notwendigkeit von Zweckbestimmungen	140
II. Folgen einer Zusammenlegung der Gesetze	141
III. Formulierungsvorschlag.....	141
1. Einleitende Zweckbestimmung.....	141
a. Aufnahme einer Ursachenaufzählung	142
b. Möglichkeit der Aufnahme von Grundsätzen.....	143
2. Zweckbestimmung im Rahmen der Ermächtigungsgrundlage.....	143
Kapitel 7: Rechtsverordnungsermächtigungen.....	144
A. Ermächtigungsgrundlagen im Ernährungsvorsorgegesetz	145
I. Vorschriften über den Anbau von Nutzpflanzen und die Haltung von Tieren, § 2 I Nr. 1 EVG...	145
II. Vorschriften für Bewirtschaftungsmaßnahmen, § 2 I Nr. 2 EVG	145
III. Vorschriften über die Beschaffenheit der Erzeugnisse, § 2 I Nr. 3 EVG	149
IV. Vorschriften über zeitlich begrenzte Abgabeverbote, § 2 I Nr. 4 EVG	149
V. Preisregelungen, § 2 I Nr. 5 EVG.....	150
VI. Vorschriften über vorübergehende Umstellung von Betrieben der Ernährungswirtschaft, § 2 I Nr. 6 EVG	151
VII. Meldepflichten und Auskunftspflichten, § 2 I Nr. 7, 8 EVG.....	151
B. Ermächtigungsgrundlagen im Ernährungssicherstellungsgesetz	152

1. Ermächtigungsgrundlagen des § 1 I ESG	153
1. Vorschriften über die Verwendung von Betriebsmitteln in der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, § 1 I Nr. 3 ESG	153
2. Vorschriften über die Zuteilung von Betriebsmitteln, § 1 I Nr. 4 ESG	153
3. Vorschriften über die Verwendung von Produktionsmitteln in Betrieben der Ernährungswirtschaft, § 1 I Nr. 5 ESG	154
4. Vorschriften über die Veranlagung der Erzeuger zur Ablieferung, § 1 I Nr. 6 ESG	154
5. Vorschriften über die Selbstversorgung, § 1 I Nr. 7 ESG	155
6. Vorschriften über die vorübergehende Aufrechterhaltung, Umstellung und Eröffnung von Betrieben der Ernährungswirtschaft, § 1 I Nr. 11 ESG	155
II. Ermächtigung für Buchführungs-, Melde- und Auskunftspflichten, § 5 ESG	155
III. Ermächtigung zur Lagerung und Vorratshaltung, § 6 ESG	157
IV. Zusammenfassung der ausschließlich im Ernährungssicherstellungsgesetz enthaltenen Ermächtigungsgrundlagen	158
Kapitel 8: Vorsorgemaßnahmen durch den Staat, insbesondere Lagerhaltung	160
A. Gegenwärtige Situation	160
I. Vorräte	160
II. Informationsbeschaffung und -verarbeitung	162
B. Anzustrebender Umfang der Lagerungsbestände	163
C. Erweiterung der § 8 EVG und § 15 ESG	164
Kapitel 9: Einbindung der Privatwirtschaft	168
A. Gegenwärtige Vorsorgemaßnahmen durch die Privatwirtschaft	168
B. Einbindung der Privatwirtschaft in die Lagerhaltung	169
C. Einbindung der Privatwirtschaft in die Verteilungsorganisation	170
D. Notwendigkeit von Kontrollmechanismen	173
E. Beispiel Schweiz	174
I. Rechtslage und Umsetzung	174
II. Mögliche rechtliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung in Deutschland	180
1. Garantiefondbeitrag oder Lagerpflicht an den Pflichtlagerverband bei Grenzübertritt	180
a. Lagerpflicht	180
aa. Verkaufsmodalität	181
bb. Ohne diskriminierende Wirkung	181
cc. Marktzugangerschwerbis	182
dd. Rechtfertigung	183
(1) Rechtfertigung zum Schutz der Gesundheit und des Lebens i.S.d. Art. 36 AEUV ..	183
(2) Rechtfertigung auf Grund eines zwingenden Erfordernis für die Allgemeinheit ..	183
(a) Allgemeines	183
(b) Verhältnismäßigkeit	184
ee. Zwischenergebnis	186
b. Garantiefondsbeitrag	186
aa. Allgemeines	186

bb. Auf Grund staatlicher Veranlassung.....	187
cc. Gegenleistung	188
dd. Grenzkausalität.....	189
ee. Rechtfertigung	189
2. Anknüpfungspunkt: In-Verkehr-Bringen	189
3. Ergebnis.....	190
Kapitel 10: Einbeziehung der Bevölkerung in die Vorsorge.....	191
A. Gegenwärtige Situation.....	191
B. Historische Betrachtung	191
C. Gestaltungsmöglichkeiten	192
Kapitel 11: Einbindung der Bundesländer	194
A. Vorsorgemaßnahmen	194
B. Während einer Versorgungskrise	196
C. Einbindung der Länder in die Finanzierung der Vorsorgemaßnahmen	197
I. Lagerhaltung im Rahmen des Ernährungssicherstellung	197
II. Lagerhaltung im Rahmen der Ernährungsvorsorge.....	197
III. Schlussfolgerungen.....	199
Kapitel 12: Zusammenspiel mit anderen Gesetzen	201
A. Bestehende Gesetze	201
I. Übersicht	201
II. Regelungen des Zivilschutzes.....	202
III. Regelungen für Friedenszeiten	206
IV. Kombinierte Gesetze	206
B. Regelungslücken.....	207
I. Rechtliche Möglichkeiten zum Schließen von Regelungslücken.....	208
II. Bestehende Regelungslücken.....	208
C. Fazit.....	211
Teil 2: Analyse und Überarbeitung der untergesetzliche Regelungen.....	212
Kapitel 1: Leitende Grundprinzipien.....	212
A. Bedeutung der Grundprinzipien	212
B. Vorsorge und Nachsorgeprinzip	213
1. Planerische Vorsorge.....	214
2. Organisatorische Vorsorge.....	215
3. Operative Vorsorge.....	217
4. Vorkehrungen durch Übung.....	218
C. Verteilungsgerechtigkeit.....	219
I. Verteilungsgerechtigkeit im Umweltrecht.....	219
II. Folgerungen für die Ernährungsnotfallvorsorge.....	220
1. Allgemeines	220
2. Verteilung von Vorräten.....	221

a. Verteilungskriterien in der Katastrophenmedizin	221
b. Übertragung auf die Ernährungsnotfallvorsorge	222
c. Fazit	223
3. Lastenverteilung	224
a. Grundsatz der Lastengleichheit in Steuerstaat und sozialer Marktwirtschaft	225
b. Grundrechtliche Implikationen	227
aa. Berufsfreiheit	227
bb. Eigentumsgarantie	228
cc. Datenschutzrechtliche Implikationen	229
D. Nachsorgeprinzip	231
I. Folgen für beanspruchte Private	232
1. Schäden als Regulierungsfolgen	232
2. Aufwendungen und Schäden als Folge behördlicher Inanspruchnahme	233
a. Schäden aufgrund subordinativer Inanspruchnahme	234
b. Schäden und Aufwendungen aufgrund kooperativer Inanspruchnahme	235
II. Folgen auf Ebene der Zivilbevölkerung	235
III. Gebietsschäden	236
E. Effektivitätsprinzip	236
F. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	237
I. Einheitlicher Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	237
II. Rechtsnatur des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	238
III. Adressaten	239
IV. Bedeutung für die Ernährungsnotfallvorsorge	239
G. Fazit	240
I. Zum Regime der Ernährungsnotfallvorsorge als staatliche bzw. gesellschaftliche Aufgabe	240
II. Vorhaltung und Bevorratung	242
Kapitel 2: Rechtstechnische Überlegungen	243
A. Auffinden der geeigneten Regelungsebene	243
I. Notwendigkeit einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage	243
1. Reichweite des Vorbehalts des Gesetzes	244
a. „Klassische“ Grundrechtseingriffe	244
aa. Berufsfreiheit	245
bb. Schutz von Geschäftsgeheimnissen	246
cc. Unverletzlichkeit der Wohnung	246
b. Mittelbar-faktische Grundrechtseingriffe, insbesondere Informationstätigkeit der Regierung	247
aa. Normierbarkeit eines Sachbereichs als Grenze des Vorbehalts des Gesetzes	247
bb. Voraussetzungen für rechtmäßiges Informationshandeln der Bundesregierung	248
(1) Aufgabe der Staatsleitung als Ermächtigung zum Informationshandeln	249
(2) Inhaltliche Richtigkeit und sachliche Angemessenheit der Informationen	250

cc. Zusammenfassung	250
c. Gewährung von Sach- und Geldleistungen	251
aa. Kein Gesetzesvorbehalt im Bereich der Leistungsverwaltung	251
bb. Ausnahme: Eingriff in Freiheitsrechte nichtbegünstigter Dritter	251
d. Schutzpflichten des Staates	252
aa. Pflicht zur ausreichenden und effektiven Versorgung mit Nahrungsmitteln	253
bb. Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers	253
e. Zusammenfassung	254
2. Regelungstechnik im Bereich der Ernährungsvorsorge	255
II. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen der Regelungsformen	256
1. Parlamentsgesetz	257
a. Formelle Anforderungen	257
aa. Gesetzgebungskompetenz	257
bb. Gesetzgebungsverfahren	257
(1) Einspruchs- und Zustimmungsgesetze	257
(2) Zustimmungsbedürftigkeit im Bereich der Ernährungsvorsorge	258
cc. Zitiergebot	258
b. Materielle Anforderungen	260
aa. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit i.w.S.	260
(1) Voraussetzungen	261
(2) Gerichtliche Kontrolldichte	261
(3) Exemplarische Verhältnismäßigkeitsprüfung anhand von § 16 I ESG	262
bb. Bestimmtheitsgrundsatz	264
cc. Begründung	265
c. Gerichtliche Kontrolle (Verwerfungskompetenz)	266
2. Rechtsverordnung	267
a. Anforderungen an das ermächtigende Gesetz	267
aa. Allgemeine verfassungsrechtliche Anforderungen	267
bb. Grenzen der Ermächtigung	268
b. Anforderungen an die Rechtsverordnung	269
aa. Formelle Voraussetzungen	269
(1) Richtiger Ordnungsgeber	269
(2) Beteiligung des Bundesrates	270
(3) Zitiergebot	270
bb. Materielle Voraussetzungen	271
(1) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	271
(2) Bestimmtheitsgrundsatz	271
(3) Begründung	272
c. Einflussmöglichkeiten des parlamentarischen Gesetzgebers	272
d. Gerichtliche Kontrolle	273

3. Verwaltungsvorschriften	273
a. Bindungswirkung.....	274
aa. Organisations- und Verfahrensvorschriften.....	274
bb. Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften.....	275
cc. Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften und Selbstbindung der Verwaltung..	276
b. Erlassvoraussetzungen	277
aa. Befugnis zum Erlass von Verwaltungsvorschriften	277
(1) Ausführung des Ernährungssicherstellungsgesetzes	278
(a) Verwaltungszuständigkeit.....	278
(b) Organkompetenz	278
(2) Ausführung des Ernährungsvorsorgegesetzes	279
(a) Verwaltungszuständigkeit.....	279
(b) Organkompetenz	280
bb. Zustimmung des Bundesrates	281
cc. Begründung	281
dd. Ausfertigung und Verkündung.....	281
III. Geeignete Regelungsebene	282
1. Geeignete Regulationsform	282
a. Demokratische Bedeutung des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens	282
b. Unterschiede beim Erlass von Rechtsverordnungen und Gesetzen	284
c. Grundsatz: Keine Bedenken gegen den Erlass von Rechtsverordnungen	285
d. Grenze: Wesentlichkeitstheorie	285
aa. Bedarf an lebenswichtigen Erzeugnissen	286
(1) Regelung durch Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschrift	286
(2) Parallele zur Ermittlung des „Regelbedarfs“ im Sozialrecht.....	286
(3) Gesetzliches Verfahren zur Ermittlung des Bedarfs.....	287
bb. Feststellung des Eintritts einer Versorgungskrise.....	288
e. Zusammenfassung.....	289
2. Ernährungsvorsorge im Bundesstaat.....	289
a. Allgemeines	289
b. Sachmaterie als Anknüpfungspunkt	290
c. Anknüpfung an der Ursache der Gefahr.....	292
d. Zusammenfassung.....	295
B. „Erlass oder Schublade“?	295
I. Rechtliche Zulässigkeit von „Schubladenverordnungen“ im allgemeinen	296
1. Keine Rechtswirkungen gegenüber den Normadressaten	296
2. Keine Rechtswirkungen gegenüber den am Erlassverfahren beteiligten Organen	297
II. Veröffentlichung von Rechtsverordnungsentwürfen politisch zweckmäßig?	298
III. Regelungstechnik im Ernährungsvorsorgegesetz	299
1. Zulässigkeit der Entsperrungsklausel in § 3 II 1 EVG	299

2. Zusammenfassung	301
Kapitel 3: Darstellung des vorhandenen Normenbestandes.....	302
A. Wirksame Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften.....	303
B. Aufgehobene Rechtsvorschriften.....	305
C. Rechtsverordnungsentwürfe	306
Kapitel 4: Gang der Untersuchung	308
A. Beschreibung des Bereichsansatzes und des Vorgehens innerhalb der einzelnen Teilbereiche ..	308
B. Vorstellung der Teilbereiche	309
Kapitel 5: Untersuchung der Bereiche.....	312
A. Bereich „Produktion“	312
I. Ermächtigungsgrundlagen.....	312
1. Existente Ermächtigungsgrundlagen	312
a. Landwirtschaftliche Produktion: Anbau von Nutzpflanzen und Haltung von Tieren (§ 2 I Nr. 1 EVG, § 1 I Nr. 1 ESG).....	312
aa. Allgemeines	312
bb. Auswahl der anzubauenden und gezüchteten Arten	313
cc. Schutz von Tieren und Pflanzen als Nahrungsmittelquelle	314
b. Industrielle Produktion: Gewinnung und Herstellung von Erzeugnissen (§ 2 I Nr. 2 1. und 2. Var. EVG, § 1 I Nr. 2 1. und 2. Var. ESG).....	315
c. Erfassung und Ablieferung, § 2 I Nr. 2 3. und 4. Var. EVG, § 1 I Nr. 2 ESG	315
aa. Erfassen.....	316
bb. Ablieferung	317
d. Verwendung (§ 2 I Nr. 2 8. Var. EVG, § 1 I Nr. 2 8. Var. ESG).....	319
e. Bearbeitung und Verarbeitung (§ 2 I Nr. 2 11. und 12. Var. EVG, § 1 I Nr. 2 11. und 12. Var. ESG).....	320
f. Verpackung und Kennzeichnung (§ 2 I Nr. 2 13. und 14. Var. EVG, § 1 I Nr. 2 13. und 14. Var. ESG).....	321
g. Beschaffenheit der Erzeugnisse (§ 2 I Nr. 3 EVG, § 1 I Nr. 8 ESG).....	322
h. Vorübergehende Umstellung (§ 2 I Nr. 6 EVG, § 1 I Nr. 11 2. Var. ESG), Aufrechterhaltung (§ 1 I Nr. 11 1. Var. ESG) und Eröffnung von Betrieben (§ 1 I Nr. 11 3. Var. ESG).....	323
i. Verwendung von Betriebsmitteln in der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung (§ 1 I Nr. 3 ESG) sowie in Betrieben der Ernährungswirtschaft (§ 1 I Nr. 5 ESG) und Zuteilung von Betriebsmitteln in der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung (§ 1 I Nr. 4 ESG)	325
2. Fehlen von Rechtsverordnungsermächtigungen im Bereich der Produktion	326
3. Fazit	327
II. Rechtsverordnungen.....	327
III. Verwaltungsvorschriften	328
IV. Sonstige Rechtsvorschriften	329
B. Bereich „Verteilung“	330
I. Ermächtigungsgrundlagen	330
II. Vorhandene Rechtsverordnungen	332
III. Regelungslücken.....	336

1. Übertragbarkeit der Ernährungsbewirtschaftungsverordnung auf das Ernährungsvorsorgegesetz.....	336
a. Regionalität.....	336
b. Beschränkung der bewirtschafteten Güter.....	337
2. Berechtigungsnachweise.....	338
3. Datenschutz.....	338
4. Einbindung anderer Akteure.....	339
a. Arbeitskräfte.....	339
b. Speditionsdienstleistungen.....	340
c. Großküchen.....	341
5. Gestuftes Verteilungssystem.....	342
6. Verbot der Übertragung von Aufgaben an Gemeinden.....	343
C. Bereich „Preis“.....	344
I. Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass von Rechtsverordnungen.....	344
1. § 2 I Nr. 5 EVG und § 1 I Nr. 10 ESG.....	345
a. Mögliche Regelungsgegenstände der Rechtsverordnungen.....	346
aa. Festsetzung von Preisen.....	346
bb. Kosten(an)sätze, Handels-, Bearbeitungs- und Verarbeitungsspannen.....	346
cc. Zahlungs- und Lieferungsbedingungen.....	347
dd. Innere Systematik.....	347
b. Allgemeine Erlass- und Anwendungsvoraussetzungen der Rechtsverordnungen.....	348
aa. Rechtsverordnungen aufgrund des Ernährungsvorsorgegesetzes.....	348
bb. Rechtsverordnungen aufgrund des Ernährungssicherstellungsgesetzes.....	349
c. Vereinbarkeit mit Art. 80 I 2 GG.....	350
2. Regelungslücken im geltenden Recht.....	350
a. Maßnahmen während einer Versorgungskrise.....	351
b. Maßnahmen im Vorfeld einer Versorgungskrise.....	351
aa. Subventionen.....	352
bb. Steuern.....	353
II. Mögliche Rechtsverordnungen.....	353
1. Entwurf für eine Ernährungspreisstoppverordnung.....	354
a. Regelungsinhalt.....	354
b. Rechtliche Bewertung.....	354
2. Regelungslücken im geltenden Recht.....	356
a. Entwurf für eine Ernährungspreisstoppverordnung als Vorbild.....	357
b. Modifizierungen des Entwurfs der Ernährungspreisstoppverordnung.....	357
III. Verwaltungsvorschriften.....	357
IV. Sonstige Rechtsvorschriften.....	357
1. Verhältnis zu sonstigen Verordnungsermächtigungen.....	358
a. Preisgesetz.....	358

b. Milch- und Fettgesetz.....	359
2. Vereinbarkeit mit dem europäischen Binnenmarkt.....	360
3. Warenverkehrsfreiheit	360
D. Bereich „Import und Export“	361
I. Ermächtigungsgrundlagen	361
1. Regelungen im Bereich der Ernährungsvorsorge.....	361
2. Regelungslücken.....	362
II. Rechtsverordnungen und Verwaltungsanweisungen	363
E. Bereich "Meldungen und Auskünfte" (Informationspflichten und –befugnisse)	364
I. Rechtliche Determinanten.....	364
1. Grundrechte	364
a. Berufsfreiheit.....	365
b. Schutz von Geschäftsgeheimnissen.....	365
2. Unionsrecht.....	366
3. Sonstige rechtliche Determinanten.....	366
a. Vorsorgeprinzip.....	366
aa. Planerische Vorsorge	366
bb. Organisatorische Vorsorge	367
cc. Operative Vorsorge	368
dd. Übungen	369
b. Verteilungsgerechtigkeit und Lastengleichheit	369
c. Wirtschaftlichkeit.....	369
4. Parallelwertungen zu anderen Rechtsgebieten	370
II. Ermächtigungsgrundlagen	371
1. Darstellung der bestehenden Ermächtigungsgrundlagen	371
2. Vergleich.....	371
a. Adressaten der Rechtsverordnung	372
b. Pflichten der Adressaten	372
aa. Informationspflichten.....	372
(1) Buchführungs-, Melde- und Aufzeichnungspflichten.....	372
(2) Auskunftspflichten	373
bb. Informationsbefugnisse (Betretungs-, Durchsuchungs- und Prüfungsbefugnisse)...	373
cc. Informationsaustausch mit Meldebehörden und sonstigen öffentlichen Stellen.....	374
c. Tatbestandliche Voraussetzungen der begründbaren oder begründeten Pflichten.....	375
d. Fazit	376
3. Zusammenführung der Gesetze?	376
4. Formulierungsvorschlag für eine einheitliche Ermächtigungsgrundlage	377
5. Begründung.....	380
a. Normsystem und Normüberschriften	380
b. Buchführungs-, Melde-, Aufzeichnungspflichten (XX Absatz 1)	381

aa. Satz 1	381
bb. Satz 2.....	381
c. Betretungs- und Prüfungsrechte in der Ernährungsnotfallvorsorge (XX Absatz 2)	382
aa. Eingriffsbefugnisse, Mitwirkungspflichten des Betriebsinhabers.....	382
bb. Eingriffsvoraussetzungen.....	384
(1) Verletzung der Informationspflichten	384
(2) Notwendigkeit der Besichtigung.....	384
cc. Ermessen	385
d. Informationsanspruch gegenüber anderen Behörden (XX Absatz 3)	385
aa. Datenübermittlungspflichten.....	385
bb. Tatbestandsvoraussetzungen.....	386
e. Strafbewehrter Geheimnisschutz (§ XY Absatz 1, 6)	386
6. Ergebnisse	388
III. Rechtsverordnungen	389
1. Einschlägiger Normbestand	390
a. Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung	390
aa. Allgemeines	390
bb. Struktur	390
b. Marktordnungswarenmeldeverordnung.....	391
aa. Struktur	391
bb. Vergleich	392
2. Rückgriff auf Marktordnungswarenmeldeverordnung?	392
3. Formulierung einer Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung.....	393
a. Regelungsgegenstände	394
aa. Pflichtige Betriebe.....	394
bb. Buchführungspflicht	394
cc. Meldepflicht.....	394
dd. Aufzeichnungspflicht.....	395
b. Struktur und Regelungstechnik	397
c. Paraphierung	398
aa. Eingangsformel.....	398
bb. § 1 Meldepflichtige Betriebe	398
cc. § 2 Erhebungsmerkmale.....	398
dd. § 3 Meldepflichtige Personen, Periodizität, Erhebungs- und Berichtszeitraum	399
ee. § 4 Zuständige Stelle.....	400
ff. § 5 Zweck der Erhebung.....	400
gg. § 6 Übertragung von Verordnungsermächtigungen	401
hh. §§ 7, 8.....	401
ii. § 9 Übergangsvorschrift	401
jj. § 10 Inkrafttreten	401

F. Bereich „Vorsorge und Vorräte“	402
I. Ermächtigungsgrundlagen	402
II. Vorhandene Rechtsverordnungen	403
III. Regelungslücken	403
1. Allgemeines	403
2. Einbindung der Ernährungs- und Landwirtschaft	404
a. Aktivierung von § 6 ESG.....	404
b. Anforderungen von Art. 80 I GG.....	406
c. Schweizer System	407
d. Vorsorge der Bevölkerung.....	408
3. Vorräte des Bundes	409
a. Freigabe der Vorräte	409
b. Transportkapazitäten und Logistik.....	410
c. Umwälzung und Auffüllung der Vorräte während einer Versorgungskrise.....	411
4. Strafrechtliche Flankierung	412
5. Sicherheitsskonzept	412
Kapitel 6: Aufzeigen der Ergebnisse anhand von Szenarien	414
A. Auswahl der Szenarien.....	414
B. Szenario "Schneesturm"	415
I. Beschreibung des Szenarios	415
II. Bestehende Rechtslage.....	416
1. Gesetzesaktivierung	416
2. Anwendbare Rechtsnormen.....	416
3. Rechtslage bei Übernahme der vorgeschlagenen Änderungen	417
C. Szenario "Pandemie"	420
I. Beschreibung des Szenarios	420
II. Bestehende Rechtslage.....	420
1. Gesetzesaktivierung	420
2. Anwendbare Rechtsnormen.....	421
3. Rechtslage bei Übernahme der vorgeschlagenen Änderungen	421
Literaturverzeichnis	424

Teil 1: Analyse und Überarbeitung des Ernährungsvorsorgegesetzes

Kapitel 1: Entstehungsgeschichte der Gesetze

A. Ernährungssicherstellungsgesetz als Teil der Notstandsgesetzgebung

Das Ernährungssicherstellungsgesetz¹ wurde am 24.08.1965 als Teil einer umfassenden Notstandsgesetzgebung erlassen.² Hintergrund für die Anstrengungen, Notstandsgesetze zu schaffen, war die Tatsache, dass das am 23. Mai 1949 in Kraft getretene Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland³ –auf Drängen der Alliierten aber auch aufgrund der mit Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung gemachten Erfahrungen⁴ – noch keine Vorschriften für den Notstand enthielt.⁵ Es gab daher eine „Regelungslücke“⁶ im Grundgesetz. Zudem sollten die in Art. 5 II des Deutschlandvertrages⁷ vorgesehenen Vorbehaltsrechte der westlichen Alliierten zum Schutz der in der Bundesrepublik stationierten Streitkräfte abgelöst werden.⁸ Der Erste Entwurf („Schröder-Entwurf“, benannt nach dem damaligen Bundesinnenminister Gerhard Schröder aus der CDU) wurde 1960 in den Bundestag eingebracht.⁹ Die Umsetzung des Vorhabens erwies sich als sehr schwierig. Nicht zuletzt wegen der sich auch im Kampf gegen die Notstandsgesetze entwickelnden Studentenbewegung und der „Außerparlamentarischen Opposition“, ließ sich innerparlamentarisch gegen den Widerstand der SPD die nach Art. 79 II GG zur Verfassungsänderung notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit nicht erreichen. Noch bevor die Notstandsverfassung schließlich während der ersten Großen Koalition in das Grundgesetz eingefügt werden konnte¹⁰, wurden im Sommer 1965 bereits die einfachen Not-

¹ Gesetz über die Sicherstellung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft (Ernährungssicherstellungsgesetz) v. 24. August 1965, BGBl. I S. 938.

² V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, Vorwort S. V.

³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, v. 23. Mai 1949, BGBl. I S. 1.

⁴ So Schneider, Der Konflikt um die Notstandsgesetze, GMH 1986, 482.

⁵ Sowohl die Vorentwürfe der Parteien als auch der Verfassungsentwurf des Herrenchiemseer Konvents enthielten entsprechende Vorschriften.

⁶ Hofmann, in: Isensee/P. Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band I, 3. Aufl. 2003, § 9 Rn. 53.

⁷ Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten, in der gemäß Liste I des Protokolls über die Beendigung des Besatzungsregimes geänderten Fassung, BGBl. II S. 305.

⁸ Schneider, Der Konflikt um die Notstandsgesetze, GMH 1986, 482 f.

⁹ Hofmann, in: Isensee/P. Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band I, 3. Aufl. 2003, § 9 Rn. 53.

¹⁰ Siebzehntes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes, v. 24. Juni 1968, BGBl. I S. 709.

standsgesetze¹¹, zu denen auch das Ernährungssicherstellungsgesetz gehörte, verabschiedet. Heute kann festgestellt werden, dass die in der Notstandsdebatte geäußerten politischen Befürchtungen einer durch die Notstandsgesetzgebung bewirkten Wandlung der Bundesrepublik Deutschland zu einem autoritären Staat nicht eingetreten sind.

Entscheidend für den Beginn und die Fortführung der Arbeiten an einem Ernährungssicherstellungsgesetz, wie auch an den anderen einfachen Notstandsgesetzen, waren insbesondere die Konflikte des Kalten Krieges.¹² Das Ernährungssicherstellungsgesetz sollte die Versorgung der Bevölkerung im Fall (drohender) kriegerischer Auseinandersetzungen sicherstellen. Das Gesetz sollte alle Rechtsgrundlagen bereitstellen, die für eine Umstellung der Ernährungs-, Land-, Forst- und Holzwirtschaft auf die besonderen Erfordernisse des Verteidigungsfalles nötig wären.¹³

Ergänzt wurden die Zivilschutzregelungen des Ernährungssicherstellungsgesetzes durch eine Vorschrift, die Ermächtigungen auch für den Fall von friedenszeitlichen Versorgungskrisen vorsah (§ 3 ESG a.F.¹⁴). Die Notwendigkeit von entsprechenden Regelungen führte u.a. die große Flutkatastrophe aus dem Jahre 1962 im norddeutschen Küstengebiet deutlich vor Augen.¹⁵ Neben Naturkatastrophen als Auslöser von möglichen Versorgungskrisen dachte man damals auch an radioaktive Kontaminationen sowie an eine Verknappung von wichtigen Grundnahrungsmitteln auf den internationalen Märkten.¹⁶

¹¹ Einfache Notstandsgesetze, weil sie keine Zwei-Drittel-Mehrheit nach Art. 79 II GG erfordern, siehe *Ridder/Stein*, Der permanente Notstand - Memorandum im Auftrage der VDW zusammengestellt, in: Schriften der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler e.V., Heft 2, 2. Auflage 1963, S. 10.

¹² *Ridder/Stein*, Der permanente Notstand - Memorandum im Auftrage der VDW zusammengestellt, in: Schriften der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler e.V., Heft 2, 2. Auflage 1963, S. 10.

¹³ BR-Drs. 351/62, S. 9.

¹⁴ Gesetz über die Sicherstellung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft (Ernährungssicherstellungsgesetz) vom 24. August 1965, BGBl. 1965 I, S. 938.

¹⁵ BR-Drs. 351/62, S. 10.

¹⁶ BR-Drs. 351/62, S. 11.

Da bei Erlass des Ernährungssicherstellungsgesetzes von 1965¹⁷ Art. 80a GG noch nicht existierte, gab es zunächst keine dem heutigen § 2 III ESG entsprechende Anwendungsschwelle. Die Regelungen konnten erst dann erlassen und angewendet werden, wenn Zwecke der Verteidigung verfolgt wurden. Erst als die Notstandsverfassung im Jahre 1968 mit dem Siebzehnten Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes¹⁸ in das Grundgesetz aufgenommen wurde, konnte die Anwendbarkeit von Rechtsverordnungen an die Voraussetzungen des Art. 80a GG geknüpft werden. Das Änderungsgesetz vom 9. Juli 1968¹⁹ fügte den heutigen § 2 III ESG in das Gesetz ein.

B. Ernährungsvorsorgegesetz für friedenszeitliche Versorgungskrisen

Im Jahre 1990 – also nach dem Ende des Kalten Krieges – wurden aus dem Ernährungssicherstellungsgesetz alle Regelungen herausgelöst, die friedenszeitliche – aber letztlich verteidigungsbezogene – Versorgungskrisen betreffen. Für diesen Bereich wurde ein neues Gesetz, das Ernährungsvorsorgegesetz²⁰, erlassen. Unter dem Eindruck des Reaktorunglücks in Tschernobyl am 26. April 1986 war das Bedürfnis deutlich geworden, umfassendere Regelungen für den Fall einer friedenszeitlichen Versorgungskrise zu treffen.²¹ Als Ursachen für nicht verteidigungsbezogene Versorgungskrisen dachte man an Natur- und Umweltkatastrophen, größere Tierseuchen, massive Störungen der Weltmärkte bei landwirtschaftlichen Produkten sowie an Unfälle in chemischen oder kerntechnische Anlagen und politisch-militärische Krisen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland.²² Die bisherigen im Ernährungssicherstellungsgesetz integrierten Regelungen wurden als unzureichend erachtet, ernsthaften Versorgungsschwierigkeiten zu begegnen.²³

Die in § 3 ESG a.F. enthaltene Regelung wies insbesondere zwei Schwachstellen auf, die das neue Ernährungsvorsorgegesetz beheben sollte. Zum einen galt das gesamte Ernäh-

¹⁷ Gesetz über die Sicherstellung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft (Ernährungssicherstellungsgesetz) v. 24. August 1965, BGBl. I S. 938.

¹⁸ Siebzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 24. Juni 1968, BGBl. I S. 709.

¹⁹ Gesetz zur Änderung des Ernährungssicherstellungsgesetzes v. 9. Juli 1968, BGBl. I S. 782.

²⁰ Ernährungsvorsorgegesetz (EVG) v. 20. August 1990, BGBl. I S. 1766.

²¹ BR-Drs. 505/89, S. 1, Entwurf S. 12.

²² BR-Drs. 505/89, S. 1, Entwurf S. 12.

²³ BR-Drs. 505/89, S. 1.

nungssicherstellungsgesetz, demnach auch § 3 ESG a.F., nicht für Berlin (West).²⁴ Zumindest für friedenszeitliche Versorgungskrisen sollte aber ein Gesetz geschaffen werden, das auch in Berlin (West) Anwendung finden konnte.²⁵ Zum anderen sollte mit § 8 EVG – parallel zu § 15 ESG – eine Vorsorgeverpflichtung des Bundes und der Länder auch für friedenszeitliche Versorgungskrisen geschaffen werden.²⁶

Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsurteil²⁷ wurde 1990 aus Gründen des Datenschutzes – sowohl in das Ernährungssicherstellungsgesetz als auch in das Ernährungsvorsorgegesetz – eine Rechtsgrundlage für die Übermittlung von bereits erhobenen personenbezogenen Daten für Zwecke der Ernährungssicherstellung bzw. -vorsorge eingefügt, § 16 ESG, § 9 EVG.²⁸

C. Entwicklung und Ausblick

Wie die vorangegangenen Ausführungen zeigen, war das 1965 erlassene Ernährungssicherstellungsgesetz auf die Ernährungssicherung im Fall (drohender) kriegerischer Auseinandersetzungen ausgerichtet. Das Gesetz ist geprägt durch die Erfahrungen und Ängste des Kalten Krieges und sieht nur zur Ergänzung auch eine Regelung für friedenszeitliche Versorgungskrisen vor. Aus diesem einheitlichen Gesetz sind 1990 aus den genannten Gründen zwei Gesetze, das Ernährungssicherstellungsgesetz und das Ernährungsvorsorgegesetz, entstanden. Diese beiden Gesetze sind sich sowohl in ihrem Aufbau als auch in ihrem Inhalt sehr ähnlich, sodass die Frage aufgeworfen werden kann, ob nicht wieder der Weg hin zu einem einheitlichen Gesetz beschritten werden sollte (siehe hierzu Kapitel 3).

²⁴ BR-Drs. 505/89, S. 1.

²⁵ BR-Drs. 505/89, S. 1.

²⁶ BR-Drs. 505/89, S. 1, Entwurf S. 13; BT-Drs. 11/7403 S. 6 f.

²⁷ BVerfGE 65, 1.

²⁸ BR-Drs. 505/89, Entwurf S. 13, 21; BR-Drs. 504/89, S. 10.

Kapitel 2: Einordnung in das System des Katastrophenrechts

In den vergangenen acht Jahren ist das Katastrophenrecht aus seinem Schattendasein herausgetreten und zunehmend zum Gegenstand rechtswissenschaftlicher Diskurse geworden. Das Katastrophenrecht ist dabei, sich als eigenes Rechtsgebiet zu etablieren²⁹, wenn auch die Bezeichnungen der Autoren für dieses Rechtsgebiet variieren. So sind heute insbesondere die Begriffe Katastrophen(schutz)recht³⁰, Katastrophenverwaltungsrecht³¹, Hilfeleistungsrecht³² und Bevölkerungsschutzrecht³³ zu finden. Häufig wird allen genannten Begriffen ein weites Verständnis zu Grunde gelegt, das sowohl die allgemeinen Landeskatastrophenschutzgesetze als auch besondere sicherheitsrechtliche Materien sowie den Zivilschutz umfasst.

Versteht man den Begriff des Katastrophenrechts in diesem weiten Sinne so zählen auch die Regelungen der Ernährungssicherstellung und Ernährungsvorsorge zum Katastrophenrecht. Im folgenden Kapitel werden die Ernährungsvorsorge und die Ernährungssicherstellung, die beide unter dem Oberbegriff „*Ernährungsnotfallvorsorge*“ zusammengefasst werden können³⁴, in das bestehende System der katastrophenschutzrechtlichen Regelungen eingeordnet (A.). Im Anschluss daran werden die Zuständigkeiten in den einzelnen Bereichen des Katastrophenrechts i.w.S. dargestellt (B.). Nach einer begrifflichen Abgrenzung der Zustände Katastrophe und Versorgungskrise (C.) wird schließlich das Zusammenwirken von Ernährungsvorsorge, Katastrophenrecht und allgemeiner Gefahrenabwehr untersucht (D.).

²⁹ *Stober/Eisenmenger*, NVwZ 2005, 121 ff.; *Trute*, KritV 2005, 342 ff.; *Kniesel*, in: Lisken/Denninger (Hg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage 2012, S. 1044 ff.; *Thiele*, in: Härtel (Hg.), Handbuch Föderalismus, 2012, Band 3, S. 69 ff.; eingehender zur Qualifizierung als eigenes Rechtsgebiet *Kloepfer*, Bevölkerungsschutzrecht, 2014 (im Erscheinen), § 1 Rn. 37 ff.

³⁰ *Trute*, KritV 2005, 342 ff.; *Kloepfer*, VerwArch 2007, 163 ff.; *Thiele*, in: Härtel (Hg.), Handbuch Föderalismus, 2012, Band 3 S. 69 ff.

³¹ *Stober/Eisenmenger*, NVwZ 2005, 121 ff.

³² *Kniesel*, in: Lisken/Denninger (Hg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage 2012, S. 1044 ff.

³³ *Meyer-Teschendorf*, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl. 2009, 1221 ff.

³⁴ Verwendung findet der Begriff beispielsweise im Titel des Datenverarbeitungs- und Informationssystems „Informationssystem Ernährungssicherstellung“ (IS-ENV), das sowohl für die Bereiche der Ernährungssicherstellung als auch der Ernährungsvorsorge geschaffen wurde.

A. Einordnung der Ernährungsvorsorge und der Ernährungssicherstellung in das System des Katastrophenrechts

Versuche, das Katastrophenrecht i.w.S. zu systematisieren, können sich einerseits an den Funktionen der Regelungen orientieren oder andererseits an den verschiedenen Regelungsmaterien.

I. Einteilung des Katastrophenrechts i.w.S. nach Funktionen

Regelungen des Katastrophenrechts können ihrer Funktion nach in Regelungen zur Katastrophenvorsorge, Katastrophenbekämpfung, Katastrophenvermeidung und Katastrophennachsorge eingeteilt werden, siehe Abbildung 1.

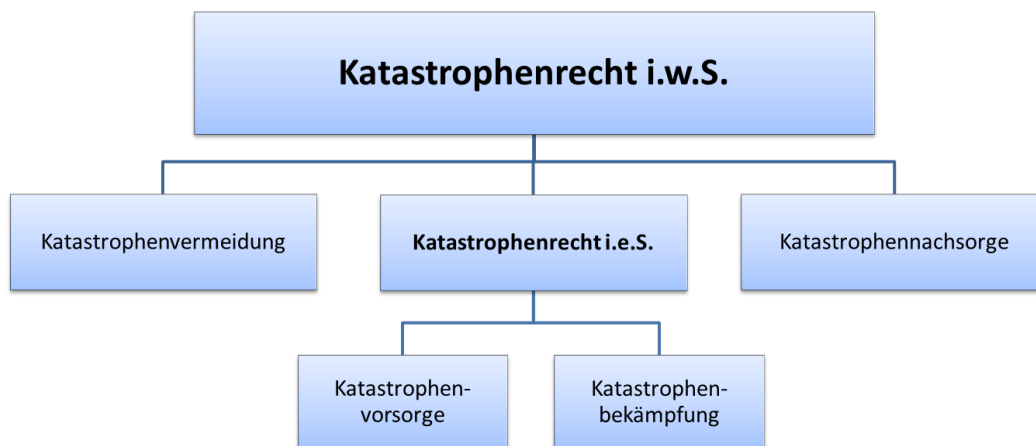


Abbildung 1: Systematisierung des Katastrophenrechts nach Regelungsfunktionen

Zum Katastrophenrecht i.w.S. zählt zunächst die am weitesten im Vorfeld einer Katastrophe stattfindende Katastrophenvermeidung, die darauf abzielt, den Eintritt einer Katastrophe gänzlich zu unterbinden.³⁵ Ebenfalls im Vorfeld einer Katastrophe findet die Katastrophenvorsorge statt. Sie stellt die Vorbereitung der Katastrophenbekämpfung dar und findet als Vorbereitung vor dem Ernstfall des Katastropheneintritts statt.³⁶ Ist eine Katastrophe eingetreten oder droht sie, werden die Regelungen der Katastrophenbekämpfung relevant. Regelungen zur Vorsorge und Bekämpfung von Katastrophen

³⁵ Kloepfer, VerwArch 2007, 163 (169); Thiele, in: Härtel (Hg.), Handbuch Föderalismus, 2012, Band 3, S. 74.

³⁶ Vgl. Thiele, in: Härtel (Hg.), Handbuch Föderalismus, 2012, Band 3, S. 69 ff.

werden häufig als Katastrophenrecht i.e.S. bezeichnet.³⁷ Zum Katastrophenrecht i.w.S. wird schließlich noch die Katastrophennachsorge gezählt, welche die Beseitigung von eingetretenen Schäden zum Gegenstand hat.³⁸

Auch das **Ernährungssicherstellungs- und das Ernährungsvorsorgegesetz** lassen sich in diese Systematik einordnen. Zwar geht es in beiden Gesetzen nicht um Katastrophen i.S.d. allgemeinen Landeskatastrophenschutzgesetze, doch beide Gesetze enthalten einerseits Regelungen, die die Vorsorge für Versorgungskrisen betreffen und andererseits solche Regelungen, die zur Bekämpfung derselben erforderlich sind. Dies verdeutlicht einmal mehr, dass sich die Ernährungsnotfallvorsorge in die bestehende katastrophenrechtliche Systematik einpasst und ein Teil derselben ist.

II. Einteilung des Katastrophenschutzrechts i.w.S. nach Regelungsmaterien

Eine andere Möglichkeit das Katastrophenrecht zu systematisieren, ist eine Einteilung, die sich an den einzelnen im Katastrophenrecht i.w.S. geregelten Sachmaterien orientiert, siehe Abbildung 2.

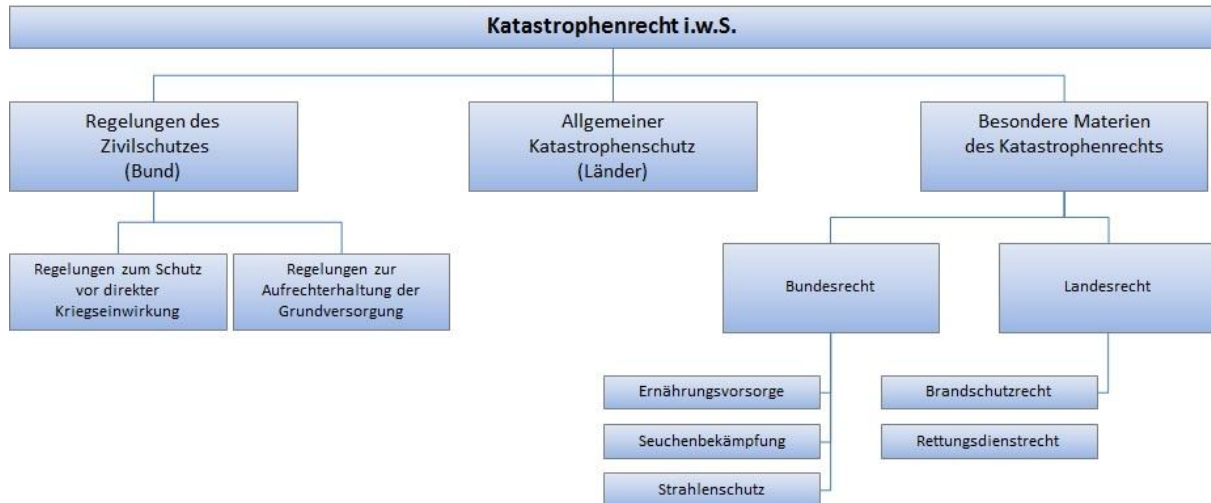


Abbildung 2: Systematisierung des Katastrophenrechts nach Regelungsmaterien

³⁷ Kloepfer, VerwArch 2007, 163 (168 f.); Thiele, in: Härtel (Hg.), Handbuch Föderalismus, 2012, Band 3, S. 75.

³⁸ Kloepfer, VerwArch 2007, 163 (169); Thiele, in: Härtel (Hg.), Handbuch Föderalismus, 2012, Band 3, S. 75.

Eine Sachmaterie des Katastrophenrechts i.w.S. stellen die Regelungen des Zivilschutzes dar, die den Schutz der Zivilbevölkerung gegenüber kriegsbedingten Gefahren bezwecken³⁹. Im Bereich des Zivilschutzes sind einerseits Regelungen zu finden, die dem Schutz vor direkter Kriegseinwirkung dienen und andererseits Regelungen, die auf eine Aufrechterhaltung der Grundversorgung der Bevölkerung zielen.⁴⁰ Dem Schutz vor direkter Kriegseinwirkung dient das Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG)⁴¹. Zur Aufrechterhaltung der Grundversorgung hat der Gesetzgeber die Sicherstellungsgesetze erlassen. Zu diesen gehört auch das **Ernährungssicherstellungsgesetz**. Die ersten Sicherstellungsgesetze⁴² wurden im Zuge der einfachen Notstandsgesetzgebung ab 1965 erlassen.⁴³ Terminologisch kennzeichnete der Begriff „Sicherstellungsgesetz“ ursprünglich, dass es sich um die Abwehr kriegsbedingter Gefahren handele, als Parallelbegriff zur Aufrechterhaltung der Grundversorgung in Friedenszeiten wurde der Titel „Vorsorgegesetz“ verwendet. Diese terminologische Unterscheidung findet sich zwar auch heute noch in vielen Gesetzesbezeichnungen wieder⁴⁴, wird jedoch nicht mehr konsequent in diesem Sinne verwendet. So findet das Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz sowohl bei Versorgungsstörungen in Friedenszeiten als auch bei solchen im Rahmen kriegerischer Auseinandersetzungen Anwendung.

Den Kern des Katastrophenrechts bildet der allgemeine Katastrophenschutz, d.h. die allgemeinen Katastrophenschutzgesetze der Länder. Es handelt sich stets um Regeln-

³⁹ *Degenhart*, in: Sachs (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage 2011, Art. 73 Rn. 8.

⁴⁰ Vgl. *Kloepfer*, Bevölkerungsschutzrecht, 2014 (im Erscheinen), § 9 Rn. 215.

⁴¹ Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz - ZSKG) v. 25. März 1997, BGBl. I S. 726, zuletzt geändert durch Art. 2 Nr. 1 des Gesetzes v. 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2350.

⁴² Das Ernährungssicherstellungsgesetz, Wirtschaftssicherstellungsgesetz, Wassersicherstellungsgesetz und Verkehrssicherstellungsgesetz.

⁴³ Siehe Ausführungen Kap. 1 S. 2.

⁴⁴ So auch in den Titeln Ernährungssicherstellungsgesetz (kriegsbedingte Gefahren) und Ernährungsvorsorgegesetz (friedenszeitliche Versorgungskrisen).

gen, die sich ursachenunabhängig mit dem Eintritt einer Katastrophe beschäftigen. In beinahe allen Landesgesetzen wird der Begriff der Katastrophe definiert.⁴⁵

Neben dem Katastrophenschutzrecht gibt es besondere Materien des Sicherheitsrechts, die nicht ursachenunabhängig an eine Katastrophe anknüpfen, sondern an spezielle sicherheitsrelevante Materien. Hierzu zählen u.a. die Terrorismusabwehr, die Seuchenbekämpfung, der Strahlenschutz, der Brandschutz und der Rettungsdienst. Ebenso ist hier die Ernährungsvorsorge mit dem **Ernährungsvorsorgegesetz** einzuordnen.

B. Zuständigkeitsverteilung im Katastrophenrecht

Auch bei der Darstellung der Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten im Katastrophenrecht lässt sich die in Abbildung 2⁴⁶ getroffene Einteilung in Regelungen des Zivilschutzes, des Landeskatastrophenrechts und der besonderen Sicherheitsmaterien aufgreifen. Während die Regelungen des Zivilschutzes nach geltender Verfassungslage Bundesrecht und die Regelungen des allgemeinen Katastrophenschutzes Landesrecht sind, gibt es im Bereich des besonderen Katastrophenrechts sowohl bundesrechtliche wie landesrechtliche Regelungen.

I. Regelungen des Zivilschutzes

Im Bereich des Schutzes der Zivilbevölkerung, wozu auch das Ernährungssicherstellungsgesetz gehört, besitzt der Bund nach Art. 73 I Nr. 1 GG die ausschließliche **Gesetzgebungszuständigkeit**. Die **Verwaltungszuständigkeit** ist in Art. 87b II GG geregelt. Hiernach können Bundesgesetze, die dem Schutz der Zivilbevölkerung dienen, bestimmen, dass sie in bundeseigener Verwaltung oder in fakultativer Bundesauftragsverwaltung ausgeführt werden. Von dieser Möglichkeit der Bundesauftragsverwaltung hat der Gesetzgeber durch § 2 I 1 ZSKG⁴⁷ Gebrauch gemacht. Im Ernährungssicherstellungsgesetz sieht § 10 I 1 ESG als Grundsatz die Ausführung von Rechtsverordnungen nach dem

⁴⁵ Keine Definition enthalten die Katastrophenschutzgesetze der Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.

⁴⁶ Siehe Kap. 2 S. 4.

⁴⁷ Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz - ZSKG) v. 25.03.1997, BGBl. I S. 726, zuletzt geändert durch Art. 2 Nr. 1 des Gesetzes v. 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2350.

Ernährungssicherstellungsgesetz durch die Länder im Auftrage des Bundes vor. Ausnahmsweise können die Rechtsverordnungen nach § 10 I 2 EVG aber auch eine bundeseigene Verwaltung vorsehen.

II. Landeskatastrophenrechtliche Regelungen

Für das Katastrophenschutzrecht als Teil des besonderen Gefahrenabwehrrechts kommt den Ländern nach Art. 70 I, 30 GG die **Gesetzgebungszuständigkeit** zu, weshalb alle Länder Katastrophenschutzgesetze erlassen haben. Die **Ausführung** dieser Landesgesetze obliegt nach Art. 30 GG den Ländern.

III. Besondere Materien des Sicherheitsrechts

Bei den besonderen Materien des Sicherheitsrechts ist stets genau zu prüfen, wem die Gesetzgebungszuständigkeit zukommt. So hat der Bund eine ausschließliche Zuständigkeit zur Terrorismusabwehr (Art. 73 I Nr. 9a GG) und im Bereich des Atomrechts (Art. 73 I Nr. 14 GG). Die Länder können hier gesetzgebend nur bei einer ausdrücklichen bundesrechtlichen Ermächtigung tätig werden (Art. 76 GG). Für die **Ernährungsvorsorge** (Art. 74 I Nr. 17 GG), die Seuchenbekämpfung (Art. 74 I Nr. 19 GG) sowie den Wasserhaushalt (Art. 74 I Nr. 32 GG) kommt dem Bund eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit zu. Solange und soweit er aber von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch macht, können hier die Länder gesetzgebend tätig werden. Lässt sich für eine Materie keine Kompetenznorm finden – wie beim Brandschutz und Rettungsdienst – bleibt die Regelzuständigkeit der Länder nach Art. 70 I, 30 GG bestehen, d.h. hier besteht eine ausschließliche Landesgesetzgebungskompetenz.

Sofern eine ausschließliche oder, wie im Fall des Ernährungsvorsorgegesetzes, eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes besteht, führen die Länder die erlassenen Bundesgesetze grundsätzlich nach Art. 30, 83 GG als eigene Angelegenheiten aus.⁴⁸ Für die Ausführung von Landesgesetzen sind die Länder nach Art. 30 GG ohnehin zuständig.

⁴⁸ Eine Ausnahme findet sich im Bereich des Atomrechts auf der Grundlage des Art. 87c GG; strittig ist die Verwaltungskompetenz im Rahmen der Terrorismusabwehr, gegen eine Verwaltungskompetenz des Bundes *Uhle*, in: Maunz-Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 73 Rn. 209.

IV. Katastrophenhilfe des Bundes

Einen Sonderfall zu der soeben geschilderten Kompetenzverteilung stellt die Amtshilfe des Bundes bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen nach Art. 35 II 2 GG (regionaler Katastrophennotstand) und Art. 35 III 1 GG (überregionaler Katastrophennotstand) dar.⁴⁹

1. Grundgesetzliche Regelung

Im Fall des regionalen Katastrophennotstandes (Art. 35 II 2 GG) kann das von einer Naturkatastrophe oder einem besonders schweren Unglücksfall betroffene Land u.a. Kräfte und Einrichtungen des Bundes anfordern. Der Bund ist dann zur Hilfeleistung verpflichtet.⁵⁰ Liegt ein überregionaler Katastrophennotstand vor (Art. 35 III 1 GG), kann die Bundesregierung zum einen Landesregierungen anweisen, ihre Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen, zum anderen kann sie Einheiten des Bundesgrenzschutzes sowie die Streitkräfte einsetzen.⁵¹

Unter Naturkatastrophen i.S.d. Art. 35 GG sind solche Schadensereignisse zu verstehen, die durch Naturgewalten ausgelöst werden.⁵² Ursächlich können demnach beispielsweise Stürme, Erdbeben, Überschwemmungen, Lawinen oder Dürreperioden sein. Besonders schwere Unglücksfälle hingegen sind Schadensereignisse großen Ausmaßes, die sich auf menschliches Fehlverhalten oder technische Unzulänglichkeiten zurückführen lassen.⁵³ Sowohl im Falle einer Naturkatastrophe als auch im Falle eines besonders schweren Unglücksfalles genügt es, wenn das schädigende Ereignis unmittelbar droht.

Bei der Katastrophenhilfe des Bundes handelt es sich stets um das zur Verfügung stellen von personellen und materiellen Kapazitäten. Eine inhaltliche Einflussnahme auf zu treffende Maßnahmen wird nicht zugelassen. Einen „Bundeskatastrophenschutz“ kann es daher nach der derzeitigen verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung nicht geben.

⁴⁹ Näheres bei *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band 1, 2011, § 28 Rn. 28 ff.

⁵⁰ *Erbguth*, in: Sachs (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage 2011, Art. 35 Rn. 40.

⁵¹ Näheres bei *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band 1, 2011, § 28 Rn. 32 ff.

⁵² *Erbguth*, in: Sachs (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage 2011, Art. 35 Rn. 38.

⁵³ BVerfGE 115, 118 (143), s. auch *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 28 Rn. 17 ff. zugleich mit Kritik an dieser Gegenüberstellung.

2. Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes

Durch das am 2. April 2009 auf Bundesebene erlassene Gesetz zur Änderung des bestehenden Zivilschutzgesetzes wurde das Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG) geschaffen. In das bestehende Zivilschutzgesetz des Bundes wurden, auch auf entsprechende Bitten der Länder hin⁵⁴, Regelungen zur Katastrophenhilfe des Bundes aufgenommen.⁵⁵ Dabei ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz für Regelungen im Bereich des **Zivilschutzes** sich aus Art. 73 I Nr. 1 GG.

Die Regelungen, die das Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz in seinem sechsten Abschnitt zur **Katastrophenhilfe des Bundes** trifft, sollen sich auf eine Bundeskompetenz aus Art. 35 II 2 i.V.m. III 1 GG stützen.⁵⁶ Um eine Gesetzgebungszuständigkeit zu begründen, wird im Gesetzesentwurf einerseits auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 15. Februar 2006 zum Luftsicherheitsgesetz verwiesen⁵⁷, zum anderen wird eine Kompetenz kraft Natur der Sache angenommen, da nur der Bund die Planung, Vorbereitung und Koordinierung von Maßnahmen im Rahmen seiner Pflichten aus Art. 35 II 2, III 1 GG regeln könne.⁵⁸ Das Urteil von 2006 zum Luftsicherheitsgesetz hat jedoch inzwischen hinsichtlich der Herleitung einer Gesetzgebungskompetenz aus Art. 35 II 2, III GG eine Korrektur erfahren. In seiner Plenarentscheidung vom 17. August 2012 zum Luftsicherheitsgesetz⁵⁹ stellte das Plenum fest, dass sich aus Art. 35 II 2, III GG keine Bundeskompetenz zur Regelung des Streitkräfteeinsatzes im Katastrophennotstand ergäbe. Es führte aus, dass es nicht nahe läge, ungeschriebene Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes in Normen außerhalb der Art. 70 ff. GG aufzusuchen.⁶⁰ Gestützt werde diese Ansicht durch die Tatsache, dass sich aus Normen wie Art. 35 II, III GG nicht eindeutig ergäbe, ob es sich um eine ausschließliche oder eine konkurrierende Gesetzgebungs-

⁵⁴ Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 183. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und Senatoren der Länder am 1. Juni 2007, Punkt 16.5, S. 21.

⁵⁵ Insbesondere integriert wurden Regelungen bzgl. der Ausstattung (§ 14 ZSKG) sowie hinsichtlich der Aus- und Fortbildung (§ 14 ZSKG).

⁵⁶ BT-Drs. 16/11338, S. 9.

⁵⁷ BVerfGE 115, 118; diese Rechtsprechung ist indes durch den Beschluss v. 3. Juli 2012, 2 PBvU 1/11, Rn. 16. überholt.

⁵⁸ BT-Drs. 16/11338, S. 9.

⁵⁹ BVerfG Beschluss v. 3. Juli 2012, 2 PBvU 1/11.

⁶⁰ BVerfG Beschluss v. 3. Juli 2012, 2 PBvU 1/11, Rn. 16.

kompetenz handele.⁶¹ Das BVerfG hegt demnach, wie auch andere Stimmen in der Literatur⁶², grundsätzliche Zweifel hinsichtlich der Frage, ob sich aus den Art. 35 II 2, III GG eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes herleiten lässt.

Inhaltlich trifft das Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz – aufgrund der fehlenden Bundeszuständigkeit für den Katastrophenschutz – keine allgemeinen Regelungen im Bereich des Katastrophenrechts. Es werden vielmehr Regelungen für die Amtshilfe des Bundes im Rahmen des Art. 35 II 2, III 1 GG geschaffen. So kann beispielsweise eine Koordinierung von Hilfsmaßnahmen durch den Bund nach § 16 II ZSKG bei Maßnahmen im Bereich des Gesundheitsschutzes nur dann erfolgen, wenn das betroffene Land bzw. die betroffenen Länder den Bund darum ersuchen.

3. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

Am 27. April 2004 wurde per Gesetz⁶³ das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe geschaffen. Es untersteht nach § 1 S. 2 des Errichtungsgesetzes dem Bundesministerium des Innern. Nach § 2 des Errichtungsgesetzes nimmt das Bundesamt Aufgaben des Bundes auf den Gebieten des Bevölkerungsschutzes und der Katastrophenhilfe wahr. Entsprechend dem Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz hätte der Name des Bundesamtes auch Bundesamt für Zivilschutz und Katastrophenhilfe lauten können. Mit der Verwendung des Begriffes „*Bevölkerungsschutz*“ sollte jedoch verdeutlicht werden, dass ein übergreifender Ansatz⁶⁴ verfolgt wird, der die bisherige strikte Trennung zwischen Zivilschutz und Katastrophenschutz überwindet.

Verfassungsrechtliche Grundlage für die Errichtung des Bundesamtes ist Art. 87 III 1 GG. Diese Grundlage rechtfertigt die Errichtung eines Bundesamtes im Bereich des Zivilschutzes, da hier dem Bund eine Gesetzgebungszuständigkeit zukommt. Für die Bereiche des Katastrophenhilfe des Bundes bietet Art. 87 III 1 GG nur dann eine hinreichende Grundlage, wenn man annimmt, dass dem Bund aus Art. 35 II 2, 35 III 1 GG in Verbindung mit den Grundsätzen einer Bundeskompetenz kraft Natur der Sache eine Gesetz-

⁶¹ BVerfG Beschluss v. 3. Juli 2012, 2 PBvU 1/11, Rn. 16.

⁶² *Kloepfer*, Bevölkerungsschutzrecht, 2014 (im Erscheinen), § 3 Rn. 72.

⁶³ Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe v. 27. April 2004, BGBl. I S. 630, zuletzt geändert durch Art. 2 I des Gesetzes v. 2. April 2009, BGBl. I S. 693.

⁶⁴ *Meyer-Teschendorf*, DVBl. 2009, 1221 (1224).

gebungszuständigkeit zukommt. Diese kann sich aber nur auf die Modalitäten der Mitwirkung des Bundes im Rahmen der Amtshilfe beziehen, nicht aber auf die Zulässigkeit und die Voraussetzungen der Amtshilfe selbst.

C. Gegenüberstellung der Begriffe Katastrophe und Versorgungskrise

Voraussetzung für die Ausübung von Eingriffsbefugnissen nach den Landeskatastrophenschutzgesetzen ist regelmäßig die Feststellung des Katastrophenfalles⁶⁵. Voraussetzung der Anwendung von Rechtsverordnungen auf der Grundlage des Ernährungsvorsorgegesetzes ist die Feststellung einer Versorgungskrise. Im Folgenden wird untersucht, was unter dem Begriff der Katastrophe zu verstehen ist und wie er von dem Begriff der Versorgungskrise abgegrenzt werden kann.

I. Katastrophe und Katastrophenfall

Im heutigen Sprachgebrauch ist unter eine Katastrophe ein schweres Unglück bzw. ein Naturereignis mit verheerender Wirkung zu verstehen.⁶⁶ Rechtlich findet sich der Begriff der Katastrophe in erster Linie in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder. In fast allen Katastrophenschutzgesetzen⁶⁷ findet sich eine Definition des Begriffs der Katastrophe. So definiert § 1 II Nr. 2 BbgBKG⁶⁸: *„Katastrophen [sind] insbesondere Naturereignisse oder durch Mensch oder Technik verursachte Ereignisse, die eine Beeinträchtigung oder unmittelbare Gefährdung von Leben oder Gesundheit einer Vielzahl von Menschen, erheblicher Sachwerte, lebensnotwendiger Unterkünfte oder der Versorgung der Bevölkerung bedeuten und dabei zugleich erhebliche Störungen oder unmittelbare Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung verursachen, durch Kräfte der Feuerwehr und des Rettungsdienstes und trotz Nachbarschaftshilfe nicht in angemessener Zeit beseitigt werden können und den Einsatz der Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes unter einheitlicher Führung erfordern.“* Die Definitionen des Katastrophenbegriffs sind in

⁶⁵ Lediglich in Bremen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz fehlt eine Regelung zur förmlichen Feststellung des Katastrophenfalls.

⁶⁶ Der Brockhaus in fünf Bänden, Band 3, 9. Auflage 2000, Artikel Katastrophe, S. 2337.

⁶⁷ Nicht in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.

⁶⁸ Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz - BbgBKG) v. 24. Mai 2004, GVBl. I/04 S. 197, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes v. 23. September 2008, GVBl. I/08 S. 202, 206.

den einzelnen Landesvorschriften unterschiedlich, weisen jedoch stets vergleichbare Elemente auf.⁶⁹ Zunächst muss es sich um einen Notstand bzw. um Naturereignisse oder schwere Unglücksfälle handeln. Diese müssen bestimmte Rechtsgüter, Leib, Leben bzw. Sachwerte, erheblich gefährden und schließlich nur durch zentral gelenkte Aktionen von speziellen Einsatz- und Hilfskräften bekämpft werden können. Abstrakt betrachtet handelt es sich um die Beschreibung einer bestimmten Gefahrensituation, die um ein organisatorisches Element ergänzt wird.⁷⁰

Der Begriff Katastrophenfall bezeichnet das Vorliegen, den Eintritt einer Katastrophe. So bestimmt § 42 BbgBKG, dass die untere Katastrophenschutzbehörde den Eintritt und das Ende des Katastrophenfalls feststellt.

II. Abgrenzung der Katastrophe von der Versorgungskrise

Versucht man, die Versorgungskrise von der Katastrophe i.S.d. Katastrophenschutzgesetze abzugrenzen, müssen verschiedene Aspekte betrachtet werden.

Zunächst ist danach zu differenzieren, welchen Rechtsgütern Gefahr droht. Im Falle der Versorgungskrise ist die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln gefährdet. Gefährdete Rechtsgüter sind daher in erster Linie das Leben und die Gesundheit der Bevölkerung. Eine Katastrophe kann eine Gefahr für verschiedene Rechtsgüter darstellen. Es können Leib oder Leben gefährdet sein, aber auch bedeutende Sachgüter. Weshalb Leib oder Leben gefährdet sind, spielt für das Vorhandensein einer Katastrophe keine Rolle, während die Gefahr im Falle der Versorgungskrise auf Versorgungsengpässe im Lebensmittelbereich zurückzuführen ist.

Von besonderer Bedeutung für die Abgrenzung der Versorgungskrise von der Katastrophe ist die räumliche Ausdehnung der Gefahrenlage. Eine Versorgungskrise liegt nur dann vor, wenn wesentliche Teile des Bundesgebietes von der Krise betroffen sind. Was genau unter dem auslegungsbedürftigen Begriff der „wesentlichen Teile des Bundesgebietes“ zu verstehen ist, wird an anderer Stelle zu erörtern sein.⁷¹ Wird dieser Ausdeh-

⁶⁹ Aufzählung im Folgenden nach *Wien*, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000, S. 9.

⁷⁰ Mit weiteren Nachweisen *Leupold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012, S. 88.

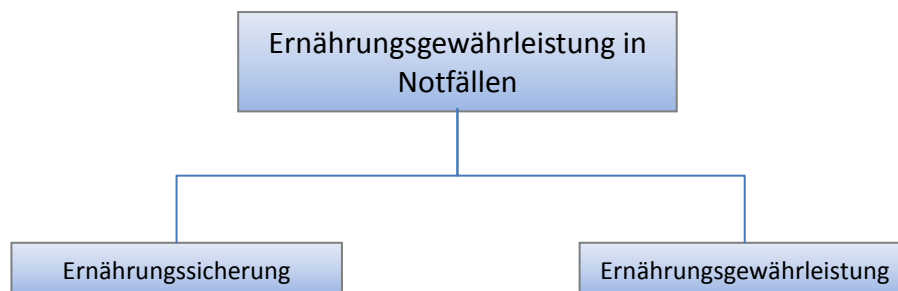
⁷¹ Siehe Kap. 5 S. 9 ff.

nungsgrad nicht erreicht, handelt es nicht um eine Versorgungskrise, sodass Maßnahmen aufgrund des Ernährungsvorsorgegesetzes nicht ergehen können. Sehr wohl kann in diesem Fall, d.h. im engräumigen Bereich, aber eine Katastrophe vorliegen – sofern alle Tatbestandsmerkmale einer solchen gegeben sind –, was zur Anwendbarkeit der Katastrophenschutzgesetze der Länder führt. Dies verdeutlichen einige Landeskatastrophenschutzgesetze, indem sie auch eine Gefährdung der Versorgung der Bevölkerung für das Vorliegen einer Katastrophe zulassen.⁷² Hierunter kann auch die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln fallen.

Im Übrigen beinhalten beide Zustände, derjenige der Katastrophe und derjenige der Versorgungskrise, ein Element, das als Nachrang begründend verstanden werden kann. Eine Versorgungskrise liegt nach § 1 II EVG nur dann vor, wenn die Gefährdung durch marktgerechte Maßnahmen nicht, nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln behoben werden kann. Eine Katastrophe liegt nur dann vor, wenn die eigentlich zuständigen Gefahrenabwehrbehörden mit der Bewältigung der Gefahrenlage überfordert sind⁷³ bzw. eine zentrale Lenkung der Maßnahmen erforderlich ist.

Aus den Ausführungen ergibt sich, dass es sich bei der Versorgungskrise und der Katastrophe um jeweils eigenständige Zustände handelt. Aus dem Vorliegen eines Zustandes kann nicht auf das Vorliegen des anderen geschlossen werden. Es müssen immer die jeweiligen Tatbestandsmerkmale geprüft werden. Dabei ist es nicht ausgeschlossen, dass eine Lage sowohl den Tatbestand der Versorgungskrise als auch den Tatbestand der Katastrophe erfüllt.

D. Zusammenspiel von allgemeiner Gefahrenabwehr, Katastrophenschutz und Ernährungsnotfallvorsorge



⁷² Siehe beispielsweise § 1 II Nr. 2 BbgBKG, § 24 HBKG, § 1 II KatSG-LSA.

⁷³ Vgl. *Kloepfer*, Bevölkerungsschutzrecht, 2014 (im Erscheinen), § 1 Rn. 25.

Die Regelungsregime des allgemeinen Landeskatastrophenschutzrechts auf der einen und der Ernährungsvorsorge auf der anderen Seite existieren grundsätzlich parallel und unabhängig voneinander. Dennoch kann es zu Überschneidungen der Anwendungsgebiete kommen, wenn sowohl eine Versorgungskrise als auch eine Katastrophe i.S.d. Landeskatastrophenschutzgesetzes vorliegen. Die Regelungen können sich gegenseitig ergänzen, sofern es sich um unterschiedliche Sachmaterien handelt. Soll dieselbe Sachmaterie geregelt werden, ist das Ernährungsvorsorgegesetz als *lex specialis* vorrangig.

Maßnahmen auf der Grundlage des **Ernährungsvorsorgegesetzes**, bzw. Rechtsverordnungen auf der Grundlage dieses Gesetzes, können nur dann angewendet werden, wenn eine Versorgungskrise i.S.v. § 1 II EVG vorliegt. Zugleich können die Versorgungsprobleme aber auch eine Katastrophe i.S.d. des jeweiligen Landesgesetzes darstellen, so dass – nach dem i.d.R. notwendigen Ausruf des Katastrophenfalls⁷⁴ – auch auf das entsprechende **Landeskatastrophenschutzgesetz** zurückgegriffen werden kann. Sind die Landeskatastrophenschutzgesetze anwendbar, dürfen keine dem spezielleren Ernährungsvorsorgegesetz zuwiderlaufende Regelungen getroffen werden. Aus dem Vorliegen einer Versorgungskrise ist aber nicht zwangsläufig zu folgern, dass auch eine Katastrophe i.S.d. Landeskatastrophenschutzgesetzes vorliegt. Vielmehr kann und soll das Ernährungsvorsorgegesetz auch dann Anwendung finden, wenn der Versorgungsengpass unterhalb der Katastrophenschwelle liegt. Lässt sich weder in den Rechtsverordnungen des Ernährungsvorsorgegesetzes noch im Landeskatastrophenrecht, sofern dies anwendbar ist, eine Ermächtigungsgrundlage für eine bestimmte erforderliche Maßnahme finden, so kann grundsätzlich auch auf das **allgemeine Gefahrenabwehrrecht** der Länder zurückgegriffen werden.⁷⁵ Auch im Verhältnis zum allgemeinen Gefahrenabwehrrecht geht aber das Ernährungsvorsorgegesetz als *lex specialis* vor.

Zudem ist stets an die Möglichkeit der Katastrophenhilfe⁷⁶ nach Art. 35 II 2, III 1 GG zu denken. Eine Anwendung dieser Artikel kommt dann in Betracht, wenn eine Naturkatastrophe oder ein besonders schwerer Unglücksfall i.S.d. Grundgesetzes vorliegt. Der Be-

⁷⁴ Von einer Feststellung des Katastrophenfalls sehen nur die Länder Bremen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ab, siehe Vgl. *Kloepfer*, Bevölkerungsschutzrecht, 2014 (im Erscheinen), § 10 Rn. 74.

⁷⁵ Vgl. *Kniesel*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage 2012, S. 1046.

⁷⁶ Siehe schon Kap. 2 S. 7 f.

griff der Katastrophe nach den Landeskatastrophenschutzgesetzen und die verfassungsrechtlichen Begriffe der Naturkatastrophe und des besonders schweren Unglücksfalls überschneiden sich zu großen Teilen, sind aber nicht deckungsgleich. Es sind auch Gefahrenlagen unterhalb der Katastrophenschwelle umfasst.⁷⁷ Um die Amtshilfenvorschriften anzuwenden, muss daher stets geprüft werden, ob eine Naturkatastrophe oder ein besonders schwerer Unglücksfall im Sinne der Verfassung vorliegt.

I. Handlungsmöglichkeiten der Katastrophenschutzbehörden

Sofern aufgrund des (drohenden) Versorgungsengpasses der Katastrophenfall i.S.d. Landeskatastrophenschutzgesetze festgestellt wurde, können Befugnisse aufgrund der Katastrophenschutzgesetze der Länder ausgeübt werden. Zuständig für die Abwehr der Gefahr sind ab der Ausrufung des Katastrophenfalles die Katastrophenschutzbehörden⁷⁸ als Sonderordnungsbehörden.⁷⁹ Daneben leistet die Polizei Amts- und Vollzugshilfe.⁸⁰

Von besonderer Bedeutung könnten hier die Vorschriften zur Mitwirkung von privaten Organisationen beim Katastrophenschutz werden.⁸¹ Je nach der gewünschten Art der Verteilung von Lebensmitteln im Krisenfall, insbesondere bei Personen die gesundheitsbedingt keine Ausgabestellen aufsuchen können, könnte die Mitwirkung von privaten Hilfsorganisationen erforderlich werden.

Wie auch die Gefahrenabwehrgesetze der Länder, enthalten die Landeskatastrophenschutzgesetze abschließend aufgeführte Standardmaßnahmen sowie in aller Regel eine Generalklausel.⁸² Die Standardmaßnahmen dürften in Fällen von Versorgungsengpässen i.d.R. nicht zielführend sein. Denkbar wäre aber beispielsweise die Nutzung der jeweiligen Ermächtigung zur Inanspruchnahme von Sachen⁸³ – beispielsweise von Lebens- oder auch von Produktionsmitteln. Gemäß der katastrophenrechtlichen Generalklauseln

⁷⁷ *Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 84.

⁷⁸ Untere Katastrophenschutzbehörden sind die Kreise und die kreisfreien Städte.

⁷⁹ *Kniesel*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage 2012, S. 1050.

⁸⁰ *Kniesel*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage 2012, S. 1050.

⁸¹ Siehe beispielsweise §§ 12 f. KatSG Bln, §§ 18 f. BbgBKG.

⁸² So in § 1 I 2 S. 2 LKatSG B-W, § 7 II KatSG Bln, § 8 BbgBKG, § 48 BremHilfeG, § 14 I HmbKatSG, § 33 HBKG, § 15 I LKatSG M-V, § 25 I LBKG R-P, § 21 I SBKG, § 37 I 2 SächsBRKG, § 30 I ThürBKG.

⁸³ Siehe beispielsweise § 8 II KatSG Bln, § 13 III BbgBKG.

können die Katastrophenschutzbehörden nach pflichtgemäßem Ermessen die zur Abwehr der Katastrophe notwendigen Maßnahmen treffen. In den Ländern, in denen keine katastrophenrechtliche Generalklausel normiert ist, muss auf die polizeiliche Generalklausel zurückgegriffen werden.⁸⁴ Die Katastrophenschutzbehörden können aufgrund der Generalklausel oder den Standartmaßnahmen in erster Linie Verwaltungsakte erlassen. Da aber, um einem drohenden oder vorhandenen Versorgungsengpasses zu begegnen, in aller Regel Verfügungen an eine Vielzahl von Adressaten ergehen müssen, erscheinen **Einzelverfügungen** aufwendig und ineffektiv. Sofern Regelungen für einen bestimmten bzw. bestimmbaren Adressatenkreis in einer konkreten Situation sinnvoll sind, kommt daher grundsätzlich der Erlass von **Allgemeinverfügungen** i.S.v. § 35 S. 2 VwVfG⁸⁵ in Betracht. Im Einzelfall kann es jedoch schwierig sein, zu entscheiden, ob ein bestimmbarer Adressatenkreis vorliegt.⁸⁶

II. Handlungsmöglichkeiten der Polizei- und Ordnungsbehörden

Sowohl Polizei- als auch Ordnungsbehörden⁸⁷ können Standardmaßnahmen ergreifen oder auf der Grundlage ihrer jeweiligen Generalklausel⁸⁸ Verwaltungsakte erlassen. Die Zuständigkeit der Polizei beschränkt sich in der Regel auf Eilfälle.

Standardmaßnahmen, wie Durchsuchungen oder Platzverweise, sind v.a. als Begleitmaßnahmen denkbar. Wahrscheinlicher ist der Rückgriff auf die polizei- bzw. ordnungsbehördliche Generalklausel. Voraussetzung für den Erlass von Verwaltungsakten

⁸⁴ Musil/Kirchner, Verw 39 (2006), 373, 385.

⁸⁵ Verwaltungsverfahrensgesetz v. 23. Januar 2003, BGBl. I S. 102, zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes v. 14. August 2009, BGBl. I S. 2827, die Landesverwaltungsverfahrensgesetze enthalten eine entsprechende Regelung oder verweisen auf das Bundesverwaltungsverfahrensgesetz.

⁸⁶ Racher, in: Lisken/Denninger (Hg.), Handbuch des Polizeirechts, 3. Auflage 2001, F Rn. 56.

⁸⁷ Im Folgenden wird aus trotz terminologischer Unterschiede in den Bundesländern – beruhend auf dem Trennungs- und Einheitssystem – aus Gründen der Vereinfachung auf das Begriffspaar Polizei- und Ordnungsbehörden zurückgegriffen, wobei unter Polizeibehörden solche Behörden zu verstehen sind, die vor Ort wirken und unter Ordnungsbehörden solche, die vom Schreibtisch aus tätig werden, vgl. *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, 5. Auflage 2008, § 2 Rn. 24 f.

⁸⁸ Beispielsweise § 17 ASOG Bln (Polizei und Ordnungsbehörden), § 13 OBG Bbg (Ordnungsbehörden), § 10 BbgPolG (Polizeibehörden).

bzw. Allgemeinverfügungen nach den Generalklauseln ist stets eine konkrete⁸⁹ Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. Bei einem Versorgungsengpass liegt eine Gefährdung der Rechtsgüter des Einzelnen vor, die öffentliche Sicherheit ist daher gefährdet. Eine konkrete Gefahr liegt dann vor, wenn im Einzelfall eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für den Schadenseintritt besteht.⁹⁰ Die Voraussetzungen, die an die Gefahrenlage gestellt werden, sind daher geringer, als im Falle von Maßnahmen nach dem Ernährungsvorsorgegesetz. Verwaltungsakte und Allgemeinverfügungen könnten daher grundsätzlich im Falle eines Versorgungsengpasses erlassen werden.

Grundsätzlich können die Ordnungsbehörden auch abstrakt-generelle **Verordnungen** erlassen.⁹¹ Sobald jedoch eine Versorgungskrise festgestellt ist, können Verordnungen zur Sicherung der Ernährung einzig auf der Grundlage des Ernährungsvorsorgegesetzes erlassen werden.

E. Fazit

Die Ausführungen haben gezeigt, dass die Ernährungsnotfallvorsorge Teil des Katastrophenrechts i.w.S. ist. Die Versorgungskrise und die Katastrophe sind jeweils eigene Zustände, die die Anwendbarkeit verschiedener Rechtsvorschriften auslösen. Sie können einzeln, aber auch kumulativ vorliegen. Sofern letzteres der Fall ist, ergänzen die katastrophenschutzrechtlichen Landesregelungen die Regelungen der Ernährungsvorsorge und der Ernährungssicherstellung.

⁸⁹ Vgl. *Denninger*, in: *Denninger/Rachor/Bergemann/Lisken* (Hg.), *Handbuch des Polizeirechts*, 5. Auflage 2012, S. 204.

⁹⁰ *Pieroth/Schlink/Kniesel*, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, 5. Auflage 2008, § 4 Rn. 9.

⁹¹ Generalklauseln zum Erlass von Rechtsverordnungen finden sich beispielsweise in § 55 ASOG oder in § 25 I OBG Bbg. Einzig in Bayern findet sich keine entsprechende Generalklausel.

Kapitel 3: Zusammenlegung von Ernährungssicherungsgesetz und Ernährungsvorsorgegesetz

A. Gesetzeslage

Zu untersuchen ist, ob die Trennung des verteidigungsfallbezogenen und des zivilen Regelungsteils der Ernährungsgewährleistung in Notfällen in zwei verschiedenen Gesetzen als sinnvoll und zweckdienlich erscheint oder ob eine Zusammenlegung anzustreben ist.

Historisch war die Trennung nicht immer gegeben: Bis zum Erlass des Ernährungsvorsorgegesetzes im Jahre 1990 waren beide Regelungsregime vereint im Ernährungssicherungsgesetz zu finden. Der Gesetzgeber scheint sich im Laufe der Jahre keine einheitliche Überzeugung gebildet zu haben, ob eine Differenzierung zwischen verteidigungsbezogener und nicht verteidigungsbezogener Notfallvorsorge wünschenswert ist, da eine folgerichtige zeitliche Abfolge sich bei der Nutzung der verschiedenen Regelungstechniken nicht erkennen lässt: Das 1975 erlassene Energiesicherungsgesetz und das 2011 erlassene Post- und Telekommunikationssicherungsgesetz umfassen Regelungen für den militärischen und den zivilen Notfall. Dazwischen trennte der Gesetzgeber jedoch 1990 den zivilen Teil aus dem Ernährungssicherungsgesetz heraus.

B. Analyse

I. Argumente für eine Zusammenlegung

1. Qualität der Gesetzgebung

Durch die Trennung der Regelungen (verteidigungs- bzw. spannungsfallbezogen und zivil) wird der Rechtsbetroffene mit zwei Gesetzen für vergleichbare Lebenssituationen konfrontiert. Hunger und Durst sind gleichermaßen quälend unabhängig davon, ob sie durch Krieg oder z.B. durch Naturkatastrophen verursacht werden. Für den Bürger ist es schwer zu erkennen, welche einschlägigen Pflichten ihn treffen, da die genaue Abgrenzung zwischen dem Anwendungsbereich von Art. 80a GG und der Versorgungskrise selbst in der Rechtswissenschaft umstritten ist. Zwar sind die unmittelbaren Rechtsbetroffenen sowohl im Rahmen des Ernährungsvorsorgegesetzes als auch des Ernährungssicherungsgesetzes Behörden und Unternehmen und damit in der Regel rechtlich kompetent beraten, aber auch in den einzelnen Gemeindeverwaltungen wird kaum die nötige Expertise vorhanden sein, eine exakte Abgrenzung vornehmen zu können. Dieses Problem wird jedoch dadurch abgemildert, dass beide Anwendungsvorschriften (§ 3 II 1

EVG und § 2 III ESG i.V.m. Art. 80a GG) eine explizite Feststellung durch die Bundesregierung, respektive Bundestag und Bundesrat erfordern. Des Weiteren ist es möglich, Rechtsverordnungen, auch auf Ermächtigungsgrundlagen aus beiden Gesetzen zu stützen. Dadurch wird der Rechtsbetroffene nur mit einer Regelung konfrontiert. Diese Variante hat der Verordnungsgeber beispielsweise bei der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung gewählt.

In Situationen, die eine staatliche Intervention nötig machen, wäre mit einem einheitlichen Gesetz sichergestellt, dass jederzeit das **gesamte Repertoire an Maßnahmen** zur Verfügung steht.⁹² Diese sind ggf. im Innenverhältnis gestuft und einige Maßnahmen erst bei einer Intensivierung der Notlage anwendbar, aber es findet kein „Sprung“ zwischen den Gesetzen (mehr) statt. Auch stehen neue Entwicklungen und Rechtsverordnungen, die auf Grund von Zeitmangel, politischen Unstimmigkeiten oder ähnlichem nur für ein Gesetz realisiert werden konnten, immer für beide Situationen unverzüglich zur Verfügung.

Ein einheitliches Konzept der Ernährungsgewährleistung in Notfällen würde auch die **internationale Zusammenarbeit** vereinfachen.⁹³

Beide Gesetze weisen eine Vielzahl an identischen Vorschriften auf. So kann durch eine Zusammenlegung diese Dopplung an identischen Regeln reduziert werden.

2. Überschneidungen im Vorsorgebereich

Zur Durchführung der schnellen Hilfe im Notfall gestatten sowohl Ernährungsvorsorgegesetz als auch Ernährungssicherungsgesetz der Bundesregierung, Rechtsverordnungen zu erlassen, die auch außerhalb der Versorgungskrise **Meldepflichten für Unternehmen** beinhalten, § 5 Nr. 1 – 3 ESG, § 2 I Nr. 7, 8 EVG. Aufgrund beider Ermächtigungen wurde die Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung⁹⁴ erlassen. Diese verpflichtet Betriebe zu regelmäßigen Meldungen an die zuständigen Stellen.

⁹² Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 74.

⁹³ Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 74.

⁹⁴ Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung vom 10. Oktober 2006, BGBl. 2006 I, S. 2214.

Auch das Gesetz über Meldungen über Markordnungswaren und die dazu erlassene Marktordnungswaren-Meldeverordnung⁹⁵ dienen der Vorbereitung einer schnellen Hilfe im Notfall durch die Verwaltung. Dieses Gesetz und die entsprechende Verordnung erlaubt die Datenerhebung, deren Daten dann u.a. für Zwecke der Planung der Ernährungsnotfallvorsorge genutzt werden können. Die erhobenen Daten können dabei sowohl für das Ernährungssicherstellungsgesetz als auch für die Vorbereitung des Vollzugs des Ernährungsvorsorgegesetzes genutzt werden.

Sowohl bei der Anwendung des Ernährungssicherstellungsgesetzes, als auch bei der Anwendung des Ernährungsvorsorgegesetzes braucht die Verwaltung **valide Daten**, um rational entscheiden zu können, wo Ressourcen sind, auf die zurückgegriffen werden kann. Auch muss ihr die Information zur Verfügung stehen, wo gerade keine Lebensmittel produziert werden (können). Dabei macht es keinen Unterschied, ob die Lebensmittelvorsorge aufgrund eines militärischen oder eines zivilen Vorfalls gestört ist. Die Datenerhebung im Vorfeld ist gleichartig.

Auch im Aufbau von **lokalen Krisenstäben** und in der Bereithaltung von **Mitteln zur logistischen Umsetzung** der Maßnahmen nach dem Ernährungssicherstellungsgesetz und Ernährungsvorsorgegesetz sind weite Bereiche der Vorbereitungshandlungen identisch. Für beide Krisenszenarien muss sich die Verwaltung Möglichkeiten überlegt haben, wie Güter transportiert, bewacht und verteilt werden können. Dazu sind insbesondere Maschinen und Bezugsscheine vorzuhalten, Kommunikationskanäle mit dem THW, anderen Einrichtungen und Gebietskörperschaften einzurichten, Handlungsablaufpläne für die Information und Steuerung der Betriebe der Ernährungsmittelwirtschaft zu entwickeln und vorzuhalten.

Das Ernährungsvorsorgegesetz statuiert in § 8 eine explizite Pflicht des Bundes und der Länder, inklusive der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Vorbereitung des Vollzugs.⁹⁶ Die genannten Gebietskörperschaften haben die organisatorischen, personellen und materiellen Voraussetzungen für die Durchführung der Maßnahmen zu schaffen.

⁹⁵ Marktordnungswaren-Meldeverordnung vom 24. November 1999, BGBl. 1999 I, S. 2286.

⁹⁶ Bei einer Reform gilt es zu bedenken, dass die Verpflichtung der Gemeinden zur Vorsorge nach der Föderalismusreform wohl nicht mehr mit Art. 84 I 7, 85 I 2 GG in Einklang steht. Das Ernährungsvorsorgege-

In der **Lagerung von Nahrungsmitteln** zeigen sich auch Überschneidungen: Die Bundesregierung lagert größere Mengen an Nahrungsmitteln ein. Diese sind sowohl für den zivilen, wie auch den Krisenfall im Rahmen eines Spannungs- oder Verteidigungsfalles gedacht und verteilungsfähig. Den Mitteln ist eine Zweckbestimmung (für den zivilen oder militärischen Notfall) weder anzusehen, noch ist diese sinnvoll. Wenn der Bund hier finanzielle Ausgaben tätigt, ist eine möglichst große Nutzungsbreite erstrebenswert. Auch hier überschneiden sich das Ernährungsvorsorgegesetz und das Ernährungssicherstellungsgesetz.

3. „Graubereich“ zwischen den anwendungseröffnenden Tatbeständen

Die Anwendung der Rechtsverordnungen, welche nicht Meldepflichten statuieren, die auf Grundlage des **Ernährungsvorsorgegesetzes** erlassen wurden, verlangt gem. § 3 II 1 EVG die Feststellung der Versorgungskrise i.S.d. § 1 II EVG und die Bindung an einen **nicht verteidigungsbezogenen Zweck**, § 1 IV EVG. Regelungen des Ernährungsvorsorgegesetzes und der hierauf gestützten Rechtsverordnungen dürfen dementsprechend nicht dem **Zwecke der Verteidigung** dienen. Die Anwendung der nicht meldepflichtbezogenen Rechtsverordnungen im Rahmen des **Ernährungssicherstellungsgesetzes** ist unter den Vorbehalt des Art. 80a GG gestellt, § 2 III ESG, und verlangt die Bindung an Zwecke der Verteidigung, § 1 I ESG.

Diese Friktion zwischen der Regelung des § 1 IV EVG, welche die Geltung der Regelungen für Zwecke der Verteidigung ausschließt, und § 1 I ESG, welche für den Erlass von Rechtsverordnungen Zwecke der Verteidigung, verlangt, gilt es zu beleuchten:

a. Historische Entwicklung der Tatbestände

Ursprünglich sah das Ernährungssicherstellungsgesetz in seiner **Fassung vom 1965**⁹⁷ keine Bezugnahme auf Art. 80a GG vor, da Art. 80a GG erst 1968 in das Grundgesetz aufgenommen wurde.⁹⁸ Rechtsverordnungen auf Grund des Ernährungssicherstellungsge-

setz und Ernährungssicherstellungsgesetz sind in ihrer jetzigen Fassung auf Grund von Art. 125a I GG nicht betroffen.

⁹⁷ Gesetz über die Sicherstellung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft (Ernährungssicherstellungsgesetz) v. 24. August 1965, BGBl. I S. 938.

⁹⁸ Siebzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 24. Juni 1968, BGBl. I S. 709.

setzes 1965 durften für militärische Zwecke nur erlassen werden, „um die für Zwecke der Verteidigung (...) erforderliche Versorgung (...) sicherzustellen“, § 1 I ESG 1965. Die Regelung des § 7 II Nr. 1 bis 3 ESG 1965, welche in ihrer Konstruktion der heutigen Entsperrungsvorschrift⁹⁹ des § 2 III ESG i.V.m. Art. 80a GG ähnelt, diente lediglich der Abgrenzung der Erlasskompetenz zwischen Bundesregierung und Bundesminister.¹⁰⁰

Im Bereich der nicht verteidigungsbezogenen Versorgungskrise war der Erlass von Rechtsverordnungen an die ernsthafte Gefährdung der Versorgung in § 3 I ESG 1965 (fast wortgleich zur Entsperrungsvorschrift des § 1 II EVG) geknüpft. Im Gegensatz zum Ernährungssicherstellungsgesetz 1965 knüpft das Ernährungsvorsorgegesetz folglich bei der Anwendung an die Gefährdung der Versorgung an.

Eine gewisse Einschränkung erfuhr die Erlassmöglichkeit durch die Zweckbindung des § 2 I Nr. 1 ESG 1965, der den Erlass von Rechtsverordnungen nur zur Behebung oder Verhinderung einer Gefährdung der Versorgung gestattete. Eine Trennung von Erlass und Anwendungsentsperrung kannte das Ernährungssicherstellungsgesetz 1965 nicht. Die heutige Entsperrungsvorschrift des § 2 III ESG i.V.m. Art. 80a GG fand 1968¹⁰¹ Aufnahme in das Ernährungssicherstellungsgesetz. Eine Änderung des § 1 I ESG und seines Bezuges auf „Zwecke der Verteidigung“ erfolgte nicht. Der Begriff „Zwecke der Verteidigung“ im Ernährungssicherstellungsgesetz 1965 hatte die Aufgabe – in Ermangelung einer Entsperrungsvorschrift in der Art des Art. 80a GG – die Bindung an das Vorliegen eines Verteidigungsfalles oder zumindest einer ernsthaft drohenden Kriegsgefahr sicherzustellen.¹⁰² Rechtsverordnungen nach § 1 I ESG 1965 sollten erst erlassen werden, wenn eine Situation vorliegt, die der des heutigen Art. 80a GG im Wesentlichen entsprach.

Durch das **Gesetz zur Änderung des Ernährungssicherstellungsgesetzes vom 9. Juli 1968**¹⁰³ wurde § 2 III ESG eingeführt und damit der Erlass und die Anwendung der

⁹⁹ In Anlehnung an die Formulierung *Manns*, in: Sachs (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage 2009, Art. 80a Rn. 1.

¹⁰⁰ Vgl. *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, §7 Rn. 1.

¹⁰¹ Gesetz zur Änderung des Ernährungssicherstellungsgesetzes v. 9. Juli 1968, BGBl. I S. 782.

¹⁰² So auch für das Ernährungssicherstellungsgesetz 1965: *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 6.

¹⁰³ BGBl. I 1968, S. 782ff.

Rechtsverordnungen getrennt. Für den Erlass blieb es bei der Bindung an „Zwecke der Verteidigung“, für die Anwendung wurde auf Art. 80a GG verwiesen. Durch die Einführung von § 2 III ESG 1968 i.V.m. Art. 80a GG verlor die Formulierung „Zwecke der Verteidigung“ ihre in Verbindung mit § 7 II ESG 1965 liegende begrenzende Wirkung, da diese nun von § 2 III ESG i.V.m. Art. 80a GG übernommen wurde.

Als das **Ernährungsvorsorgegesetz 1990** erlassen wurde, sollte eine Abgrenzung von Ernährungssicherungsgesetz und Ernährungsvorsorgegesetz in den Gesetzestext aufgenommen werden.¹⁰⁴ Als Ansatzpunkt wurde der offensichtlichste Unterschied zwischen dem verteidigungsbezogenen und dem zivilen Regelungsteil gewählt: „Zwecke der Verteidigung“, § 1 I ESG, und „nicht für Zwecke der Verteidigung“, 1 IV EVG. Dies erschien als saubere Trennung beider Regelungsregime.

Nachdem die „Zwecke der Verteidigung“ im Ernährungssicherungsgesetz 1968 ihre Wirkung als Entsperrungsvorschrift verloren haben und somit von 1968 bis 1990 praktisch bedeutungslos waren, da Art. 80a GG diese Aufgabe übernommen hat, ist durch die Aufnahme des Komplementärs zu „Zwecke der Verteidigung“ in § 1 IV EVG, diesem Begriff wieder Bedeutung zugekommen:

Jede Rechtsverordnung, welche im Rahmen des Ernährungssicherungsgesetzes erlassen werden soll, muss „Zwecken der Verteidigung“ dienen und für ihre Anwendung muss Art. 80a GG aktiviert sein.

Jede Rechtsverordnung, welche im Rahmen des Ernährungsvorsorgegesetzes erlassen werden soll, darf nicht „Zwecken der Verteidigung“ dienen und für ihre Anwendung muss eine Versorgungskrise i.S.v. § 1 II EVG vorliegen.

Aus der Tatsache, dass seit 1968 die Vorschriften des § 2 III ESG 1968 i.V.m. Art. 80a GG die Funktion des vorherigen § 1 I ESG („Zwecke der Verteidigung“) i.V.m. § 7 II ESG 1965 einnehmen, ließe sich schlussfolgern, dass diese Begriffe identischen Inhalts sind, d.h. jede Maßnahme, die in einer Art. 80a GG-Situation ergriffen wird, könnte zwangsläufig eine Maßnahme zu „**Zwecken der Verteidigung**“ sein.

¹⁰⁴ BR-Drs. 505/89, Entwurf S. 15.

b. Teleologische Interpretation

Dies würde jedoch zum einen dem Wortlaut der Norm, als auch der Abgrenzungsfunktion zum Ernährungsvorsorgegesetz nicht gerecht werden: In einer Art. 80a GG-Situation kann es jederzeit zu Problemen in der Nahrungsmittelversorgung kommen, welche nichts mit der militärischen Konfliktsituation zu tun haben (z.B. starker Schneefall). Maßnahmen welche zur Bekämpfung dieser Mangelsituation ergriffen werden, sind schon begrifflich keine Maßnahmen zum „Zwecke der Verteidigung“. Gleichzeitig würde eine solche Interpretation im Umkehrschluss bedeuten: Jede Maßnahme, die außerhalb einer Art. 80a GG-Situation ergriffen wird, ist nicht zum „Zwecke der Verteidigung“. Die Sicherstellung der Versorgung der Bundeswehr in Friedenszeiten in einer Versorgungskrise i.S.v. § 1 II EVG, stellt aber immer eine Maßnahme zum „Zwecke der Verteidigung“ dar, da die gesamte Bundeswehr auf Grund von Art. 87 a I 1 GG per Definition zum Zwecke der Verteidigung existiert. Die Verpflegung der Bundeswehr dient zwar auch der Verpflegung des Soldaten als „einfachen“ Bürger¹⁰⁵, aber diese Doppelwirkung führt nicht dazu, dass die Verpflegung der Bundeswehr in ihrer Gesamtheit einen nicht verteidigungsbezogenen Charakter erhält.

Somit muss den „Zwecken der Verteidigung“ eine weitere Bedeutung innewohnen: Dem Wortlaut nach sind Zwecke Zielsetzungen der an den Rechtssetzungsverfahren Beteiligten. Im erörterten Fall müssen den Verordnungsgeber bei Erlass aber „Zwecke der Verteidigung“ bewegt haben, die Rechtsverordnung zu erlassen. Da der Verordnungsgeber als Ministerium keine eigenen Gedanken bilden kann, kommt es an sich auf den Willen der konkret handelnden Personen im Ministerium an (subjektive Zwecke). Dieser lässt sich aber gerade im Ordnungsverfahren sehr schwer oder gar nicht feststellen, zumal die Verordnungsentwürfe regelmäßig ohne Begründung ergehen. Deshalb kommt es regelmäßig auf die objektivierte Intention („objektiver Wille“) an, die aus dem Rechtsordnungstext zu entnehmen ist. Somit liegen „Zwecke der Verteidigung“ immer dann vor, wenn die Rechtsverordnung ihrem Text und ihrer Absicht nach von einer verteidigungsbezogenen Zielsetzung getragen wird.

¹⁰⁵ So waren Soldaten nach Rn. 29 der Bundeswehr-Verpflegungsbestimmung vom 23.9.1986, aufgehoben am 22.11.2011, verpflichtet, die Gemeinschaftsverpflegung in Fällen der Anwendbarkeit der EBewiV zu nutzen.

Art. 80a GG und damit das Ernährungssicherstellungsgesetz knüpfen an die **sicherheitspolitische Situation** (d.h. eine drohende Kriegsgefahr, kriegerische Auseinandersetzungen etc.) der Bundesrepublik Deutschland an. Sie hat keinen Bezug zur tatsächlichen Lage der Nahrungsmittelversorgung.

Die Versorgungskrise i.S.v. § 1 II EVG knüpft an die **tatsächliche Lage der Nahrungsmittelversorgung** an.

c. Verbleibende interpretatorische Graubereiche

Soweit in einer Art. 80a-GG-Situation Maßnahmen zur (bevorstehenden) Verteidigung und in einer Versorgungskrise Maßnahmen ohne Verteidigungsbezug ergriffen werden sollen, stellen sich keine relevanten Abgrenzungsprobleme. Sobald es jedoch zu einer Vermischung dieser Voraussetzungen kommt, entstehen interpretatorische „Graubereiche“.

aa. Maßnahmen mit Doppelcharakter

Die erste interpretatorische Unklarheit entsteht bei Maßnahmen, die einen Doppelcharakter aufweisen: Sie haben sowohl einen Bezug zu Zwecken der Verteidigung, als auch für Zwecke die nicht der Verteidigung dienen. Dies soll folgendes Beispiel illustrieren.

Anwendungsfall: Während die Städte an der deutschen Ostseeküste unter Feuerbeschuss durch eine ausländische Marine zu geraten drohen, da fremde Kriegsschiffe sich in Angriffsposition vor der deutschen Ostseeküste sammeln (Art. 80a I GG-Situation) ist auf Grund eines außergewöhnlich heftigen Schneesturms das gesamte Rhein-Main-Gebiet von der Außenwelt abgeschlossen. Die Bundesregierung möchte nun die bayerischen Kartoffelbauern anweisen, ihre Ernte exklusiv zu weiteren 50% zur Verteilung an die Soldaten der Marine sowie zu 50% zur Versorgung der Bevölkerung im Rhein-Main-Gebiet durch das THW zur Verfügung zu stellen. Damit der Abtransport der Ware sichergestellt ist, soll zunächst den Bauern verboten werden, ihre Ernte für 48 Stunden gewerblich abzugeben.

Das Verbot der gewerblichen Abgabe für 48 Stunden erfüllt als zwingende Vorbedingung für die Verteilung sowohl Zwecke der Verteidigung als auch Zwecke, die keinen Bezug zur Verteidigung aufweisen. Gleichzeitig liegen sowohl eine Versorgungskrise als

auch Art. 80a GG vor, so dass unklar ist, auf welches Gesetz sich die Maßnahme stützen kann. Auch auf die Hervorhebung der „Versorgung der Zivilbevölkerung“ in § 1 I ESG kann hier ein Vorrang des Ernährungssicherstellungsgesetzes nicht gestützt werden: § 1 I ESG spricht von **Zivil**bevölkerung in direkter Bezugnahme auf Verteidigungszwecke. Somit muss sich dies – auch durch die besondere Betonung der Streitkräfte im weiteren Text von § 1 I ESG – auf die Bevölkerung beziehen, welche durch kriegerische Handlungen betroffen ist. Aus diesen Gründen kann die von den kriegerischen Handlungen im (beispielsweise) Rhein-Main-Gebiet nicht betroffene Bevölkerung nicht unter „Zivilbevölkerung“ i.S.v. § 1 I ESG subsumiert werden. Es bleibt ein „Graubereich“ bestehen.

bb. Versorgung von Bundeswehrsoldaten

Ein zweiter „Graubereich“ entsteht, wenn in Versorgungskrisen mit Rechtsverordnungen Zwecke der Verteidigung erfüllt werden sollen: Durch einen bundesweiten Schneesturm ist die Nahrungsmittelversorgung in den Kantinen der Bundeswehr nicht mehr gewährleistet. Die Bundesregierung möchte nun zur Versorgung der Soldaten und zur Sicherstellung der Wehrbereitschaft in Anbetracht einer heraufziehenden zwischenstaatlichen Krise (die jedoch noch nicht das Maß eines Spannungsfalles erreicht) mit Eingriffen in die Nahrungsmittelbranche die Versorgung der Bundeswehr sicherstellen. Zwar ließe sich hier einwenden, dass Bundeswehrsoldaten auch Teil der Zivilbevölkerung sind. Wenn jedoch spezifische militärische Zielsetzungen berücksichtigt werden (erhöhte Rationen, Marschverpflegung etc.), geht dies über das Maß hinaus, was den Bundeswehrsoldaten als Teil der Zivilbevölkerung zusteht. Es werden dann militärische Ziele verfolgt.

Auch hier wäre die Anwendung der Regelungen, welche auf Grund des Ernährungsvorsorgegesetzes erlassen wurden, durch § 1 IV EVG gesperrt. Die Anwendung einer gleichlautenden Rechtsverordnung auf Grund von § 2 III ESG i.V.m. Art. 80a GG kann auch nicht erfolgen, da (noch) kein Spannungsfall vorliegt.

cc. Anknüpfungspunkt

Während die Zwecke der Verteidigung in § 1 I ESG an den Erlass von Rechtsverordnungen anknüpft, schränkt § 1 IV EVG die Geltung von Rechtsverordnungen (und den Regelungen im Gesetz) aus und schließt die Anwendung zu Zwecken der Verteidigung aus. Insbesondere die Regelung des § 1 I ESG erscheint problematisch, da einer abstrakten

Regelung im Bereich der Ernährungsmittelwirtschaft selten eine subjektive Zweckbestimmung entnommen werden kann.

dd. Lösungsmöglichkeit

Um diese Graubereiche in einem vereinten Gesetz zu umgehen bietet sich als **Lösung** folgende Gesetzeskonstruktion an:

Die z.Z. in § 2 I Nr. 1 bis 6 EVG normierten Ermächtigungsgrundlagen erfordern zur Anwendung der auf sie gestützten Rechtsverordnungen die Vorlage einer Versorgungskrise i.S.v. § 1 II EVG. Die Anwendung von Rechtsverordnungen auf Grund von § 1 I Nr. 3 – 7 ESG erfordert zusätzlich die Berücksichtigung der Vorgabe des Art. 80a GG. Das Merkmal der „Zwecke der Verteidigung“ entfällt.

4. Kritik an der Regelung des § 2 III ESG i.V.m. Art. 80a GG

Kritisiert wird, dass die Anwendung der Rechtsverordnungen im Rahmen des § 2 III ESG nur unter den Vorbehalt des Art. 80a GG gestellt wird. Für den Erlass von Rechtsverordnungen bestimmt § 2 I Nr. 2 ESG den Vorrang der marktgerechten Maßnahmen. Da § 2 III ESG für die Anwendung nicht mehr den Vorrang der marktgerechten Maßnahmen festlegt, verliert die Vorschrift des § 2 I ESG an Durchsetzungskraft und sei damit praktisch wirkungslos.¹⁰⁶

Für den **Erlass von Rechtsverordnungen** muss § 2 I Nr. 2 ESG beachtet werden. Diese Regelung statuiert u.a. den Vorrang von marktgerechten Maßnahmen, wie er auch in § 1 II EVG festgelegt wird.

Für die **Anwendung der Rechtsverordnungen** ist einzig § 2 III ESG i.V.m. Art. 80a GG von Bedeutung. Diese Konstruktion verkennt die Bedeutung des Tatbestandsmerkmals des Vorranges der marktgerechten Maßnahmen: Die Qualifikation als marktgerechte Maßnahmen kann zwar bei einigen Maßnahmen abstrakt erfolgen, bei der Mehrzahl lässt sich jedoch erst in der konkreten, tatsächlichen Situation abschließend bewerten, ob marktgerechte Maßnahmen stattdessen möglich wären. Im Anwendungsfall, also dann, wenn die Gefährdung für die Versorgungslage besteht, erfolgt keine Rückkopplung

¹⁰⁶ Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 74.

mehr an § 2 I Nr. 2 ESG. Damit verliert § 2 I Nr. 2 ESG seine Bedeutung und ist als weitgehend wirkungslos, da nur abstrakt beim Erlass in Erscheinung tretende, Vorschrift nicht in der Lage, den gesetzlich gewollten Vorzug marktgerechter Maßnahmen effektiv, d.h. wirkungsvoll, durchzusetzen. Falls dies gewollt ist, so ist eine Streichung anzuraten; sollte dies nicht gewollt sein, so ist in § 2 III ESG eine Verknüpfung der Voraussetzungen des Art. 80a GG mit § 2 I ESG vorzunehmen.¹⁰⁷

5. Kritik an § 7 II 1 ESG

Einen weiteren Kritikpunkt der jetzigen Regelung über die Anwendung und den Erlass von Rechtsverordnungen im Rahmen des Ernährungssicherungsgesetzes stellt § 7 II 1 ESG dar. Dieser verweist auf § 2 III ESG bei Erlass der Rechtsverordnungen. Dahingegen regelt § 2 III ESG jedoch *expressis verbis* die *Anwendung* von bereits erlassenen Rechtsverordnungen. Demgegenüber behandelt § 2 I ESG die Voraussetzungen für den *Erlass* von Rechtsverordnungen. Der Sinn des Verweises in § 7 II 1 ESG ist daher unklar: Sollte es sich wirklich um einen Verweis für den Erlass der Rechtsverordnungen handeln, so wäre bereits der Erlass an das Vorliegen des Tatbestandes des Art. 80a GG geknüpft. Dies erscheint auch im Lichte des Wortlautes des Art. 80a GG widersinnig, da dieser von der Anwendung von Rechtsverordnungen spricht. Auch ergibt es keinen Sinn, den Erlass so lange zu blockieren, bis eine Situation i.S.d. Art. 80a GG vorliegt. Dies würde dazu führen, dass dann das System der Anwendbarkeitsvoraussetzungen der Rechtsverordnungen, welches auch auf Art. 80a GG abstellt, überflüssig werden würde.

Somit erscheint es naheliegend, dass der Verweis in § 7 II 1 ESG der Sache nach auf § 2 I ESG verweisen sollte. Dann wäre aber die mit § 7 II 1 ESG bezweckte Erweiterung auf Rechtsverordnungen nach §§ 5, 6 ESG besser in § 2 I ESG selbst aufgehoben.

6. Verknüpfung der Ernährungsnotfallvorsorge und des Verteidigungs- und Spannungsfalles

Weiterhin ist unklar, wieso ein Verteidigungsfall zwangsläufig immer zu einer problematischen Situation in der Nahrungsmittelversorgung führen muss.¹⁰⁸ Beide Situationen bedingen sich nicht zwangsläufig: Ein militärischer Konflikt im Grenzgebiet kann ohne

¹⁰⁷ Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 74.

¹⁰⁸ Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 74.

Folgen für die deutsche Nahrungsmittelproduktion insgesamt bleiben. Es wäre daher als Lösung denkbar, die Anwendung aller Rechtsverordnungen an das Vorliegen einer Versorgungskrise zu knüpfen und nur die Anwendung von den Rechtsverordnungen, die besonderen militärischen Charakter haben (oder zumindest die, die lediglich auf Grund des Ernährungssicherstellungsgesetzes, nicht aber des Ernährungsvorsorgegesetzes erlassen werden können, wie § 1 I Nr. 3 – 7 und § 6 ESG) zusätzlich an die Anforderungen des Art. 80a GG zu koppeln.

7. Adressaten und Gegenstand der Maßnahmen

In Hinblick auf das zu erreichende Regelungsziel sind die Adressaten der Maßnahmen, die auf Basis des Ernährungsvorsorgegesetzes und des Ernährungssicherstellungsgesetzes ergriffen werden, weitestgehend die gleichen. Beide Gesetze ermöglichen Eingriffe in die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit der Nahrungsmittelhersteller, § 2 I Nr. 1, Nr. 2 1. Var., Nr. 2 2. Var., Nr. 3, Nr. 6 EVG, § 1 Nr. 1, Nr. 2 1. Var., Nr. 2 2. Var., Nr. 3, Nr. 5, Nr. 11 ESG. Im weiteren Produktionsprozess erlauben beide Gesetze Regelungen durch Rechtsverordnung im Hinblick auf die Beschaffenheit der Produkte, § 2 I Nr. 2 Var. 14, Nr. 2 Var. 15, Nr. 3, Nr. 5 EVG, § 1 Nr. 2 Var. 14, Nr. 2 Var. 15, Nr. 8, Nr. 10 ESG. Auch die **Unternehmen**, welche mit **der Logistik und Distribution** der Lebensmittel beauftragt sind, können mit Maßnahmen belegt werden, § 2 I Nr. 2 Var. 4, Nr. 2 Var. 5, Nr. 2 Var. 6, Nr. 2 Var. 7, Nr. 2 Var. 9, Nr. 2 Var. 10, Nr. 2 Var. 11, Nr. 5 Var. 7 EVG, § 1 I Nr. 2 Var. 4, Nr. 2 Var. 5, Nr. 2 Var. 6, Nr. 2 Var. 7, Nr. 2 Var. 9, Nr. 2 Var. 10, Nr. 2 Var. 11, Nr. 10 Var. 7 ESG. Auch die **Unternehmen**, die mit **der Abgabe der Lebensmittel** befasst sind, können mit beiden Gesetzen eingebunden werden, § 2 I Nr. 2 Var. 7, Nr. 4, Nr. 5 EVG, § 1 I Nr. 2 Var. 7, Nr. 9, Nr. 10 ESG.

8. Ziel der Maßnahmen

Ziel beider Gesetze ist die Sicherstellung der ausreichenden Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft, § 1 I EVG, § 1 I ESG. Hierbei nimmt das Ernährungssicherstellungsgesetz explizit Bezug auf die Zivilbevölkerung und die Streitkräfte. In § 1 I EVG ist dies ungenannt. Es erschließt sich jedoch aus der Zusammenschau der gesetzlichen Regelungen, dass dort die (Zivil-)Bevölkerung Zielgruppe ist. Somit ist Referenzobjekt für die Wirksamkeit der Maßnahmen in beiden Fällen die Versorgungssituation der Bewohner des Bundesgebietes. Erfolgreich sind Maßnahmen dann, wenn sie

die Bereitstellung von Nahrungsmittel an die Bewohner gewährleisten oder zumindest fördern. Dies ist bei beiden Gesetzen identisch.

9. Stufenweise Anwendbarkeit der Maßnahmen

Die Auswahl von Maßnahmen und die Reihenfolge ihrer Anwendung bestimmen sich nach dem Maß der Versorgungsnotlage. Wenn zu solch einer allgemeinen Notlage noch ein militärischer Konflikt hinzutritt, ist dies als zusätzliche Komponente zu beachten. Die Sicherstellung der Versorgung der militärischen Einheiten und die Berücksichtigung der Besonderheiten im Kriegs- und Konfliktfall stellt keine von der sonstigen Ernährungsgefährdungslage abweichende Situation dar, sondern ändert nur die Art der Bedrohung (und tritt ggf. zu einer anderweitig bestehenden problematische Situation hinzu). Auf diese Besonderheit muss adäquat reagiert werden. Dies könnte jedoch durch eine Verfeinerung des schon jetzt im Ernährungssicherungsgesetz und Ernährungsvorsorgegesetz angelegten Stufenmodells gesetzestechnisch realisiert werden: Neben den beiden (bisher schon existenten) Stufen (1) keine Versorgungskrise¹⁰⁹ und (2) Eintritt und Feststellung der Versorgungskrise¹¹⁰ tritt eine weitere – nicht notwendigerweise versorgungsgefährliche¹¹¹ – Stufe: (3) Art. 80a GG-Fall (militärischer Konflikt). Rechtsfolge dieser neuen Stufe wäre die Anwendbarkeit von Rechtsverordnungen, welche spezifisch die militärischen Bedürfnisse und die besondere Lage im Kriegsfall berücksichtigt. Diese 3. Stufe (welche nicht zwangsläufig nach der 2. oder 1. Stufe Anwendung finden muss) sollte idealerweise auch an eine Bedrohungssituation der Nahrungsmittelversorgung anknüpfen.

Ein zwingendes Stufenverhältnis ist damit nicht verbunden: Der Spannungs- oder Verteidigungsfall, die besondere Maßnahmen beispielsweise zur Ernährungsvorsorge der Soldaten erfordern, kann vor oder nach der (zivil definierten) Versorgungskrise eintreten. Auch in Zeiten in denen die Nahrungsversorgung der Zivilbevölkerung gesichert ist, können Maßnahmen zur Sicherstellung der Ernährungsvorsorge der Soldaten (sollten

¹⁰⁹ Rechtsfolge: Anwendbarkeit der Meldeverordnungen.

¹¹⁰ Rechtsfolge: Anwendbarkeit aller Rechtsverordnungen.

¹¹¹ Ein militärischer Konflikt kann zu Problemen bei der Lebensmittelversorgung führen, muss es aber nicht zwangsläufig.

sie z.B. weit außerhalb des Bundesgebietes oder in abgelegenen Gebieten des Bundesgebietes eingesetzt werden) notwendig erscheinen.

10. Zwischenergebnis

Für eine Zusammenlegung der Gesetze sprechen folgende Argumente:

- Die Qualität der Gesetzgebung und die damit verbundene Vereinfachung der Auffindung der anwendbaren Rechtsvorschrift auf Grund gleicher Adressaten, Gegenstände und Zielen der Maßnahmen.
- Die vorhandenen Überschneidungen der Regelungen im Vorsorgebereich.
- Die Aufhebung der unklaren Abgrenzung zwischen § 1 IV ESG und § 1 I EVG.
- Die Behebung der mißglückten Regelung des § 2 III ESG und des § 7 II 1 ESG.
- Eine flexiblere Verknüpfung der Ernährungsnotfallvorsorge und dem Verteidigungs- und Spannungsfall.

II. Argumente gegen eine Zusammenlegung

1. Einsatz der militärischen Infrastruktur

Im **Verteidigungsfall** kann auf die Infrastruktur der Bundeswehr- und Bundespolizeiverwaltung zurückgegriffen werden. Insbesondere kann die Bundesregierung die Bundespolizei im gesamten Bundesgebiet einsetzen, Art. 115f I Nr. 1 GG (dies ist im Spannungsfall nicht möglich¹¹²), und auch im Bundesgebiet auf die Bundeswehr zurückgreifen, Art. 87a II, III und IV GG (dies ist auch im **Spannungsfall** möglich¹¹³).

Im **zivilen Krisenfall** darf die Bundeswehr und die Bundespolizei nur im begrenzten Rahmen des Art. 35 II und III GG im Bundesgebiet eingesetzt werden. Die Landesverwaltungen können Kräfte der Bundespolizei in Fällen von besonderer Bedeutung, die durch die Landespolizei nicht mehr oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten bewältigt werden können, anfordern, Art. 35 II 1 GG.¹¹⁴ Bei besonders schweren Unglücksfällen und Naturkatastrophen ist eine Anforderung der Bundespolizei und der Bundeswehr im

¹¹² Im Zustimmungsfall des Art. 80a I 1 2. Alt. GG ist ein Einsatz nicht möglich.

¹¹³ Im Zustimmungsfall des Art. 80a I 1 2. Alt. GG ist ein Einsatz nicht möglich.

¹¹⁴ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2010, § 28 Rn. 27.

Rahmen der Organleihe¹¹⁵ möglich, Art. 35 II 2 GG, dabei ist die Nutzung von militärischen Waffen ausgeschlossen.¹¹⁶ Bei länderübergreifenden Naturkatastrophen und Unglücksfällen kann die Bundesregierung die Bundeswehr und die Bundespolizei selbstständig einsetzen, Art. 35 III 1 GG.¹¹⁷ Dies tritt neben die allgemeine Zuständigkeit der Länder – inklusive der Möglichkeit der Anforderung von Kräften nach Art. 35 II 2 GG.¹¹⁸

Der Einsatz der Bundespolizei zur Gefahrenabwehr ist im Verteidigungsfall möglich (und nicht wie sonst auf die Gefahrenabwehr im Zug-, Flugverkehrsbereich und in weiteren, bestimmten Bereichen beschränkt), Art. 115f I Nr. 1 GG i.V.m. § 7 II, I BPolG.¹¹⁹ Der Einsatz der Bundeswehr ist zur Verteidigung, d.h. zum Einsatz gegen Kombattanten¹²⁰, Art. 87a II GG, möglich.¹²¹ Des Weiteren erwächst aus Art. 87a III GG eine materielle Polizeigewalt im Bereich der Verkehrsregelung und des Schutzes ziviler Objekte¹²².

Somit kann in beiden Regelungsregimen zumindest auf einen Teil der Verwaltung nur unter Beachtung unterschiedlicher Voraussetzungen und Grenzen zurückgegriffen werden. Auf diesen Unterschied kann adäquat durch eine entsprechend differenziert abgestimmte Regelung in den Rechtsverordnungen reagiert werden. **Hauptakteure im Bereich der Ernährungsvorsorge** – wie bei der Ernährungssicherung – sind nicht die Bundeswehr und Bundespolizei, sondern die sach- und ortsnäheren Gemeinde- und Landesbehörden, die sachnäheren Bundesoberbehörden sowie Private. Der Einsatz von Bundeswehr und -polizei wird nur sehr selten im Bereich der Ernährungsvorsorge erforderlich sein.

¹¹⁵ Maunz, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg-Lfg. 2013, Art. 35 Rn. 12.

¹¹⁶ BVerfGE 115, 118 (150f.); Kloepfer, Verfassungsrecht, Band I, 2010, § 28 Rn. 27.

¹¹⁷ Kloepfer, Verfassungsrecht, Band I, 2010, § 28 Rn. 32.

¹¹⁸ Kloepfer, Verfassungsrecht, Band I, 2010, § 28 Rn. 33.

¹¹⁹ Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl. 2011, § 115f Rn. 3.

¹²⁰ Epping, in: Epping/Hillgruber (Hg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 17. Edition 2013, Art. 87a Rn. 34.

¹²¹ Vgl. für die weiteren Voraussetzungen und der Verankerung der Verteidigung im Staatsbegriff, s. Depenheuer, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg-Lfg. 2013, Art. 87a Rn. 82ff.

¹²² Epping, in: Epping/Hillgruber (Hg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 17. Edition 2012, Art. 87a Rn. 34.

Die **Zuständigkeiten von Bundeswehr und Bundespolizei** erweitern sich nur im Verteidigungsfall (Bundespolizei) oder im Verteidigungs- und Spannungsfall (Bundeswehr). § 2 III ESG i.V.m. Art. 80a GG eröffnet die Anwendung der Rechtsverordnungen aufgrund des Ernährungssicherstellungsgesetzes im Verteidigungs-, Spannungs- und Zustimmungsfall. Daher überschneiden sich die Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr und der Bundespolizei für den Verteidigungsfall, für den Spannungsfall und für den Zustimmungsfall nicht. Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass in allen Situationen, in denen das Ernährungssicherstellungsgesetz angewendet wird, auch auf die Infrastruktur der Bundeswehr und Bundespolizei zurückgegriffen werden kann. Das Argument gegen eine Zusammenlegung von Ernährungssicherstellungsgesetz und Ernährungsvorsorgegesetz wird dadurch erheblich entkräftet.

2. Übersichtlichkeit und verfassungsrechtliches Trennungsgebot

Die Trennung der verschiedenen Regelungsregime auch in zwei untergesetzliche Gesetzen hat den Vorteil der Übersichtlichkeit.

Der Grundgedanke der staatlichen Machtmäßigung gebietet eine Trennung der verschiedenen Subsysteme der Verfassung¹²³: Die Verfassung gebietet eine Trennung des inneren Notstandes vom Verteidigungsnotstand.¹²⁴ Diese Trennung der Regelungskomplexe erfordert aber keine strikte Trennung, die keinerlei Überschneidungen zulässt.¹²⁵ Eine gemeinsame gesetzliche Regelung muss zwar berücksichtigen und dauerhaft sicherstellen, dass die beiden Rechtsregime auch im einfachen Recht getrennt sind, dies verbietet jedoch im Grundsatz keine Zusammenführung in einem Gesetz.

3. Komplexität des Gesetzgebungsprozesses

Durch eine Kombination beider Gesetze muss im Gesetzgebungsverfahren für den Erlass dieses neuen Gesetzes, sowie jeder Gesetzesänderung, immer zusätzlich die militärische Seite mitberücksichtigt werden. Dies erhöht den Aufwand und die Komplexität des Verfahrens trotz des gegenwärtig sehr unwahrscheinlichen Eintretens eines militärischen Angriffs auf die Bundesrepublik Deutschland.

¹²³ Kloepfer, Verfassungsrecht, Band I, 2010, § 28 Rn. 9.

¹²⁴ Kloepfer, Verfassungsrecht, Band I, 2010, § 28 Rn. 10.

¹²⁵ Kloepfer, Verfassungsrecht, Band I, 2010, § 28 Rn. 11.

4. Rechtliche Probleme auf Grund der verschiedenen Kompetenztitel

Dem Bund wird in den Art. 74 I Nr. 1 ff. GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die dort erwähnten Sachmaterien übertragen. Diese umfassen jeweils als Annexkompetenz auch die Regelung der in diesen Bereichen jeweils auftauchenden Fragen der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung.¹²⁶ Zwar sind die genauen Grenzen strittig, jedenfalls umfasst diese Annexkompetenz die Regelungen zur Abwehr der Gefahren, die aus dem jeweiligen Sachbereich drohen.¹²⁷ Im Parallellfall (jedoch in Bezug auf eine Materie der ausschließlichen Gesetzgebung) von Art. 73 I Nr. 6 GG zählt *Ladiges* beispielsweise die Bekämpfung von Fluglärm als Regelungsbereich auf, der selbst bei restriktiver Interpretation der Annexkompetenz umfasst ist.¹²⁸

Der Bund hat die Kompetenz zur Regelung der **Ernährungsvorsorge** auf Grund von Art. 74 I Nr. 17 GG. Dies ist eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Zwar handelt es sich bei der Ernährungsvorsorge auch um Gefahrenabwehr und -vorsorge, welche klassische Länderkompetenzen sind¹²⁹, doch umfasst **Art. 74 I Nr. 17 GG** alle Maßnahmen, um die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln sicherzustellen.¹³⁰ Der Mangel an Lebensmitteln ist gerade eine Gefahr für die Bevölkerung, die aus dem Sachbereich des Art. 74 I Nr. 17 GG für die Bevölkerung droht. Die Abwehr dieser Gefahr ist als Annexkompetenz umfasst.

Historisch ist diese Zuständigkeit des Bundes für die Ernährung aus der eklatanten Mangelsituation nach dem zweiten Weltkrieg zu erklären.¹³¹

Das **Ernährungssicherstellungsgesetz** kann auf zwei Kompetenznormen fußen: Zum einen auf **Art. 74 I Nr. 17 GG**¹³², zum anderen aber auch auf **Art. 73 I Nr. 1 GG**¹³³. Art. 73

¹²⁶ BVerfG, NVwZ 2012, 1239 (1240).

¹²⁷ BVerfG, NVwZ 2012, 1239 (1240).

¹²⁸ *Ladiges*, NVwZ 2012, 1225 (1225).

¹²⁹ *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Auflage 2009, Rn. 23.

¹³⁰ *Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 17. Edition 2013, Art.74 Rn. 60.

¹³¹ *Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 17. Edition 2013, Art.74 Rn. 60.

I Nr. 1 GG umfasst den Schutz der Bevölkerung vor und bei kriegerischen Auseinandersetzungen, beispielsweise durch Lagerhaltungen.¹³⁴ Solch eine Kumulation der Ermächtigungsgrundlagen (Kompetenzkombination¹³⁵) ist grundsätzlich möglich, da sie sich nicht ausschließen oder gegenseitig einengen.¹³⁶ *Rengeling* vertritt die Auffassung, dass der Bund sich in solch einem Fall auf die intensivere und umfangreichere Kompetenzvorschrift, die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz, stützen kann.¹³⁷ *Haratsch*¹³⁸ und *Degenhart*¹³⁹ verlangen, dass der Schwerpunkt der fraglichen Gesamtregelung zu betrachten ist und sich der Kompetenztitel danach bestimmt. Eine Verbindung der Kompetenztitel sei nicht möglich, da sonst beispielsweise die Voraussetzungen des Art. 72 II GG nicht berücksichtigt werden können.¹⁴⁰ Abzustellen bei der Abgrenzung ist auf die Identität des unmittelbaren Gegenstandes der Regelung mit der Kompetenzmaterie, die Einfügung in die normative Struktur der Kompetenzmaterie, die Identität des Gesetzeszweckes mit der Kompetenznorm, die Einfügung in die historische Entwicklung und die Spezialität der Regelung für das Kompetenzthema.¹⁴¹

Bei einer **Zusammenlegung** von Ernährungsvorsorgegesetz und Ernährungssicherungsgesetz wird es sich um ein Gesetz handeln, dass primär die Lebensmittelversorgung sicherstellen soll. Dies entspricht somit exakt dem Rahmen des Kompetenztitels des Art. 74 I Nr. 17 GG „Sicherung der Ernährung.“ Das dabei auch Verteidigungsaspekte eine Rolle spielen werden, ist zwar zu berücksichtigen, aber die Ernährungssicherung ist die speziellere Regelungsmaterie. Insbesondere die Erwähnung der „Sicherung“ im

¹³² *Maunz* zählt das Ernährungssicherungsgesetz explizit auf, *Maunz*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg-Lfg. 2013, Art. 74 Rn. 196.

¹³³ Für den Bereich der Luftfahrt offen lassend: BVerfG, NVwZ 2012, 1239 (1241).

¹³⁴ *Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 17. Edition 2013, Art. 73 Rn. 4.

¹³⁵ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 21 Rn 52.

¹³⁶ *Rengeling*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 2. Auflage 1999, § 100 Rn. 49.

¹³⁷ *Rengeling*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 2. Auflage 1999, § 100 Rn. 50.

¹³⁸ *Haratsch*, in: Sodan (Hg.), Grundgesetz, 2. Auflage 2011, Art. 70 Rn. 15.

¹³⁹ *Degenhart*, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 6. Auflage 2011, Art. 70 Rn. 62.

¹⁴⁰ *Haratsch*, in: Sodan (Hg.), Grundgesetz, 2. Auflage 2011, Art. 70 Rn. 15.

¹⁴¹ *Degenhart*, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 6. Auflage 2011, Art. 70 Rn. 62.

Normtext des Art. 74 I Nr. 17 GG deutet daraufhin, dass diese Kompetenznorm die Versorgung mit Lebensmitteln als speziellere Aufgabe im Blick hatte. Die Zivilschutzkompetenz des Art. 73 I Nr. 1 GG ist vom Kreis der Gefährdeten weiter gefasst und beschreibt einen gesamten Personenkreis (die Zivilbevölkerung in Kriegszeiten) der im Verteidigungsfall geschützt werden kann und soll. Dabei ist die Versorgung mit Nahrungsmitteln nur ein kleiner Ausschnitt dieses Schutzauftrages. Auch dies spricht für eine Spezialität des Art. 74 I Nr. 17 GG, wenn sich die fragliche Regel gerade nur mit Lebensmitteln beschäftigt. Eine Kompetenzaddition ist somit möglich.

Ein kombiniertes Gesetz würde folglich unter den Kompetenztitel des Art. 74 I Nr. 17 GG fallen. Die verteidigungsbezogenen Regelungsteile dieses gemeinsamen Gesetzes wären kein Hindernis. Da sich der Bund dann auf die schwächere Kompetenz der konkurrierenden Gesetzgebung stützt, stellt ein kombiniertes Gesetz, trotz eines Teilbereiches der sich auf Art. 73 I Nr. 1 GG stützen kann, ein Gesetz im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung dar.

Insbesondere wird dieses Ergebnis dadurch untermauert, dass der Bund zweifelslos eine Kompetenz zu Regelung von verteidigungsbezogenen Vorsorgemaßnahmen hat. Daher wäre auch eine denklogische Aufteilung in einen verteidigungsbezogenen Teil, welcher Art. 73 I Nr. 1 GG (der als ausschließliche Kompetenz sogar der „stärkere“ Kompetenztitel wäre) unterfällt, und einen ernährungsbezogenen Teil, welcher durch Art. 74 I Nr. 17 GG gedeckt wäre, unproblematisch. Auch verlangt Art. 72 II GG keine gesonderte Prüfung der Erforderlichkeit. Ein anderes Ergebnis wäre nur dann zu vertreten, wenn eine der fraglichen Kompetenzen bei den Ländern liegen würde – dies ist hier aber nicht der Fall.

Somit bestehen in Hinsicht auf die Kompetenztitel keine Bedenken gegen die Zusammenlegung.

III. Rechtliche Probleme auf Grund der verschiedenen Formen des Rechtsvollzugs

1. Ausführung des Ernährungssicherstellungsgesetzes und des Ernährungsvorsorgegesetzes

a. Allgemeines

Der bundesstaatliche Normalfall ist die Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder, Art. 83 GG.¹⁴² Diese Regelvermutung für die Ausführung als eigene Angelegenheit trifft auch für das **Ernährungssicherstellung** zu. Jedoch räumt Art. 87b II GG dem Bund die Möglichkeit ein, von diesem Grundsatz abweichend den Schutz der Zivilbevölkerung im Rahmen der Verteidigung als eigene Verwaltung oder als Bundesauftragsverwaltung ausführen zu lassen. Hierbei ist der Zweckbezug identisch mit der Kompetenznorm des Art. 73 I Nr. 1 2. Alt. GG.¹⁴³ Dabei bietet Art. 87b II GG nicht nur die Wahlmöglichkeit zwischen Bundesauftragsverwaltung und bundeseigener Verwaltung, es bleibt dem Gesetzgeber auch die Möglichkeit, keine Regelung zu treffen und daher Art. 83 GG Anwendung finden zu lassen.¹⁴⁴ Das Gesetz wird dann von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt.¹⁴⁵ Art. 87b II GG ermöglicht in Erweiterung zu Art. 87 III 1 GG die Errichtung eines Verwaltungsunterbaus und die Anordnung der Bundesauftragsverwaltung.

Von der Möglichkeit des Art. 87b II GG hat der Gesetzgeber in § 10 I ESG Gebrauch gemacht. Er ordnet dabei eine **Bundesauftragsverwaltung** durch die Länder an, gestattet aber dem Ordnungsgeber eine bundeseigene Verwaltung per Verordnung anzuordnen. Solch eine Mischform ist zulässig, solange keine Vermischung der Verwaltungsebenen (z.B. Landesbehörde als unterste Behörde und die Bundesbehörde als Mittel- und

¹⁴² *Blümel*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 2. Auflage, 1999, §101 Rn. 20.

¹⁴³ *Dürig*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 64. Erg-lfg., 2012, Art. 87b Rn. 33.

¹⁴⁴ *Dürig*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 64. Erg-lfg., 2012, Art. 87b Rn. 34.

¹⁴⁵ BVerfGE 48, 127 (178f.); *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 22 Rn. 26, 65; *Schmahl*, in: Sodan (Hg.), Grundgesetz, 2. Auflage 2011, Art. 87b Rn. 5; *Heun*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz, Band III, 2. Auflage 2008, Art. 87b Rn. 11; *Dürig*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 87b Rn. 35.

Oberbehörde) stattfindet.¹⁴⁶ Des Weiteren werden der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung in § 12 ESG eigene Aufgaben übertragen.

Dem bundesstaatlichen Normalfall folgend, wird auch das **Ernährungsvorsorgegesetz** gem. Art. 83 GG als **eigene Angelegenheit der Länder** ausgeführt. Da das Ernährungsvorsorgegesetz keiner der grundgesetzlichen besonderen Regelungen in Bezug auf die Bundesauftragsverwaltung unterfällt, ist dem Bund eine Auftragsverwaltung oder gar bundeseigene Verwaltung an sich verwehrt. Jedoch bestimmt § 4 I 2 EVG eine besondere Zuständigkeit der BLE, d.h. bundeseigene Verwaltung. § 4 I 2 EVG ermächtigt den Verordnungsgeber, der BLE die Ausführung zu übertragen, wenn eine zentrale Bearbeitung erforderlich ist.

Hier ist fraglich, worauf der Bund diese Verwaltungskompetenz stützen kann. Eine reine Zweckdienlichkeit der Bundesverwaltung reicht dafür nicht aus.¹⁴⁷ Denkbar wäre eine Kompetenz des Bundes auf Grund von Art. 87 III 1 GG. Zunächst müsste der Bund die Gesetzgebungskompetenz für den Bereich haben.¹⁴⁸ Dies ist der Fall. Als ungeschriebenes Merkmal verlangt das Bundesverfassungsgericht, dass die Kompetenz von ihrer tatsächlichen Ausformung her von einer Bundesoberbehörde – ohne Verwaltungsunterbau oder Einbeziehung der Landesverwaltungen – ausführbar ist.¹⁴⁹ Art. 87 III 1 GG setzt folglich voraus, dass die Aufgabe zentral erledigbar ist.¹⁵⁰ § 4 I 2 EVG setzt als Tatbestandsmerkmal voraus, dass die Aufgabe zentraler Bearbeitung bedarf. Dieses Tatbestandsmerkmal ist deckungsgleich mit den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht für die Errichtung und Kompetenzübertragung im Rahmen des Art. 87 III 1 GG

¹⁴⁶ *Blümel*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 2. Auflage 1999, §101 Rn. 39. Insbesondere für die Sicherungsgesetze: *Dürig*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 87b Rn. 39.

¹⁴⁷ *Kirchhof*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 83 Rn. 49.

¹⁴⁸ *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 17. Edition 2013, Art. 87 Rn. 30.

¹⁴⁹ BVerfGE 14, 197 (197).

¹⁵⁰ *Ibler*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 87 Rn. 245.

aufgestellt hat. Folglich ist § 4 I 2 EVG eine verfassungsgemäße einfachgesetzliche Ausformung von Art. 87 III 1 GG.¹⁵¹

Dem Bund wird in § 5 EVG die Kompetenz eingeräumt, in Ausnahmefällen, in denen eine Einzelanweisung dringend geboten ist, diese den Ländern im Bereich der Auftragsverwaltung zu erteilen. Dies ist gem. Art. 84 V GG rechtmäßig.

b. Explizite Kompetenzen der BLE nach § 6 EVG und § 12 ESG

In Bezug auf die Ausführung von Rechtsnormen durch die BLE auf Grund von § 12 ESG bestehen auf Grund von Art. 87b II 1 GG keine Bedenken.

Fraglich ist jedoch das rechtliche Fundament für die Übertragung von Ausführungskompetenz an die BLE durch **§ 6 EVG**. Grundsätzlich besteht keine Kompetenz zur Ausführung des Ernährungsvorsorgegesetzes durch den Bund selbst, Art. 83 GG.

Eine entsprechende Zuständigkeit könnte jedoch auch hier durch Art. 87 III 1 GG gegeben sein. Dafür müsste es sich um Aufgaben handeln, die sich zentral, lediglich durch eine Oberbehörde erledigen lassen.¹⁵² § 6 Nr. 1 und 2 EVG statuieren Pflichten für die BLE über „zentrale Feststellung(en)“ und „zentrale Versorgungs- und Bevorratungspläne.“ Es handelt sich somit um zentral zu erledigende Aufgaben, die ohne Verwaltungsunterbau bewältigt werden können. Art. 87 III 1 GG wäre somit eine taugliche Begründung.¹⁵³

Der Bund darf folglich der BLE die in § 6 EVG statuierten Vollzugsaufgaben übertragen.

c. Lagerhaltung

Zu klären bleibt die Kompetenz des Bundes zur Lagerhaltung. Diese wird in bundeseigener Verwaltung ausgeführt.

¹⁵¹ So für den zivilen Teil des Ernährungssicherstellungsgesetzes a.F. auch v. *Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 10 Rn. 67. Für den Bereich der Pandemie auch: *Walus*, DÖV 2010, 127 (130).

¹⁵² *Ibler*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 87 Rn. 245.

¹⁵³ Da Art. 87b II GG Art. 87 III 1 GG nicht ausschließt oder verdrängt, können auch die wortgleichen § 12 Nr. 3 und 4 ESG auf Art. 87 III 1 GG gestützt werden.

Die Lagerhaltung ist eine Voraussetzung, um im Notfall Nahrungsmittel oder Vorstufen davon zu verteilen und somit notwendig, damit der Bund seiner Versorgungsfunktion nachkommen kann. Daher kann die Lagerhaltung unter § 15 ESG und § 8 EVG subsumiert werden. Zwar schreiben § 15 ESG und § 8 EVG nicht explizit vor, dass die Lagerhaltung in bundeseigener Verwaltung durchzuführen ist, die Übertragung der allgemeinen Aufgabe den Vollzug von Maßnahmen vorzubereiten, deckt jedoch auch die Lagerhaltung durch die Bundesverwaltung. Dies wird dadurch bestätigt, dass in § 15 ESG und § 8 EVG zusätzlich den Ländern die Aufgabe zur Vorbereitung des Vollzugs übertragen wird. Diese Gegenüberstellung von Vollzug und Vollzugsvorbereitung in einer Vorschrift spricht für eine Übertragung der Vollzugskompetenz auf die Bundesverwaltung (zusätzlich zur Länderkompetenz).

Für den Bereich der Lagerhaltung auf Grund von **§ 15 ESG** kann die Kompetenz des Bundes hier, abweichend von Art. 83 GG, selbst ausführend tätig zu sein, in Art. 87b II GG gesehen werden. Eine parallele Kompetenz von Bund und Ländern ist möglich,¹⁵⁴ so dass es verfassungsrechtlich sogar unbedenklich wäre, wenn die Länder zusätzlich selbst eine Lagerhaltung betreiben würden.

Im Bereich von **§ 8 EVG** wäre bezüglich der Lagerhaltung durch den Bund zum einen eine Kompetenz auf Grund des Sachzusammenhangs möglich:¹⁵⁵ Die Lagerhaltung des Bundes im Rahmen des Ernährungsvorsorgegesetzes lässt sich durch die Doppelnutzung begründen. Im Rahmen des Ernährungssicherungsgesetzes darf der Bund auf Grund von Art. 87b II GG selbst Lager unterhalten. Diese Lager erfüllen vorrangig dem Zwecke im Falle einer Anwendung des Ernährungssicherungsgesetzes über Lagergut zu verfügen. Dieses Lagergut kann jedoch auch im Rahmen des Ernährungsvorsorgegesetzes verwendet werden, da es sich um die gleichen zu lagernden Produkte handelt. Dieser Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Doppelnutzung ist im Bereich des Katastrophenschutzes häufig anzutreffen, insbesondere bei der Ausstattung der Ka-

¹⁵⁴ Blümel, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 2. Auflage, 1999, §101 Rn. 39. Insbesondere für die Sicherungsgesetze: Dürig, in Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 64. Erg.-lfg., 2012, Art. 87b Rn. 39.

¹⁵⁵ Zum Themenkomplex der Kompetenz auf Grund des Sachzusammenhangs, s. *Kirchhof*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-lfg. 2013, Art. 83 Rn. 50.

tastrophenschutzbehörden der Länder mit Gerätschaften, welche auch dem Zivilschutz dienen.

Des Weiteren ist – solange die BLE und keine anderen untergeordneten Behörden die Lagerhaltung durchführen – auch hier eine Begründung durch Art. 87 III 1 GG denkbar. Dafür müsste es sich um eine zentral ausführbare Aufgabe handeln.¹⁵⁶ Die Lager werden z.Z. von der BLE durch Beauftragung privater Lagerbetreiber unterhalten. Diese Aufgabe ist zweckdienlich von einer zentralen Stelle auszuführen, weil sie die Übersicht über die Lagerbestände und deren regionale Verteilung hat. Folglich kann die Kompetenz zur Lagerhaltung durch § 8 EVG auch in Art. 87 III 1 GG erblickt werden.

d. Schlussfolgerung für die Zusammenlegung

Bei einer Zusammenlegung beider Gesetze sind die unterschiedlichen Vorgaben für die Verwaltungsausführung zu beachten. Ein gemeinsames Gesetz wird in seiner Grundgestaltung sowohl Regelungen für zivile, als auch für militärische Lebensmittelversorgungskrisen bieten.

Ein Gesetz, welches nur die zivile Versorgungskrise behandelt – und nur als Annex auch im militärischen Konfliktfall Wirkung entfaltet – könnte nicht auf Grund von Art. 87b II GG in bundeseigener oder Bundesauftragsverwaltung ausgeführt werden. Für solch ein Gesetz besteht lediglich die Möglichkeit Maßnahmen, welche zentral ausgeführt werden können, durch eine Bundesoberbehörde ausführen zu lassen, Art. 87 III 1 GG.

Die **Lagerhaltung** kann durch die BLE auf Grund von Art. 87 III 1 GG selbst durchgeführt werden. Dies schließt ein, dass die BLE Private beauftragt. Somit wäre dies auch bei einem gemeinsamen Gesetz so möglich.

2. Ausführung von Rechtsverordnungen

Eine Möglichkeit die **Ausführung der Rechtsverordnungen auf Grund des zusammengelegten Gesetzes** zu strukturieren, kann in den Regelung des Ernährungssicherungsgesetzes vor Einführung des Ernährungsvorsorgegesetzes gesehen werden:

¹⁵⁶ *Ibler*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 87 Rn. 245.

Die militärischen Maßnahmen sind als **Bundesauftragsverwaltung** auszuführen, § 10 I 1 ESG a.F., die in Hinblick auf die zivile Versorgungskrise ergriffenen Maßnahmen als eigene Angelegenheit der Länder, § 10 VII ESG a.F. Das ESG a.F. ließ Ausnahmen für besondere Situationen zu: Maßnahmen, die eigentlich auf Grund von § 3 ESG a.F. (zivile Versorgungskrise) erlassen wurden, jedoch trotzdem militärischen oder Zivilschutz Zwecken dienen, wurden als Bundesauftragsverwaltung ausgeführt, § 10 III ESG a.F.

Diese Komplexität der Formen erscheint unnötig und sollte daher nicht wieder umgesetzt werden. Um dem Ziel eines einfachen und schlanken Gesetzes möglichst gerecht zu werden, ist eine einheitliche Vollzugsform anzustreben: Sowohl im zivilen, als auch im militärischen Fall sind die Aufgaben als eigene Angelegenheit der Länder auszuführen. Dies ist auch möglich, da Art. 87b II GG nur eine fakultative bundeseigene oder Bundesauftragsverwaltung anordnet.¹⁵⁷

Die Länder müssten dann die Kosten für die Ausführung der Maßnahmen selber tragen, Art. 104a I GG.¹⁵⁸

Dagegen könnte jedoch die angestrebte **Parallelität zu den anderen Sicherstellungsgesetzen** sprechen: Das Wasserversicherungsgesetz, § 16 I WasSiG, das Verkehrsversicherungsgesetz, § 19 I Nr. 2 VerkSiG, das Wirtschaftssicherungsgesetz, § 8 I WiSiG, und das Bundesleistungsgesetz, § 6 I BLG, werden in Bundesauftragsverwaltung ausgeführt. Der wesentliche Mehrertrag für den Bund bei der Bundesauftragsverwaltung ist zum einen die Fachaufsicht in Hinblick auf die Zweckmäßigkeit der Ausführung über die Länder, Art. 85 III 1 GG. Bei der Ausführung als eigene Angelegenheit der Länder im Rahmen der Aufsichtsverwaltung bleibt dem Bund nur die Rechtsaufsicht, Art. 84 III 1 GG. Zum anderen erhält der Bund ein allgemeines Weisungsrecht gegenüber den Ländern, Art. 85 III 1 GG, welches nicht – wie bei der Ausführung als eigene Angelegenheit – erst durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates erteilt und dann je-

¹⁵⁷ BVerfGE 48, 127 (178f.); *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 22 Rn. 26, 65; *Schmahl*, in: Sodan (Hg.), Grundgesetz, 2. Auflage 2011, Art. 87b Rn. 5; *Heun*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz, Band III, 2. Auflage 2008, Art. 87b Rn. 11; *Dürig*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 87b Rn. 35.

¹⁵⁸ Nicht jedoch die Kosten für die Lagerhaltung, s.o.

weils das Vorliegen eines besonderen Einzelfalls erfordert, Art. 84 V 1 GG.¹⁵⁹ Dem Bund ist es durch die Bundesauftragsverwaltung möglich, jegliche Einzelfallfrage des Vollzugs selbst zu entscheiden und nur die bloße Wahrnehmung nach außen in den Händen der Länder zu belassen. Dies bezieht sich nicht nur auf nach außen hin wirksame, sondern auch auf entscheidungsvorbereitende Maßnahmen.¹⁶⁰ Wobei die Wahrnehmungskompetenz, d.h. das Auftreten nach Außen, zwingend bei den Ländern verbleibt.¹⁶¹ Er kann die Ausführung der Länder auf ihre Zweckmäßigkeit hin überprüfen und steuern.¹⁶² Diese umfassenden Fachaufsichtsbefugnisse machen die Länderbehörden zu einer „nachgeordneten Dienststelle des Bundes.“¹⁶³ Dies erscheint vor allem in Notsituationen, in denen ein Mangel an Nahrungsmitteln herrscht, vorteilhaft, da der Bund auch die Zweckmäßigkeit des Umgangs der Länder mit dem knappen Gut Nahrungsmittel kontrollieren kann.

Im Falle einer **bereichsübergreifenden Gefahr**, welche nicht nur das Ernährungssicherungsgesetz, sondern auch das Wirtschaftssicherungsgesetz, Verkehrssicherungsgesetz und Bundesleistungsgesetz aktiviert, wäre solch eine Parallelität in der praktischen Umsetzung vorteilhaft, da es dem Bund erspart, jeweils unterschiedliche Einwirkungsrechte je nach Sachzusammenhang beachten zu müssen. Die zur Zeit realistischen Bedrohungsszenarien gehen jedoch nicht von militärischen Interventionen aus. Wahrscheinlicher sind nicht-militärische Gefahren. Die nicht verteidigungsbezogenen Vorsorgegesetze ermöglichen lediglich eine Ausführung als eigene Angelegenheit der Länder. Daher kann grundsätzlich für alle Krisensituationen einheitlich auf die Ausführung als eigene Angelegenheit zurückgegriffen werden. Die derzeitigen Planungen des Bundes gehen von nicht militärischen Bedrohungen aus. In diesem Bereich hat der Bund in den letzten Jahren Expertise gewonnen. Er hat daher Übung im Umgang mit der Verwaltung als eigene Angelegenheit der Länder gewonnen. Daher kann auch bei einem neuen gemeinsamen Gesetz auf diese Ausführungsform zurückgegriffen werden.

¹⁵⁹ Zum umstrittenen Verhältnis von Weisung und Aufsicht, s. *Hermes*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz, Band III, 2. Auflage 2008, Art. 85 Rn. 20ff.

¹⁶⁰ BVerfGE 81, 310 (335f.); *Hermes*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz, Band III, 2. Auflage 2008, Art. 85 Rn. 37ff.

¹⁶¹ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 22 Rn. 71f.

¹⁶² *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 22 Rn. 28.

¹⁶³ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 22 Rn. 64.

Sollte der Bund sich für den militärischen Bereich trotzdem eine Bundesauftragsverwaltung oder bundeseigene Verwaltung vorbehalten wollen, so ist dies zweckdienlicher Weise als zusätzlicher Ausnahmetatbestand aufzunehmen – beispielsweise in folgender Form:

Abs. 1 – Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen wurden, sind von den Ländern im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung auszuführen.¹⁶⁴

Abs. 2 – Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen wurden, können, soweit sie der Verteidigung dienen, vorsehen, dass sie von den Ländern im Auftrag des Bundes oder, soweit sie zentral vollzogen werden können, von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung ausgeführt werden.¹⁶⁵

In Hinblick auf die **Aufgabenzuweisung an die BLE** bestehen, soweit die jetzige Form beibehalten wird, keine Bedenken. Soweit dies die bereits im Ernährungsvorsorgegesetz aufgenommenen Kompetenzen betrifft, ist solch eine Aufgabenzuweisung auf Grund von Art. 87 III 1 GG möglich. Für die Aufgaben, die lediglich im Ernährungssicherstellungsgesetz an die BLE übertragen werden, insbesondere § 12 Nr. 2 ESG, ist diese Aufgabenzuweisungsnorm zu analysieren: Sie gibt der der BLE auf, an der einheitlichen Planung auf dem Gebiet der Ernährungssicherstellung mitzuwirken. Dies ist eine Aufgabe, die zentral durchgeführt werden kann und keinen Verwaltungsunterbau erfordert. Daher kann auch diese Kompetenz auf Art. 87 III 1 GG gestützt werden. Die Umsetzung in ein einheitliches Gesetz ist daher möglich. Bereits in der alten Fassung des Ernährungssicherstellungsgesetzes 1968 war diese Regelung in § 12 anzutreffen.

In Bezug auf § 12 Nr. 1 ESG muss eine Einschränkung auf verteidigungsbezogene Rechtsverordnungen erfolgen, da nur so die Kompetenz auf Art. 87b II GG gestützt werden kann. Es könnte auch eine Erweiterung der Übertragungsmöglichkeit an die BLE für zentral zu erledigende Aufgaben i.S.v. Art. 87 III 1 GG vorgesehen werden. Änderungsbeispiel wäre:

¹⁶⁴ Dies muss nicht explizit im Gesetz erwähnt werden, da dies der Regelfall nach Art. 83 GG ist.

¹⁶⁵ Eine Verlagerung dieser Entscheidung auf den Ordnungsgeber war schon im Ernährungssicherstellungsgesetz a.F. vorgesehen.

Der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung werden folgende Aufgaben übertragen:

- 1. die Durchführung der ihr durch Rechtsverordnung auf Grund dieses Gesetzes auf dem Gebiet des Zivilschutzes übertragenen Aufgaben;*
- 2. die Durchführung der ihr durch Rechtsverordnung auf Grund dieses Gesetzes übertragenen Aufgaben, soweit sie eine zentrale Erledigung verlangen.*

C. Bewertung

I. Zusammenlegung der Gesetze

Für beide Regelungsvarianten sprechen gewichtige Gründe: Für eine Vereinheitlichung spricht, dass die Überschneidungsbereiche bei den Adressaten sehr groß sind und in beiden Gesetzen der Versorgungsgrad der Bevölkerung Maßstab des Erfolges ist. Die Zielsetzung ist nahezu identisch und die unklare Abgrenzung zwischen den Anwendungsvorschriften des Ernährungsvorsorgegesetzes und Ernährungssicherstellungsgesetz veränderungsbedürftig. Des Weiteren mangelt es der Anwendungsvorschrift des § 2 III ESG i.V.m. Art. 80a GG an einem Nahrungsmittelversorgungsbezug, sodass das Ernährungssicherstellungsgesetz in jedem Spannungs- und Verteidigungsfall aktiviert wird. Die im Ernährungssicherstellungsgesetz angelegte Beschränkung in § 2 I ESG entfaltet keine Wirkung, sodass hier Nachbesserungsbedarf besteht.

Es sprechen vor allem die unterschiedlichen Regelungen für den Einsatz der Bundeswehr und Bundespolizei **gegen eine Zusammenlegung**. Nicht in allen Fällen der Anwendung vom Ernährungssicherstellungsgesetz kann auf Kräfte der Bundespolizei oder Bundeswehr zurückgegriffen werden. Daher kann dieses Argument eine Trennung nicht begründen.

Die Zusammenlegung beider Gesetze erlaubt eine saubere Lösung, die zwei klare, mit einander verschränkte Anwendungsschwellen aufweist. Die erste Anwendungsschwelle sollte Bezug zur tatsächlichen Versorgungssituation aufweisen. Die Differenzierung mit der zweiten Anwendungsschwelle kann dann für die Rechtsverordnungen aufgenommen werden, soweit für diese dies aufgrund des militärischen Bezuges nötig sein sollte.

Unterschiedliche Kompetenznormen zur Gesetzgebung für den zivilen und den militärischen Teil sprechen nicht gegen eine Zusammenlegung.

II. Vollzugsform

In Bezug auf die unterschiedlichen Vollzugsformen, muss sich der Bund entscheiden, ob er die Ausführung komplett in die Hand der Länder legt. Dagegen spricht, dass die Länder einer neuen Mehrbelastung ablehnend gegenüber stehen. Eine Ausführung als eigene Angelegenheit der Länder wäre jedoch trotzdem anzuraten.

Die Lager sind weiterhin in bundeseigener Verwaltung zu führen.

Die Zentralkompetenz in Form von § 4 I 2 EVG sollte beibehalten werden.

Der BLE können weiterhin die jetzigen Aufgaben übertragen werden.

Bei einer Neugestaltung des Gesetzes bzw. der Gesetze sind Art. 84 I 7 GG und Art. 85 I 2 GG zu beachten. Aufgaben können daher nicht auf die Gemeinden übertragen werden.

D. Titel des neuen Gesetzes

Sollte eine Zusammenlegung erfolgen, müsste ein Name für dieses Gesetz gefunden werden. Bevor der nicht-verteidigungsbezogene Regelungsteil herausgelöst wurde, hieß das Gesetz auch Ernährungssicherstellungsgesetz (Langform: Gesetz über die Sicherstellung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft).

In anderen Sicherstellungs- und Vorsorgegesetzen wird in der Regel „Sicherstellung“ für verteidigungsbezogene und „Vorsorge“ im Gesetzesnamen für nicht-verteidigungsbezogene Gesetze verwendet. Gesetze die für beide Situationen Regeln bereithalten verwenden die Bezeichnung „Sicherstellung“ (Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz).

Um eine Verwechslung zu vermeiden und auch nach außen hin deutlich zu machen, dass es sich um ein reformiertes Gesetz handelt, wäre eine komplett neue Namensgebung wünschenswert. Zu denken wäre hier an „Ernährungsnotfallvorsorgegesetz“ als Kurzti-

tel, wobei auch dieser Titel den regelmäßig mit nicht verteidigungsbezogenen Regelungen assoziierten Begriff „Vorsorge“ beinhaltet.

Kapitel 4: Regelungstechniken

A. Rechtsverordnungsermächtigungen

I. Existierende Gesetzeslage

Der Gesetzgeber hat in einer Vielzahl von Gesetzen im **Bereich der Sicherstellungsgesetze** von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen i.S.v. Art. 80 I GG zu ermächtigen. Diese Rechtsverordnungen füllen die zugrundeliegenden gesetzlichen Rahmen aus und enthalten die Detailregelungen. Beispiele sind hier § 3 I, II PTSG, § 1 I EnSiG, § 3 WaSiG, § 1 I ESG, § 1 I, II VerSiG und § 1 I, II WiSiG.

Jedoch ist dies nicht das einzige **Regelungskonzept**, welches der Gesetzgeber genutzt hat. In anderen Bereichen hat er die inhaltliche Ausgestaltung des jeweiligen Pflichtenprogramms selbst vorgenommen und die materiellen Regelungen in das Gesetz aufgenommen. Beispiele sind hier das Erdölbevorratungsgesetz (ErdölBevG), das Verkehrsleistungsgesetz (VerkLG) sowie das Arbeitssicherungsgesetz (ASiG).

§ 2 I EVG erlaubt den Erlass von Rechtsverordnungen durch die Bundesregierung. Diese können folgende Punkte regeln:

1. den Anbau von Nutzpflanzen und die Haltung von Tieren,
2. die Gewinnung, die Herstellung, die Erfassung, die Ablieferung, die Lieferung, den Bezug, die Zuteilung, die Verwendung, die Verlagerung, die zeitliche und räumliche Lenkung, die Bearbeitung, die Verarbeitung, die Verpackung und die Kennzeichnung der Erzeugnisse,
3. die Beschaffenheit der Erzeugnisse,
4. das Verbot der gewerbsmäßigen Abgabe der Erzeugnisse für höchstens 48 Stunden,
5. die Festsetzung von Preisen, Kostenansätzen, Handelsspannen, Bearbeitungs- und Verarbeitungsspannen sowie Zahlungs- und Lieferungsbedingungen für Erzeugnisse,
6. die vorübergehende Umstellung von Betrieben der Ernährungswirtschaft,

7. Meldepflichten für Betriebe der Ernährungs- und Landwirtschaft, sowie
8. Auskunftspflichten für Betriebe der Ernährungs- und Landwirtschaft zur Vorbereitung von Rechtsverordnungen nach den Nummern 1 bis 6.

Die Anwendung von Rechtsverordnungen, die auf Grund von Nummer 1 bis 6 erlassen wurden, ist jedoch gesperrt, solange die Bundesregierung nicht den Eintritt der Versorgungskrise i.S.v. § 1 II EVG durch Rechtsverordnung festgestellt hat, § 3 II 1 EVG, und auch nicht nach § 3 II 2 EVG für beendet erklärt wurde.

Es ist nun im folgenden zu analysieren, in wie weit die Regelungstechnik der §§ 2, 3 EVG

- (a) **zweckmäßig** und **sachdienlich** ist,
- (b) die Weite der Ermächtigung den Anforderungen des **Art. 80 I 2 GG** entspricht, und
- (c) der **Bundesrat** in Bezug auf den Erlass der Rechtsverordnungen und der Feststellung der Versorgungskrise – entgegen der jetzigen Gesetzeslage – seine Zustimmung erteilen muss.

II. Analyse der Gesetzeslage

1. Zweckmäßigkeit und Sachdienlichkeit

Der Bundesgesetzgeber macht von der Möglichkeit der **Rechtsverordnungsermächtigung i.S.d. Art. 80 GG** regen Gebrauch.¹⁶⁶ Sinn dieser Möglichkeit ist zum einen die Entlastung des Parlaments, so dass dieses sich auf die wesentlichen Richtungsentscheidungen konzentrieren kann und seine begrenzten Ressourcen nicht für Detailarbeit gebunden werden.¹⁶⁷ Durch die regelmäßig größere Sachnähe der Exekutive zum Regelungsgegenstand sollen¹⁶⁸ sachkundigere Regelungen erlassen werden, insbesondere in Bereichen von hoher technischer Komplexität.¹⁶⁹ Weiterer Grund für Ermächtigungen

¹⁶⁶ *Brenner*, in: V. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band II, 6. Auflage 2010, Art. 80 Abs. 1, Rn. 12.

¹⁶⁷ *Haratsch*, in: Sodan (Hg.), Grundgesetz, 2. Auflage 2011, Art. 80 Rn. 1.

¹⁶⁸ Ob dieser Anspruch auch erfüllt wird, ist jedoch strittig, s. auch *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 21 Rn. 309.

¹⁶⁹ *Brenner*, in: V. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band II, 6. Auflage 2010, Art. 80 Abs. 1, Rn. 8.

zum Rechtsverordnungserlass ist die typischerweise kürzere Zeitspanne, in der Rechtsverordnungen erlassen werden können.¹⁷⁰

Wie bereits dargestellt wurde, hat der Gesetzgeber von der Möglichkeit der Rechtsverordnungsermächtigung im Bereich der **Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze** vielfach Gebrauch gemacht. Für diese Regelungstechnik spricht zum einen die größere Anpassungsfähigkeit der Regelungen auch in Zeiten größter Not: Der Verordnungsgeber kann in Krisenfällen unverzüglich handeln und neue Rechtsverordnungen erlassen. Allerdings zeigen gerade junge Beispiele (etwa zur Euro-Krise), dass auch der Bundesgesetzgeber praktisch auch innerhalb weniger Tage handeln kann.

Grundkonzeption der Regelung des **Ernährungsvorsorgegesetzes** ist jedoch der Erlass der Rechtsverordnungen vor Eintritt des Krisenfalls und die spätere Aktivierung der Verordnung. Somit wäre auch eine gesetzliche Regelung bei diesen vorgelagerten Regelungen möglich.

Die Eingriffsbreite auf Grund der Größe des geregelten Wirtschaftsbereiches erfordert aber eine hohe Sachkenntnis des Normgebers, um die Vielzahl der möglichen Einwirkungsbereiche überblicken und bewerten zu können. Diese ist bei der Exekutive regelmäßig anzutreffen. Aber auch im parlamentarischen Prozess wäre solch eine Gewinnung von Sachkenntnis durch Expertenanhörungen, durch die Beauftragung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages und der ausführlichen Begründung des Gesetzesentwurfes durch die Bundesregierung möglich. In Anbetracht der weitreichenden Grundrechtsbeschränkungen wäre solch eine öffentliche Erörterung der streitigen Positionen sogar wünschenswert.

Allerdings spricht gegen eine Regelung durch Verordnung noch ein verfassungspolitischer Grund: Durch die Übertragung der Erlasskompetenz von Rechtsverordnungen die Beteiligungsmöglichkeit der parlamentarischen Minderheit aufgehoben, da diese nur im parlamentarischen Prozess Einfluss auf die Rechtssetzung nehmen kann.¹⁷¹

Unzweifelhaft erfordern Krisen- und Notsituationen schnelle Eingriffsmöglichkeiten. Daher wird eine Rechtsverordnungsermächtigung für die Fälle der bereits eingetretenen Versorgungskrise unerlässlich sein. Im Fall der Versorgungskrise kann zum einen die

¹⁷⁰ Kloepfer, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 21 Rn. 309; Sturmhöfel, Das Verordnungsrecht im Gewaltenteilungssystem des Grundgesetzes, 1964, S. 12.

¹⁷¹ Kloepfer, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 21 Rn. 306.

parlamentarische Tätigkeit als solche gestört sein, zum anderen kann der gesellschaftliche Druck auf die Abgeordneten so groß werden, dass eine - im inhaltlichen Sinne - geordnete Gesetzgebung nicht mehr gewährleistet ist. Des Weiteren ist der parlamentarische Prozess schon aus seiner Struktur heraus grundsätzlich langsamer als der Erlass von Rechtsverordnungen, sodass ein unmittelbarer Erlass neuer Regelungen nicht möglich ist. In Fällen der Versorgungskrise kann ein sehr zeitnahes Eingreifen nötig werden. Die Bedrohungslage kann sich schlagartig ändern und neue Formen annehmen, so dass bestehende Regelungen nicht mehr als ausreichend erscheinen. In diesem Fall muss die Exekutive zur schnellen Handlung in der Lage sein.¹⁷² Auch unterfallen Rechtsverordnungen nicht dem Grundsatz der parlamentarischen Diskontinuität,¹⁷³ sodass auch in Zwischenzeiten, am Ende von Legislaturperioden, die Möglichkeit zum Erlass von Rechtsverordnungen zu jeder Zeit sichergestellt ist.¹⁷⁴

Im Bereich von Versorgungskrisen sprechen keine durchgreifenden Argumente gegen die jetzige Konstruktion. Sie ermöglicht eine schnelle und flexible Handhabung, sichert gleichzeitig jedoch die demokratische Legitimation der erlassenen Regelungen ab. Die Legislative ist weder zeitlich noch vom Sachverstand her in der Lage, in solchen Notsituationen kleinteilige, hoch spezielle Regelungen zu erlassen.

Im Bereich des **vorgelagerten Verordnungserlasses** würde eine höhere Legitimation¹⁷⁵ zwar für ein formelles Gesetz anstatt von Rechtsverordnungen sprechen, jedoch ist die derzeitige Konstruktion zumindest noch hinnehmbar. Des Weiteren streiten gesetzsystematische Gründe für ein einheitliches System vor und nach Eintritt der Versorgungskrise: Die Exekutive muss in der Lage sein, nach Eintritt der Versorgungskrise die bereits erlassenen Vorschriften abzuändern. Die Möglichkeit der Änderung von Gesetzen durch Rechtsverordnungen ist jedoch strittig.¹⁷⁶ Um nicht möglicherweise die Exekutive in Situationen größter Not zu verfassungswidrigem Verhalten zu nötigen, ist eine verfassungsrechtlich unstrittige Konstruktion angezeigt. Dies wäre in der Ausgestaltung

¹⁷² So auch *Schürmann*, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, S. 259.

¹⁷³ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 15 Rn. 74ff.

¹⁷⁴ *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 10. Auflage 2010, Art. 80, Rn. 33, 96.

¹⁷⁵ *Schürmann*, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, S. 226.

¹⁷⁶ *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 10. Auflage 2010, Art. 80, Rn. 14.

in Form von Rechtsverordnungen für die Regelung vor und während der Versorgungskrise der Fall. Die jetzige Konstruktion ist somit sachdienlich und zweckmäßig.

2. Prüfung anhand des Maßstabes von Art. 80 I 2 GG

a. Allgemeines

Die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen muss sich am **Maßstab des Art. 80 I 2 GG** messen lassen. Dieser verlangt vom ermächtigenden Gesetzgeber für eine Rechtsverordnung, dass er **Inhalt, Zweck und Ausmaß** der Ermächtigung regeln muss.¹⁷⁷ Alle Entscheidungen, die für die Grundrechtsausübung wesentlich sind, müssen vom Gesetzgeber selbst getroffen werden – dies folgt aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip und seiner Ausformung im Parlamentsvorbehalt.¹⁷⁸ Auch Entscheidungen von besonderer Bedeutung für das Gemeinwesen sind durch den Gesetzgeber selbst zu treffen.¹⁷⁹ Die darauf aufbauende technische Umsetzung dieser Entscheidung kann dann der Verordnungsgeber übernehmen.¹⁸⁰ Der Trias aus Zweck, Inhalt und Ausmaß ist dabei als einheitlicher Anforderungsmaßstab an die zu prüfende Ermächtigung zu stellen. Einzelfallbezogen hat eine Bewertung im Hinblick auf die teleologische Auslegung des Art. 80 I 2 GG stattzufinden und unter Berücksichtigung der Eigenheiten des zu regelnden Lebensbereiches muss die Ermächtigung betrachtet werden.¹⁸¹

Zu fordern ist eine **Vorhersehbarkeit und Erkennbarkeit des erwarteten Regelprogramms** durch die Rechtsverordnungen.¹⁸² Die Entscheidung, ob eine Regel als Rechtsverordnung erlassen werden kann, muss mit Blick auf den Einzelfall getroffen werden. Dadurch kann die tatsächliche Lage in dem konkreten Lebensbereich hinreichend be-

¹⁷⁷ Kloepfer, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 21 Rn. 313ff.

¹⁷⁸ Brenner, in: V. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band II, 6. Auflage 2010, Art. 80 Abs. 1, Rn. 32; vgl. grundlegend Kloepfer, JZ 1984, 685 (689 f.); vgl. aus der Rechtsprechung bspw. BVerfGE 49, 89 (126f.); 58, 257 (274); 61, 260 (275); 101, 1 (34).

¹⁷⁹ Vgl. für die verschiedenen „Formeln,“ die zur Beschreibung der Grenzen der Delegation auf den Verordnungsgeber verwendet werden Bauer, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz, Band II, 2. Auflage 2006, Art. 80 Rn. 33; Kloepfer, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 21 Rn. 322.

¹⁸⁰ BVerfG, NVwZ 2009, 708 (713).

¹⁸¹ Uhle, in: Epping/Hillgruber (Hg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 17. Edition 2013, Art. 80, Rn. 26.

¹⁸² Vgl. BVerfGE 5, 71 (77); 8, 274 (307); 1, 14 (60); 41, 246 (266).

rücksichtigt werden: Lebensbereiche mit einer hohen Änderungsgeschwindigkeit und einem hohem Änderungsdruck, sowie Lebensbereiche, die sich sehr vielschichtig darstellen, gebieten einen geringeren Maßstab an die Detailliertheit der gesetzgeberischen Vorgaben. Andernfalls würde die gerade bezweckten Vorteile der Rechtsverordnungen in diesen Lebensbereichen durch das Korsett an gesetzgeberischen Vorgaben ausgehöhlt werden.¹⁸³

Der Gesetzgeber hat dem Ordnungsgeber ein **zielorientiertes Regelungsprogramm** zu übergeben. Dies bedeutet, dass aus der Ermächtigung sich das zu erreichende Ziel ergeben muss, um daraus den Weg dahin, d.h. das erwartete Regelungsprogramm für den Bürger, ableiten zu können.¹⁸⁴

Berücksichtigung bei der Bewertung der Bestimmbarkeit des erwarteten Regelungsprogramms – und damit der Konformität mit Art. 80 I 2 GG – kann auch die Entstehungsgeschichte der Norm finden.¹⁸⁵

b. Inhalt der Rechtsverordnungsermächtigung

Die Möglichkeiten, welche die Ermächtigungsgrundlage eröffnet, sind sehr vielfältig. Sie erstrecken sich auf **Eingriffsmöglichkeiten in den gesamten Produktionsablauf**. Zunächst kann der Anbau von Nutzpflanzen und die Haltung von Tieren reglementiert werden, § 2 I Nr. 1 EVG. Im weiteren Produktionsvorgang kann dann die Bearbeitung, der Transport, die Lagerung u.s.w. durch den Ordnungsgeber mit Regelungen versehen werden, § 2 I Nr. 2 EVG. Der Absatz und die Modalitäten der Abgabe landwirtschaftlicher Erzeugnisse können auch durch den Ordnungsgeber geregelt werden, § 2 I Nr. 4, Nr. 5 EVG. Des Weiteren kann der Ordnungsgeber die Umstellung von Betrieben der Ernährungswirtschaft anordnen, respektive verbieten, § 2 I Nr. 6 EVG. Der Ordnungsgeber kann auch Regelungen zu den betrieblichen Auskunftspflichten erlassen, § 2 I Nr. 7, Nr. 8 EVG. Zum materiellen Gehalt der einzelnen Ermächtigungsgrundlagen sei auf die Ausführungen in Kapitel 7 verwiesen. Die einzelnen Ermächtigungsgrundlagen

¹⁸³ Brenner, in: V. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band II, 6. Auflage 2010, Art. 80 Abs. 1, Rn. 37f.

¹⁸⁴ Uhle, in: Epping/Hillgruber (Hg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 17. Edition 2013, Art. 80, Rn. 22.

¹⁸⁵ BVerfG, NVwZ 1988, 345 (346).

erlauben einen zum Teil größeren Auslegungsspielraum, ihr Inhalt ist jedoch jeweils ausreichend bestimmbar, vgl. in Kapitel 7 insbesondere die Ausführungen zu I.1. bis I.7.

Die dadurch aufgezeigte Weite der Rechtsverordnungsermächtigung wird stark eingeschränkt, indem eine **Begrenzung auf einen Wirtschaftsbereich** erfolgt. Die Zweckbestimmung des § 1 I EVG¹⁸⁶ ist auch bei der Auslegung der Rechtsverordnungsermächtigungen in § 2 I EVG zu berücksichtigen: Die Ermächtigungen umfassen nur Rechtsverordnungen, welche die Ernährungs- und Landwirtschaft betreffen. In andere Wirtschaftsbereiche kann nur auf Grund der jeweils sachnäheren Versorgungs- und Sicherstellungsgesetze¹⁸⁷ eingegriffen werden.

Eine weitere entscheidende **inhaltliche Begrenzung** erfährt die Reichweite der Rechtsverordnungsermächtigungen in Abs. 2 des § 2 EVG: Erzeugnisse der Ernährungs- und Landwirtschaft, die ausschließlich zur Herstellung von Waren der gewerblichen Wirtschaft dienen, dürfen nicht reglementiert werden.

c. Zweck der Rechtsverordnungsermächtigung

In Bezug auf den Zweck der Verordnungsermächtigung sei auf die Ausführungen zu der Zielsetzung des Ernährungsvorsorgegesetzes verwiesen.¹⁸⁸ Der Zweck ist hinreichend bestimmt.

d. Ausmaß der Rechtsverordnungsermächtigung

Der Gesetzgeber hat im Ernährungsvorsorgegesetz die Verordnungsermächtigung in Bezug auf das Ausmaß der Regelung¹⁸⁹ mit einigen weitreichenden Schranken versehen:

- (a) Die Rechtsverordnungen sind zur **Sicherstellung der Versorgung** zu erlassen, § 2 I 2. Hs. EVG.¹⁹⁰ Das Ausmaß wird hierdurch auf diese Zielsetzung be-

¹⁸⁶ Vgl. Kapitel 6.

¹⁸⁷ Vgl. Kapitel 12.

¹⁸⁸ Vgl. u. Kapitel 6.

¹⁸⁹ Für eine parallele Analyse in Bezug auf das – in dieser Beziehung fast wortgleiche – Wirtschaftssicherstellungsgesetz in der Fassung vom 24. August 1965, s. *Schürmann*, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, S. 239ff.

schränkt. Andere Ziele dürfen nicht verfolgt werden. Rechtsverordnungen auf Grund des Ernährungsvorsorgegesetzes dürfen zu anderen Zielen nicht erlassen werden.

- (b) Sie sind auf das **unerlässliche Maß** zu beschränken, § 2 III 1 EVG.¹⁹¹
- Der Verordnungsgeber darf nur insoweit Regelungen treffen, als es notwendig ist, um der Versorgungskrise wirksam entgegen zu treten. Eine Vollregulierung ist ihm daher so lange verwehrt, wie Teilbeschränkungen (bspw. im Hinblick auf die zu rationierenden Nahrungsmittelgruppen) ausreichend sind. Dies gilt sowohl in Bezug auf die bewirtschafteten Typen von Nahrungsmitteln als auch auf die Intensität der sonstigen Eingriffe (z.B. eine niedrigere Beimischungsquote).¹⁹²
- (c) Sie sollen die **wirtschaftliche Betätigungsfreiheit** des Einzelnen möglichst wenig einschränken, § 2 III 2 1. Alt. EVG.
- Hierbei sei beispielsweise an präventive Verbote mit Erlaubnisvorbehalt oder repressive Verbote mit Befreiungsvorbehalt gedacht. Ein umfassendes Verbot ohne Ausnahmemöglichkeit wäre dabei das letzte zu ergreifende Mittel.¹⁹³
- (d) Sie dürfen die **Leistungsfähigkeit der Gesamtwirtschaft** möglichst wenig beeinträchtigen, § 2 III 2 2. Alt. EVG.
- Die Gesamtwirtschaft darf nur in dem Maße gestört werden, wie die Situation die Bevorzugung einzelner Bereiche gebietet. Die negativen Auswirkungen auf andere Wirtschaftsbereiche sind somit in die Abwägungsentscheidung über die zu treffenden Maßnahmen einzubeziehen. Beispiele sind hier die Bevorzugung der brotherstellenden Bäckereien gegenüber anderen Einrichtungen mit Mehlbedarf.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Dies entspricht materiell § 2 I Nr. 1 ESG, vgl. hierzu *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 2 Rn. 1.

¹⁹¹ Wobei fraglich ist, ob dieser Einschränkung in Anbetracht von § 2 I 2. Hs. EVG überhaupt eine eigenständige Bedeutung zukommt.

¹⁹² *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 2, Rn. 10.

¹⁹³ *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 2, Rn. 11.

¹⁹⁴ *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 2, Rn. 12.

(e) Des Weiteren dürfen die Rechtsverordnungen, welche nicht nur **Berichtspflichten** statuieren (§ 2 I Nr. 7 und 8 EVG), erst nach Feststellung der Versorgungskrise in Anwendung treten, § 3 II 1 EVG.

- Zum einen verlangt § 3 II EVG das Vorliegen einer Versorgungskrise.

Die Verordnung darf erst Wirkung entfalten, wenn eine **Versorgungskrise** gegeben ist. Die Rechtsverordnung darf folglich nicht ausufernd für jeden denkbaren Zeitpunkt Regelungen treffen, sondern ist auf den zeitlichen Rahmen der Versorgungskrise beschränkt.¹⁹⁵ Zwar ist die genaue Abgrenzung zwischen den verschiedenen Gefahrbegriffen – insbesondere in Hinblick auf die Vielfältigkeit der Bedrohungslagen – unklar,¹⁹⁶ eine stark begrenzende Funktion kommt dieser Rückkopplung an den Terminus Versorgungskrise jedoch unstreitig zu.¹⁹⁷

Das Vorliegen einer Versorgungskrise ist ein Tatbestandsmerkmal und somit ein **unbestimmter Rechtsbegriff**.¹⁹⁸ Zwar ist die Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen durch die Verwaltung gerichtlich überprüfbar¹⁹⁹, jedoch könnte dies im Falle der „Versorgungskrise“ Einschränkungen erfahren, da es sich hierbei (zumindest im Gefahrenstadium) um eine prognostische Wertungsentscheidung für die Zukunft handelt.²⁰⁰ Zu beurteilen ist die Annahme eines solchen – gerichtlich nicht überprüfbaren – Bewertungsspielraums anhand der spezifischen Regelungen im Gesetz selbst.²⁰¹

¹⁹⁵ Schürmann, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, S. 240.

¹⁹⁶ Schürmann so für § 2 II Nr. 1 Wirtschaftssicherungsgesetz 1968: Schürmann, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, S. 240.

¹⁹⁷ Schürmann erblickt hierin sogar eine ausreichend genaue Konkretisierung: Schürmann, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, S. 241.

¹⁹⁸ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 2, Rn. 9.

¹⁹⁹ Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Auflage 2008, § 40 Rn. 158.

²⁰⁰ Zur Einschränkung bei prognostischen Wertungsentscheidungen: Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Auflage 2008, § 40 Rn. 195.

²⁰¹ Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Auflage 2008, § 40 Rn. 162.

Vor allem bei der Einschätzung von komplexen politischen, ökonomischen und wirtschaftspolitischen Zusammenhängen und deren zukünftiger Entwicklung ist von einem Beurteilungsspielraum auszugehen.²⁰² Somit ist in Bezug auf die Annahme einer Gefahr, d.h. einer zukünftig drohenden Notlage, von einer Begrenzung der gerichtlichen Überprüfbarkeit auszugehen. Im Rahmen der tatsächlich vorliegenden Notlage ist eine Überprüfbarkeit – auf Grund des Fehlens des prognostischen Elements – gegeben und die Ermächtigung zum Rechtsverordnungserlass erfährt eine diesbezügliche weitere Begrenzung.

Auch ist die Bundesregierung verpflichtet, die Versorgungskrise für beendet zu erklären, wenn die Voraussetzungen nicht mehr vorliegen, § 3 II 2 EVG.

Zum anderen statuiert § 3 II 1 EVG einen **Vorrang von marktgerechten Maßnahmen**.

- (f) Eine wichtige **zeitliche Beschränkung** der Verordnungsermächtigung stellt die Regelung des § 3 IV EVG dar: Rechtsverordnungen mit einem Geltungszeitraum bis maximal zwei Monaten, welche nach Feststellung der Versorgungskrise erlassen wurden, bedürfen keiner Zustimmung des Bundesrates, § 3 IV 2 EVG. In einem Rahmen von zwei Monaten bis einem Jahr Geltungszeitraum bedürfen Rechtsverordnungen (nur) der Zustimmung des Bundesrates, § 3 IV 1 i.V.m. 2 EVG. Rechtsverordnungen mit einer längeren Geltungsdauer bedürfen gem. § 3 IV 3 EVG zusätzlich der Zustimmung des Bundestages²⁰³, welcher sich dadurch die gesetzgeberische Hoheit über langfristige Regelungsregime sichert.²⁰⁴
- (g) Eine weitere Grenze stellt die **Aufhebungspflicht** des § 3 V 1 EVG dar: Rechtsverordnungen sind aufzuheben, respektive die Anwendung zu been-

²⁰² Aschke, in: Rader/Ronellenfitsch (Hg.), Beck'scher Online-Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 19. Edition 2013, § 40 Rn. 126.

²⁰³ Zur (unstreitig gegebenen) verfassungsrechtlichen Zulässigkeit: BVerfG, NJW 1959, 475 (475); *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 10. Auflage 2010, Art. 80, Rn. 100.

²⁰⁴ Welchem jederzeit das Recht zusteht (unter Berücksichtigung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates) die Ermächtigung im Ernährungsvorsorgegesetz, sowie die Rechtsverordnung selbst vgl. BVerfGE 114, 196 (235f.), aufzuheben.

den, wenn der Bundestag und Bundesrat gemeinschaftlich – d.h. der gesamte deutsche Gesetzgeber – die Aufhebung verlangt. Somit sichert sich die Legislative als Gesamtheit ein Letztkontrollrecht, respektive Vetorecht, gegenüber dem Gesetzgeber.

3. Zwischenergebnis bzgl. Art. 80 I 2 GG

Inhalt, Zweck und Ausmaß der Rechtsverordnungen muss der Gesetzgeber in der Ermächtigungsgrundlage selbst bestimmt haben. Kritisch wird diesbezüglich von *Schürmann* die Grundsatzfrage gestellt, ob eine Regelung durch Rechtsverordnungen überhaupt notwendig ist, da Versorgungskrisen nicht schlagartig hereinbrechen und so eine gesetzgeberische Reglementierung auch möglich wäre.²⁰⁵ Er führt dabei ins Feld, dass die Eingriffsmöglichkeiten durch die Rechtsverordnungen so weitreichend sind, dass schon dies stark für eine gesetzliche Regelung streitet.²⁰⁶ Auch könnten die oben angeführten, begrenzenden Faktoren kein Gewicht entfalten, da sie auf so unbestimmten Rechtsbegriffen basieren, dass ihre steuernde Wirkung als gering einzuschätzen ist.²⁰⁷ Im Ergebnis hält er die Regelung (in Form der Vorgängerregelung des § 3 ESG a.F.) für verfassungswidrig.²⁰⁸

Dem ist entgegenzuhalten, dass **Zweckmäßigkeitserwägungen und -argumente** allein nicht zu einem Verstoß gegen Art. 80 I 2 GG führen. Solange sich der Gesetzgeber bei dem Erlass der Verordnungsermächtigung im Rahmen des Art. 80 I 2 GG bewegt, ist dies zumindest aus verfassungsrechtlicher Sicht hinzunehmen, auch wenn der Gesetzgeber unter tatsächlichen Gesichtspunkten durchaus zu einem eigenen Handeln in der Lage wäre. Wenn *Schürmann* auf das Wesentlichkeitsgebot abstellen möchte, so kann auch dies nicht zu einer Verfassungswidrigkeit der Regelung führen: Der Gesetzgeber hat durch die explizite Aufzählung in § 2 I EVG klargestellt, in welche Bereiche eingegriffen werden kann. Er hat auch konkretisiert, welche Teilhandlungen in diesen Bereichen reglementiert werden dürfen und sollen.

²⁰⁵ *Schürmann*, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, S. 262f.

²⁰⁶ *Schürmann*, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, S. 263.

²⁰⁷ *Schürmann*, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, S. 262.

²⁰⁸ *Schürmann*, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, S. 263.

Die **Eingriffsstärke** wird aus einer Gesamtschau des Ernährungsvorsorgegesetzes deutlich: Das Ernährungsvorsorgegesetz findet Anwendung in Situationen, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Erzeugnissen gefährdet ist. Das Ernährungsvorsorgegesetz bietet eine Eingriffsgrundlage in einen großen Wirtschaftsbereich. In diesen Wirtschaftsbereich kann in vielfältiger Hinsicht durch § 2 I EVG eingegriffen werden. Daraus folgt, dass eine hohe Eingriffsstärke antizipiert wird.²⁰⁹ Diese Eingriffsstärke wird inzident auch aus der Regelung des § 3 IV EVG deutlich: Regelungen, die eine einjährige Geltungsdauer überschreiten, werden gesetzesähnlich²¹⁰ durch den Bundestag gebilligt. Sie erleben somit zumindest materiell eine Aufwertung zu „Quasi“-Gesetzen. Dies zeigt dem Rechtsbetroffenen und auch der Legislative an, dass das Maß des Eingriffs in die Grundrechte des Einzelnen im Rahmen der erlassenen Rechtsverordnungen hoch sein wird.

Im Gegenzug begrenzen die oben aufgeführten Regelungen das **Ausmaß der Rechtsverordnungserlasstätigkeit**. Sie geben Leitplanken für die Erlassstätigkeit vor und konkretisieren das zu erwartende Maß. Diese Regelungen begrenzen die Verordnungen auf das notwendige Maß. Dies ist zwar ein variabler und situationsabhängiger Maßstab. Er ist jedoch trotzdem eindeutig bestimmbar und somit auch taugliche Begrenzung i.S.d. Art. 80 I 2 GG.

Das große Ausmaß der möglichen Eingriffe auf Grund der Rechtsverordnungen wird durch die **Sachnähe des betroffenen Wirtschaftsbereiches** gerechtfertigt: Die Versorgungskrise wird durch die Ernährungs- und Landwirtschaft ausgelöst, da diese nicht mehr in der Lage ist eine hinreichende Versorgung zu gewährleisten. Nur in diesen Wirtschaftsbereich kann durch die Rechtsverordnungen eingegriffen werden.

Schürmann hält der Ermächtigungsgrundlage entgegen, dass der Gesetzgeber gerade nicht die wichtigsten Entscheidungen selbst getroffen hat, sondern nur die Exekutive den Auftrag erteilt hat, die wichtigen Entscheidungen zu treffen.²¹¹ Hier offenbart sich

²⁰⁹ A.A. *Schürmann*, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, S. 257, welcher die Eingriffsintensität aus den Gesetzgebungsmaterialien nicht vorhersehbar sieht.

²¹⁰ Wobei sie ihre Qualität als Rechtsverordnung dadurch nicht verlieren, *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 10. Auflage 2010, Art. 80, Rn. 101.

²¹¹ *Schürmann*, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, S. 256.

ein anderes Verständnis des Begriffes „wichtige Entscheidungen“: Aufgabe des Gesetzgebers ist es, die grundrechtsrelevanten Richtungsentscheidungen zu treffen. *Schürmann* würde diese in konkreten Verboten und Geboten erblicken. Jedoch sind im Rahmen des Ernährungsvorsorgegesetzes die wichtigen, grundlegenden Entscheidungen allein schon durch die Konzeption des Ernährungsvorsorgegesetzes getroffen: Im Falle von Versorgungskrisen²¹² soll der Verordnungsgeber Regelungen für den gesamten Produktionsprozess erlassen, die geeignet sind die Sicherstellung der Versorgung mit lebenswichtigen Erzeugnissen zu erreichen.

Der Gesetzgeber soll dabei die **wirtschaftspolitische Ordnungsentscheidung** berücksichtigen und marktgerechte Maßnahmen bevorzugen, im Übrigen aber auch in die Freiheitsrechte der Wirtschaftstreibenden und Konsumenten eingreifen. Die wichtige Entscheidung, die der Ermächtigungsgeber selbst getroffen hat, ist folglich der Ort des Eingriffes (Ernährungswirtschaft), die Tatsache des „ob“ des Eingriffes, die zeitliche Reichweite des Eingriffes (indirekt über die verschiedenen Zustimmungserfordernisse je nach Geltungsdauer) und die Intensität der Eingriffe (nämlich schwere Eingriffe). Dies reicht aus, um die Verordnungen zumindest von ihrer qualitativen Ausformung antizipieren zu können. Eine genaue quantitative Vorhersehbarkeit der Eingriffsarten kann nicht zu fordern sein, da sonst die Entlastungsfunktion des Gesetzgebers ad absurdum geführt werden würde.

Der **Inhalt der Rechtsverordnungen** werden durch die Rechtsverordnungsermächtigung hinreichend bestimmt: Rechtsverordnungen können in den gesamten Produktionsablauf der Ernährungs- und Landwirtschaft eingreifen. Damit wird sowohl der Wirtschaftsbereich als auch, die in diesem Wirtschaftsbereich möglichen Dimensionen des Eingriffes bestimmt.

²¹² Der Rückkopplung an den Begriff der Versorgungskrise misst auch *Schürmann* eine begrenzende Wirkung bei. Jedoch sieht er diese kritisch, da die Definition der Versorgungskrise eine hohe Anzahl an unbestimmten Rechtsbegriffen aufweist und die Feststellung durch die selbe Institution getroffen wird, die dann auch zum Rechtsverordnungserlass ermächtigt wird; *Schürmann*, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, S. 262.

Im Ergebnis sind die Anforderungen von Art. 80 I 2 GG von § 2 I EVG erfüllt. Des Weiteren sei auf die Ausführungen zum Auffinden der geeigneten Regelungsebene im 3. Meilenstein verwiesen.

4. Mitwirkungsrecht des Bundesrates

Das Ernährungsvorsorgegesetz ist auf Grund der Regelung des § 5 EVG ein Zustimmungsgesetz gem. Art. 84 V GG.²¹³ Somit folgt eine **Zustimmungspflicht für Rechtsverordnungen**, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen wurden, aus Art. 80 II 4. Var. GG (das Gesetz auf das sich die Rechtsverordnung stützt ist zustimmungspflichtig), als auch auf Grund von Art. 80 II 5. Var. GG (die Rechtsverordnung wird im Wege der Bundesauftragsverwaltung oder als eigene Angelegenheit der Länder ausgeführt). Diesem Grundsatz folgt § 3 IV 1 EVG.²¹⁴ Jedoch statuiert § 3 IV 2 EVG eine Ausnahme für Rechtsverordnungen, welche nach Feststellung der Versorgungskrise erlassen werden und deren Geltungsdauer den Zeitraum von zwei Monaten nicht überschreitet. Die Gesetzesmaterialien geben keinen Hinweis auf eine Begründung für diese Ausnahme.²¹⁵ Wahrscheinliche Begründung ist die Notwendigkeit sehr schneller Reaktionen im Falle der Versorgungskrise. Eine Erörterung der eigentlich bestehenden rechtlichen Pflicht zur Zustimmung durch den Bundesrat erfolgt in den Gesetzesmaterialien nicht.²¹⁶

Die Zustimmungspflicht zu den Rechtsverordnungen ist schon dann gegeben, wenn das Gesetz **auf Grund irgendeiner Bestimmung** zustimmungspflichtig ist.²¹⁷ Somit kann die Regelung des § 3 IV 2 EVG auch nicht damit erklärt werden, dass die Ermächtigungsgrundlage als solches, § 2 EVG, nicht die Zustimmungspflicht des Bundesrates zu dem Ernährungsvorsorgegesetz ausgelöst hat.

Die Bundesregierung verweist auf die sachlich notwendige, kürzest mögliche **Begrenzung der Zustimmungsfreiheit** durch den Bundesrat und verweist auf andere Beispiele, bei denen die Zustimmungspflicht verkürzt wurde: § 6 II 2 Strahlenschutzvorsorge-

²¹³ Vgl. auch Zustimmung des Bundesrates, BR-Drs. 432/90, S. 4.

²¹⁴ So auch die Bundesregierung: BR-Drs. 505/89, S. 18.

²¹⁵ BR-Drs. 505/89, S. 18.

²¹⁶ BR-Drs. 505/89, S. 18.

²¹⁷ BVerfGE 24, 184 (194ff.); *Brenner*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band II, 6. Auflage 2010, Art. 80 Abs. 2, Rn. 92.

gesetz²¹⁸, § 3 II 1 Energiesicherstellungsgesetz, § 8 I 1 ESG, § 6 I Wirtschaftssicherstellungsgesetz.²¹⁹ Auch in den Materialien zum Strahlenvorsorgegesetz begründet die Bundesregierung den Verzicht der Zustimmungspflicht mit der Eilbedürftigkeit, rechtliche Ausführungen zur Vereinbarkeit mit Art. 80 II GG erfolgen nicht.²²⁰

Die Ausnahme von der Zustimmungspflicht des Bundesrates ist durch Art. 80 II 1 1. Einschub GG gerechtfertigt: Die Regelungen des Art. 80 II 1 GG stehen unter einem Gesetzesvorbehalt.²²¹ Die Zustimmungsbedürftigkeit kann **durch Gesetz abweichend geregelt** werden.²²² Dies hat der Gesetzgeber im Falle des § 3 IV 2 EVG getan. Auf den Streit, ob solch eine abweichende Regelung die Zustimmung des Bundesrates erfordert²²³, kommt es nicht an, da der Bundesrat dem Ernährungsvorsorgegesetz insgesamt zugestimmt hat.²²⁴

Somit spricht insgesamt verfassungsrechtlich nichts gegen die bestehende Lösung. Auch erscheint sie **sachdienlich**, um im Krisenfall eine schnellstmögliche Wirkung der Rechtsverordnungen sicherzustellen. Gleichzeitig bleibt die Rolle des Bundesrates im gesamtstaatlichen Gefüge grundsätzlich gewahrt, da die Zeit bis zur Zustimmungspflichtigkeit nur kurz ist. Auch eine Verlängerung der Geltungsdauer der Rechtsverordnungen über den Zweimonatszeitraum hinaus, macht diese zustimmungspflichtig.

Die **Länge der Frist** muss sachlich begründet sein.²²⁵ Eine sachliche Begründung könnte hier in der typischerweise notwendigen Zeit zwischen Beschluss einer Rechtsverordnung durch die Bundesregierung und Zustimmung des Bundesrates liegen. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass die im Bundesrat vertretenen Landesregierungen mit den jeweiligen Landtagsfraktion, der sie tragenden Parteien Rücksprache halten müs-

²¹⁸ Kritisch dazu auch die Länder Freie Hansestadt Bremen, Freie und Hansestadt Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Saarland: BR-Drs. 594/2/86, S. 3.

²¹⁹ BT-Drs. 11/6157, S. 16.

²²⁰ BT-Drs. 10/6082, S. 8.

²²¹ *Antoni*, AöR 114 (1989), 220 (233).

²²² *Maunz*, in: *Maunz/Dürig* (Hg.), *Grundgesetz*, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 80 Rn. 67f.

²²³ *Antoni*, AöR 114 (1989), 220 (234ff.).

²²⁴ BR-Drs. 432/90, S. 4.

²²⁵ Vgl. dazu *Kloepfer*, DÖV 1978, 225 (229ff.).

sen. Des Weiteren muss Zeit für Abstimmungsgespräche zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen verbleiben. Von daher ist eine zweimonatige Frist sehr kurz und sachlich begründet.

Einer Überarbeitung bedarf die Regelung im Hinblick auf **Umgehungsmöglichkeiten**. Die Bundesregierung kann Rechtsverordnungen auslaufen lassen und dann am nächsten Tag eine neue, gleichlautende Rechtsverordnung mit zweimonatiger Geltungsdauer erlassen, um damit die Mitwirkungsrechte des Bundesrates umgehen. Eine enge Auslegung des § 3 IV 2 EVG, mit einem Schwerpunkt auf dem Telos der Regelung, erlaubt eine entsprechende Ausweitung der Zustimmungsbedürftigkeit. Eine Klarstellung des Gesetztextes wäre wünschenswert.

B. Aktivierungsmechanismus oder Abrufmechanismus

I. Gesetzeslage

§ 3 II 1 EVG schreibt vor, dass die meisten Rechtsverordnungen, § 2 I Nr. 1 - 6 EVG, nur angewendet werden dürfen, wenn die Bundesregierung durch Rechtsverordnung festgestellt hat, dass eine **Versorgungskrise vorliegt**. Die Bundesregierung muss diese Rechtsverordnung als Kollegialorgan beschließen, eine Delegation auf einen Minister ist ausgeschlossen, wie § 3 I 2 2. Hs. EVG klarstellt. Die Formulierung des § 3 II 1 EVG verlangt von der Bundesregierung nicht, dass sie eine Feststellung zu treffen hat, wenn die Tatbestandsmerkmale des § 1 II EVG (Versorgungskrise) vorliegen. Es steht ihr frei keine Feststellung zu treffen. § 1 II EVG wirkt in umgekehrter Richtung: Eine Anwendung ist gesperrt, wenn objektiv keine Versorgungskrise vorliegt, da die Bundesregierung nicht etwas feststellen kann, was nicht vorliegt. Eine Zustimmung des Bundesrates ist für die Feststellung der Versorgungskrise nicht erforderlich, § 3 II 1 EVG.

II. Analyse

Es ist zu erörtern, ob die **Aktivierung der Rechtsverordnungen**, welche keine Meldeauflagen vorsehen, § 2 I Nr. 1 - 6 EVG, zwingend durch Rechtsverordnung erfolgen muss oder ob nicht rechtstechnisch einfachere Möglichkeiten bestehen.

Ein Vergleich mit den **anderen Sicherstellungsgesetzen** stützt die Argumentation, dass eine Feststellung genügt: Im Rahmen des Verkehrsleistungsgesetzes (VerkLG) muss die

Bundesregierung durch Beschluss feststellen, dass die Voraussetzungen des § 1 I VerkLG vorliegen, § 2 I VerkLG. Dabei ist insbesondere die Voraussetzung des § 1 I Nr. 2 VerkLG der Versorgungskrise im Ernährungsvorsorgegesetz strukturell sehr ähnlich. Im Rahmen des § 1 I Nr. 2 VerkLG muss die Bundesregierung eine Einschätzung treffen, ob die Versorgung mit Gütern für den lebenswichtigen Bedarf gestört ist. Auch bei dieser Feststellung besteht keine Pflicht, dies in Form einer Rechtsverordnung zu tun. Einschränkend bezüglich der Übertragbarkeit der Regelungstechnik ist jedoch anzumerken, dass nach einem Beschluss der Bundesregierung auf Grund des VerkLG lediglich bereits festgelegte Dienstleistungen erbracht werden müssen. Die Eingriffsnormen sind bereits ins Gesetz aufgenommen. Die Feststellung der Versorgungskrise im Rahmen des Ernährungsvorsorgegesetzes öffnet, statt der Eingriffsnormen eines Gesetzes, eine unbestimmte Menge an Eingriffsnormen in einer unbestimmten Anzahl an Rechtsverordnungen.

Eine andere mögliche Vergleichsgröße könnten die Aktivierungsmechanismen der **Katastrophenschutzgesetze der Länder** sein. Wie beim Ernährungsvorsorgegesetz sehen die Katastrophenschutzgesetze der Länder besondere Eingriffsbefugnisse vor, die erst dann aktiviert werden, wenn eine bestimmte Situation eingetreten ist. Von daher besteht eine vergleichbare Situation.²²⁶ Die Katastrophenschutzgesetze der Länder sehen nie eine Rechtsverordnung zur Katastrophenerklärung²²⁷ vor: In Berlin löst die Senatsverwaltung den Katastrophenalarm aus, § 7 I Berliner Gesetz über die Gefahrenabwehr bei Katastrophen (BlnKatSG). Auch § 17 Gesetz über den Katastrophenschutz Baden-Württemberg (BW-LKatSG) spricht davon, dass nach der Feststellung, die Auslösung des Katastrophenalarms erfolgt. § 14 II Hamburgerisches Katastrophenschutzgesetz (HmbKatSG) überträgt den Katastrophenschutzbehörden die Befugnis, den Eintritt einer Katastrophe festzustellen. Eine Verkündung ist gesetzlich nicht vorgeschrieben.

Die **Formalisierung des Übergangs** hin zu dem Einsatzregime von außerordentlichen Instrumenten der Gefahrenabwehr dient der Verhinderung eines fließenden Übergangs

²²⁶ Auch wenn natürlich Landesrecht keinen direkten Einfluss auf Bundesrecht haben kann und daher hier nur als Beispiel für Lösungen anderer Gesetzgeber dient.

²²⁷ Zur Begrifflichkeit vergleiche *Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 232.

vom Normalzustand zum Ausnahmezustand. Die „Sicherungskomponente“ stellt ein strukturelles Merkmal des deutschen Notstandsrechts dar.²²⁸

Strukturell ist die Feststellung der Versorgungskrise sowohl auf das Abstellen auf den Verteidigungs- und Spannungsfall nach Art. 115a GG durch Art. 80a I GG, als auch mit der Ausrufung des Katastrophenalarms vergleichbar.²²⁹ Wie beim Katastrophenalarm sind die regulären gesetzlichen Möglichkeiten der Gefahrenbekämpfung nicht mehr ausreichend und ein Rückgriff auf besondere Befugnisse ist notwendig, vgl. § 2 I i.V.m. § 7 II, III BlnKatSG.

In dem **Katastrophennotstandsrecht** der meisten Länder existiert eine Pflicht zur ausdrücklichen Feststellung,²³⁰ sowie in den Ländern Freistaat Bayern, Brandenburg, Hessen, Freistaat Sachsen, Sachsen-Anhalt und dem Freistaat Thüringen²³¹ auch eine ausdrückliche Pflicht zur Bekanntgabe besteht.

Neben der beurteilenden Funktion als Ergebnis eines Subsumtionsprozesses unter § 1 II EVG, kommt der Erklärung auch eine normauslösende Funktion zu: Die Öffnung des Anwendungsbereiches der Rechtsverordnungen i.S.v. § 2 I EVG muss formal festgestellt werden. Sie stellen sich als sich nicht selbst vollziehende Normen dar.²³²

Somit muss festgestellt werden, dass ein kompletter **Verzicht auf ein feststellendes Element** mit den zentralen Organisationsprinzipien des deutschen Notstandsrechtes nicht vereinbar wäre. Ein Verzicht auf die Einkleidung als Rechtsverordnung ist jedoch möglich: Das Katastrophenrecht der Länder eröffnet eine Anwendung von besonderen Befugnissen. Diese befinden sich insbesondere in der Inanspruchnahme von Dritten, vergleiche beispielsweise § 8 BlnKatSG, § 16 HmbKatSG, § 49 Hessisches Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (HBKG), § 54 Säch-

²²⁸ *Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 238.

²²⁹ *Walus* konstatiert diese strukturelle Vergleichbarkeit für die Ausrufung des Katastrophenalarms und dem Verteidigungsnotstand, *Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 239.

²³⁰ *Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 239.

²³¹ Nachweise siehe *Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, Fn. 775.

²³² Für den Katastrophennotstand, dessen organisatorischen Auswirkungen im Falle des Ernährungsvorsorgegesetzes nicht zutreffen, der aber auch die Anwendung von erweiterten Befugnisnormen gestattet, *Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 240f.

sisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz (SächsBRKG). Die Rechtsverordnungsermächtigungen des § 2 I EVG zielen ebenso auf die Aufbürdung besonderer Pflichten an Firmen und Personen, die in der Nahrungsmittelwirtschaft tätig sind. Somit ist die rechtliche „Stoßrichtung“ in beiden Fällen ähnlich. Unterschiede bestehen jedoch in der Ausgestaltung der sich nicht selbst vollziehenden Normen:

Die Normen der Landeskatastrophengesetze, welche die Pflichtigkeit von Dritten normieren, begrenzen die Heranziehung bereits in ihren Tatbestandsmerkmalen. Dies ist hier relevant, da der Eingriff in die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit der Nahrungsmittelbranche sich als Heranziehung eines Nichtstörers darstellt. Die Gefahr für die Versorgung mit Nahrungsmitteln geht nicht von der Nahrungsmittelbranche aus, sondern sie wird von staatlichen Stellen zur Notstandsbekämpfung eingesetzt, um der Gefahr zu begegnen.

§ 54 I Nr. 1 SächsBRKG verlangt beispielsweise, dass die Heranziehung zur Hilfeleistung zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für die Allgemeinheit erforderlich ist. § 16 I 1 HmbKatSG verlangt, dass die Heranziehung zur Bekämpfung der Katastrophe erforderlich ist. § 8 I BlnKatSG verweist auf § 16 I, II Berliner Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz (BlnASOG), welcher die allgemeinen polizeirechtlichen Anforderungen an die Heranziehung von sog. Nichtstörern²³³ regelt. Solch eine Beschränkung kennt § 2 I EVG nicht. § 2 III EVG beschränkt jedoch die Rechtsverordnungsermächtigung auf das unerlässliche Maß. Somit ist der Verordnungsgeber zwar nicht explizit bei der Ausgestaltung der Heranziehung von Dritten beschränkt, aber die allgemeine Begrenzung auf das unerlässliche Maß wirkt auch hier. Dem Verordnungsgeber steht es somit nicht frei, welche Erforderlichkeitsmaßstäbe er bei der Heranziehung von Personen zur Gefahrenabwehr wählt. Dies würde dafür sprechen, dass die Entsperrung und Aktivierung der Rechtsverordnungen - auch zur Wahrung der Einheit des Katastrophenrechts - kein höheres Anforderungsniveau verlangen als die Katastrophenschutzbestimmungen der Länder. Somit würde die **Feststellung der Versorgungskrise außerhalb einer Rechtsverordnung** ausreichen.

²³³ Zum Rechtsinstitut des Nichtstörers im Polizeirecht, *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, 6. Auflage 2010, § 9 Rn. 74ff.

Dafür spricht auch, dass aus der Konzeption der Rechtsverordnungsermächtigung des § 2 I EVG die Pflichtigen ihrem Typus nach eingeschränkt sind. Die Rechtsverordnungen im Rahmen des § 2 I EVG erlauben Eingriffe in die Nahrungsmittelwirtschaft. Somit können Pflichtige nur Personen und Unternehmen sein, die bereits in der Nahrungsmittelwirtschaft tätig sind. Daher begrenzt diese Typisierung der Pflichtigen in einer ähnlich starken Art und Weise die Inanspruchnahme wie die Erforderlichkeitsklauseln der Landeskatastrophenschutzgesetze. Wenn nun in den Landeskatastrophenschutzgesetzen eine Feststellung in einer weniger formalen Weise als einer Rechtsverordnung erfolgen kann, dann kann dies rechtspolitisch für das Ernährungsvorsorgegesetz auch gelten.

Gestützt wird diese Argumentation durch ein Vergleich mit dem Ernährungssicherstellungsgesetz: Dieses erlaubt eine Anwendung der auf § 1 I ESG gestützten Rechtsverordnungen „unter der Maßgabe des Artikel 80a des Grundgesetzes“, § 2 III ESG. Art. 80a GG verlangt die Feststellung, zwingt jedoch nicht dazu, dass dies in Form einer Rechtsverordnung erfolgt. Auch ist anders als in Art. 115a GG eine Verkündung nicht ausdrücklich vorgesehen. Art. 80a GG verlangt lediglich einen Beschluss durch den Bundestag.²³⁴ Eine Verkündung ist nach Ansicht von *Depenheuer* zwar verfassungsrechtlich geboten,²³⁵ jedoch keine Wirksamkeitsvoraussetzung.²³⁶ *Heun* erblickt in Art. 80a GG eine Pflicht zur Publizierung, hält jedoch jede Art von Bekanntgabe für geeignet, dieser Pflicht zu entsprechen.²³⁷ Dieser Auffassung folgt auch *Stern*, der diese Pflicht jedoch etwas vorsichtiger formuliert.²³⁸ So verlangt *Daleki* – praxisnah – eine Bekanntgabe in der Form von § 3 I des Gesetzes über vereinfachte Verkündungen und Bekanntgaben (GvVerkBek).²³⁹ Nach § 3 I GvVerkBek könnte die Bekanntgabe in Rundfunk und Tagespresse, sowie durch Aushang erfolgen. Die Veröffentlichung im Rundfunk hat innerhalb von 12 Stunden nach Mitteilung an die Rundfunkanstalten, die Veröffentlichung in der Tagespresse in der nächsten oder übernächsten Ausgabe zu erfolgen, § 4 II, III GvVerkBek. Die Verkündung durch Aushang hat unverzüglich zu erfolgen, § 4 IV GvVerkBek.

²³⁴ *Schmahl*, in: Sodan (Hg.), Grundgesetz, 2. Auflage, 2011, Art. 80a Rn. 3ff.

²³⁵ *Depenheuer*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 80a Rn. 27.

²³⁶ *Depenheuer*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 80a Rn. 28.

²³⁷ *Heun*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz, Band II, 2. Auflage 2006, Art. 80a Rn. 5.

²³⁸ *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1442.

²³⁹ *Daleki*, DÖV 1984, 706 (711).

Das Ernährungssicherstellungsgesetz und Ernährungsvorsorgegesetz bieten nahezu gleiche Ermächtigungsgrundlagen und damit Eingriffsmöglichkeiten. Wenn auch für die Rechtsverordnungen im Rahmen des Ernährungssicherstellungsgesetzes keine Rechtsverordnung zur Entsperrung verlangt wird, kann dies auch - im Sinne der Einheit des Katastrophenrechts - nicht für das Ernährungsvorsorgegesetz gelten.

Für die Wahl einer Rechtsverordnung könnte die höhere Rechtssicherheit sprechen. Jedoch kann auch eine geeignet bekanntgegebene anderweitige Feststellung ein gleich hohes Maß an Rechtssicherheit bieten. Die Einbeziehung des Bundesrates kann kein Argument sein, da gem. § 3 II 1 EVG der Bundesrat nicht zu beteiligen ist.

Die aus den §§ 62 II, 43 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien folgenden²⁴⁰ **Begründungspflichten** bei Rechtsverordnungen sprechen nicht für die Nutzung dieser förmlichen Einkleidung, da die Versorgungskrise als ein in den Medien bereits vorher diskutiertes und offensichtliches Ereignis wenig weiterer Begründung bedarf. Würde die Versorgungskrise lediglich ausgerufen werden, so müsste dieser Akt nicht begründet werden. Eine Begründung sorgt zum einen für einen höheren Aufwand für den Erlass einer Rechtsverordnung, zum anderen bietet es aber eine bessere Information der Öffentlichkeit, in welchen Vorgängen die Bundesregierung eine Bedrohung wahrnimmt.

Die Öffentlichkeit ist jedoch typischerweise schon eher über die Vorgänge informiert. Der Mangel – oder die Gefahr einer künftigen Mangellage – ist ein großes, medienwirksames Ereignis. Daher wird es kaum nötig sein, dass die Bundesregierung ausführlich begründet, wie sie zum Schluss kam, dass eine Versorgungskrise vorliegt. Da der Erlass der anwendungseröffnenden Rechtsverordnung schnell erfolgen muss, wird die Begründung auf Grund des Zeitmangels kurz ausfallen, so dass auf diesen Formalismus auch verzichtet werden kann. Daher spricht auch die Begründungspflicht von Rechtsverordnungen nicht gegen die bloße Ausrufung. Sollte jedoch weiterhin die Versorgungskrise in Form einer Rechtsverordnung erfolgen, so ist diese gem. §§ 62 II, 43 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien zu begründen.

²⁴⁰ Verfassungsrechtlich ist eine Begründungspflicht allerdings nicht erforderlich, vgl. *Sannwald*, in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage 2011, Art 76 Rn. 18-20.

III. Vorschlag für Änderung

Somit folgt, dass eine Rechtsverordnung zur Feststellung der Versorgungskrise nicht notwendig ist. Eine Feststellung durch die Bundesregierung genügt. Diese ist dann in geeigneter Weise bekannt zu machen. Dabei kann auf das GvVerkBek zurückgegriffen werden, dazu bedarf es einer Ergänzung von § 2 GvVerkBek.

Eine reformierte Variante von § 3 II 1 EVG könnte lauten:

„Rechtsverordnungen auf Grund dieses Gesetzes dürfen nur angewendet werden, wenn die Bundesregierung festgestellt hat, dass eine Versorgungskrise eingetreten ist. Sie hat dies in geeigneter Form, sobald es die Umstände zulassen, öffentlich bekannt zu machen.“

IV. Auswahl der anwendbaren Rechtsverordnungen

Ein weiteres Problem stellt die Auswahl der anwendbaren Rechtsverordnungen dar. § 3 II 1 EVG spricht davon, dass die Rechtsverordnungen angewendet werden dürfen. Auch im Ernährungssicherungsgesetz findet sich eine nahezu identische Formulierung in § 2 III ESG.

Die Bedeutung des Wortes „dürfen“ ist hierbei unklar: Zum einen könnte damit gemeint sein, dass die Bundesregierung ermächtigt wird, die erlassenen Rechtsverordnungen anzuwenden, aber nicht verpflichtet wird, alle zugleich in Anwendung zu bringen. Zum anderen könnte mit „dürfen“ auch gemeint sein, dass alle Rechtsverordnungen automatisch Anwendung finden, sobald die Versorgungskrise festgestellt wurde.

1. Auslegungsmöglichkeiten

Für die **erste Auslegungsmöglichkeit** spricht im Bereich des Ernährungsvorsorgegesetzes, dass nicht alle Rechtsverordnungen in jeder Situation, die zu einer Versorgungskrise geführt hat, sinnvoll sind. So kann eine Rechtsverordnung zur Steuerung der Fleischproduktion wirkungslos sein, wenn die Getreideernte durch einen Keim zerstört wurde. Es ist beispielsweise nicht sinnvoll, die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung zur Anwendung zu bringen und damit eine Rationierung der Nahrungsmittel anzuordnen, wenn eine solche noch nicht notwendig ist, da weniger eingriffsintensive Maßnah-

men noch ausreichen würden. Da solch ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit nicht erforderlich wäre, wäre er sogar verfassungswidrig.

Für die **zweite Auslegungsvariante** spricht die Gesamtschau der Regelung des § 3 EVG und § 2 ESG. Diese sprechen von der Anwendung von Rechtsverordnungen, enthält aber keine Regelung der Auswahlkompetenz. Eine erlassene und anwendbare Rechtsverordnung stellt geltendes Recht dar und es würde der Gesetzesbindung der Verwaltung durch Art. 20 III GG²⁴¹ widersprechen, wenn dieser ohne gesetzliche Ermächtigung ein **Auswahlrecht** zugebilligt wird, welches geltende Recht gerade Anwendung finden soll. Des Weiteren spricht für diese Auslegung die Systematik des § 3 EVG: Dieser behandelt alle Rechtsverordnungen, welche auf Grund von § 2 I EVG erlassen wurden, gleichermaßen. Folglich muss auch in § 3 II EVG die Anwendung für alle Rechtsverordnungen gleichzeitig geregelt sein. Vom Telos der Regelung könnte zumindest für das Ernährungssicherstellungsgesetz eine solche Auslegung angezeigt sein: Im Falle eines militärischen Angriffes auf das Bundesgebiet, ist mit einer so weitreichenden Störung des Wirtschafts- und Versorgungssystems zu rechnen, dass die gesamte Palette der Bewirtschaftungsmaßnahmen anzuwenden sind. Eine unterschiedliche Auslegung bei Ernährungsvorsorgegesetz und Ernährungssicherstellungsgesetz ist möglich, aber auf Grund des identischen Wortlautes bei ähnlicher Regelungsmaterie zur Sicherung der Rechtsklarheit und zur Wahrung der Einheit des Katastrophenrechts zu vermeiden.

2. Zwischenergebnis

Somit sprechen zumindest gewichtige Gründe für die zweite Auslegungsvariante, obwohl sie zu einem unerwünschten Ergebnis führt: Bei diesem Automatismus finden alle Rechtsverordnungen auf einmal Anwendung, sobald die Versorgungskrise festgestellt oder Art. 80a GG aktiviert wird. Es ist daher angezeigt, in die Norm aufzunehmen, dass **nicht alle Rechtsverordnungen sofort Anwendung** finden, sondern nur bestimmte Anwendung finden können. Dies erscheint auch dahingehend angezeigt, als dass es sinnvoll ist, dass die Bundesregierung Reserveregelungen erlassen kann. Somit kann sie dem Rechtsbetroffenen aufzeigen, welche Regelungen im gravierendsten Fall einer Versorgungskrise auf sie zukommen. Beim Eintritt einer weniger heftigen Versorgungskrise

²⁴¹ Vgl. Kloepfer, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 10 Rn. 92ff.

kann die Bundesregierung zunächst einzelne Regelungen in Kraft setzen, andere Regelungen aber noch in der Reserve behalten.

Für eine solche Konstruktion muss der zuständigen Stelle ein **Auswahlrecht** hinsichtlich der anwendbaren Rechtsverordnungen nach Feststellung der Versorgungskrise eingeräumt werden. Nachdem die Bundesregierung als Kollektivorgan die Versorgungskrise feststellen muss, ist das Bundesministerium für Ernährung zweckmäßigerweise zur Auswahl der sachdienlichen Rechtsverordnungen zu ermächtigen. Dadurch wird die hohe Anwendungshürde für die Versorgungskrise beibehalten, jedoch die sachnähere Instanz zur Auswahl der jeweiligen Verordnung ermächtigt. Diese kann dann zeitnah die Auswahl treffen und vor allem diese Auswahl jederzeit ändern, sollte sich die tatsächliche Situation verändern.

Daleki vertritt, dass eine solche Auswahlkompetenz bereits jetzt im Gesetz vorzufinden ist. Dabei kritisiert er jedoch, dass solch eine Auswahlmöglichkeit nicht explizit im Gesetz erwähnt ist. Dieser Mangel wird durch die Aufnahme in das Gesetz behoben.²⁴²

Wenn das für Ernährung zuständige Bundesministerium ein Auswahlrecht zugebilligt wird, bedeutet dies jedoch auch, dass dem Bundesministerium für Ernährung ein de facto Aufhebungsrecht für die Versorgungskrise zukommt: Wenn das Bundesministerium keine Rechtsverordnung auswählt, welche angewendet werden soll, entfaltet die Versorgungskrise keine juristische Wirkung. Zwar kann der Bundeskanzler durch seine Richtlinienkompetenz eine Auswahl erzwingen, aber hier erscheint daher - und zur weiteren Absicherung der hohen Anwendungsschwelle für die schwerwiegenden Eingriffe durch die Rechtsverordnungen auf Grund des Ernährungsvorsorgegesetzes - eine Ansiedlung der **Auswahlkompetenz bei der Bundesregierung** als sinnvoll.

Es wäre noch zu erwägen, im **militärischen Konfliktfall** alle Rechtsverordnungen sofort Anwendung finden zu lassen. Für diese Lösung spricht, dass militärische Angriffe überwiegend eine so großflächige Auswirkung auf Deutschland haben werden, dass das volle Notfallregime gefordert ist. Dagegen spricht jedoch, dass die Aktivierung durch Art. 80a GG auch bedeutet, dass im Spannungsfall alle Rechtsverordnungen Anwendung finden. Der Spannungsfall ist jedoch nicht zwangsläufig von einer Versorgungsknappheit –

²⁴² *Daleki*, DÖV 1984, 706 (710 f.).

oder einer Gefahr der Versorgungsknappheit – gekennzeichnet. Bewirtschaftungsregime sind im Spannungsfall, d.h. wenn ein Angriff auf die Bundesrepublik Deutschland lediglich droht, nicht zwingend notwendig. Daher ist auch hier ein Auswahlrecht angezeigt. Dieses sollte zweckdienlich auch beim sachnächsten Minister, d.h. beim Bundesminister für Ernährung, angesiedelt sein. Somit kann sowohl für militärische als auch für nicht-militärische Versorgungsengpässe eine identische Regelung in das neue Gesetz aufgenommen werden.

3. Lokale Begrenzung der Anwendung

Ferner erscheint es nicht notwendig, dass alle Rechtsverordnungen im gesamten Bundesgebiet Anwendung finden müssen. So sind Abgabebeschränkungen notwendig in Gebieten, in denen die Mangelsituation vorliegt, erscheinen aber nicht zwingend notwendig in fernab liegenden Regionen Deutschlands. Dies gilt insbesondere dann, wenn mit lokalen Einschränkungen bereits eine ausreichende Versorgung sichergestellt werden kann. Das Subsidiaritätsprinzip verlangt die Beschränkung der Wirkung von einschneidenden Maßnahmen auf das kleinstmögliche Gebiet. Dem kann dadurch Rechnung getragen werden, dass das Bundesministerium ermächtigt wird, auch die regionale Anwendung der Rechtsverordnungen zu beschränken.

Dies könnte wie folgt geschehen:

Eine § 3 II 1 EVG entsprechende neue Regelung könnte lauten: *„Rechtsverordnungen, welche nicht Meldepflichten begründen, auf Grund dieses Gesetzes dürfen nur angewendet werden, wenn die Bundesregierung festgestellt hat, dass eine Versorgungskrise eingetreten ist. Sie hat dies in geeigneter Form, sobald es die Umstände zulassen, öffentlich bekannt zu machen. Die Bundesregierung wählt die anwendbaren Rechtsverordnungen aus und gibt die Auswahl öffentlich bekannt, soweit die Umstände dies zulassen. Sie kann die Anwendbarkeit jeweils auf einen Teil des Bundesgebietes beschränken. Die Bundesregierung kann ihre Entscheidung jederzeit ändern. Sie hat jede Änderung in geeigneter Weise bekannt zu machen.“*

Kapitel 5: Anwendungsvoraussetzungen im Ernährungsvorsorge- und Ernährungssicherstellungsgesetz

Sowohl das Ernährungssicherstellungsgesetz als auch das Ernährungsvorsorgegesetz enthalten sogenannte Anwendungsvoraussetzungen. Sie müssen erfüllt sein, um auf Grund dieser Gesetze ergangene Rechtsverordnungen anzuwenden. Somit stellen sich die Anwendungsvoraussetzungen als die entscheidende Hürde dar, die genommen werden muss, um tatsächlich Maßnahmen im Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge ergreifen zu können. Aufgrund ihrer Bedeutung müssen die Anwendungsvoraussetzungen einerseits eine Klarheit und Bestimmtheit aufweisen, die es ermöglicht, eine Versorgungskrise eindeutig festzustellen, wenn aufgrund tatsächlicher Umstände Maßnahmen aufgrund der Gesetze notwendig werden. Außerdem müssen die Anwendungsvoraussetzungen auch mit Bedacht und Vorsicht formuliert werden, um sicherzustellen, dass die einschneidenden Maßnahmen wirklich nur im Ernstfall zum Einsatz kommen können.

Im Folgenden werden die Anwendungsvoraussetzungen des Ernährungsvorsorgegesetzes (A.) und des Ernährungssicherstellungsgesetzes (B.) untersucht und Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt. Zudem ist der Frage nachzugehen, welche Anwendungsvoraussetzungen sich in einem gemeinsamen Gesetz wiederfinden könnten (C.).

A. Anwendungs- und Erlassvoraussetzungen des Ernährungssicherstellungsgesetzes de lege lata

Das Ernährungssicherstellungsgesetz enthält in seinem § 2 III ESG eine Anwendungsvoraussetzung (s.u. I.). Außerdem enthält das Ernährungssicherstellungsgesetz die Vorschrift des § 2 I ESG, in der die allgemeinen Voraussetzungen für den Erlass von Rechtsverordnungen festgelegt werden (s.u. II.). Diese sind den tatbestandlichen Voraussetzungen der Versorgungskrise aus § 1 II EVG sehr ähnlich, weshalb außerdem der Gehalt dieser Vorschrift zu untersuchen ist.

I. Anwendungsvoraussetzung des § 2 III ESG

§ 2 III ESG bestimmt, dass „Rechtsverordnungen nach § 1 [...] nur nach Maßgabe des Artikels 80a des Grundgesetzes angewandt werden [dürfen]“. Die Anwendbarkeit von Rechts-

verordnungen wird somit an das Vorliegen einer Situation gemäß Art. 80a GG gekoppelt. Liegt diese Situation vor, findet eine Entsperrung der Rechtsverordnungen statt.²⁴³ Offen bleibt nach dem Wortlaut der Norm, ob eine Auswahlentscheidung getroffen werden muss, welche Rechtsverordnung Anwendung finden sollen, oder ob alle nach § 1 ESG erlassenen Rechtsverordnungen automatisch Anwendung finden. Falls eine Auswahlentscheidung erforderlich ist, müsste weiterhin geklärt werden, welches Organ diese Entscheidung treffen darf. Dieselbe Problematik stellt sich auch in Anbetracht der wortgleichen Formulierung in § 3 II S. 1 EVG. Diese, bereits behandelte Unschärfe²⁴⁴ sollte in einem neuen Gesetz durch klare Formulierungen und eindeutige Zuständigkeiten beseitigt werden.²⁴⁵

II. Erlassvoraussetzung des § 2 I ESG

Schwierig zu beurteilen ist die Funktion des § 2 I ESG. Seinem Wortlaut nach stellt § 2 I ESG Voraussetzungen für den Erlass von Rechtsverordnungen auf. Sie dürfen nur erlassen werden, wenn sie dem Zweck dienen, eine Gefährdung der Versorgung zu beheben oder zu verhindern und wenn ihr Zweck durch markgerechte Maßnahmen nicht, nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln erreicht werden kann.

Sinnvoll war diese Vorschrift bei der Schaffung des Ernährungsvorsorgegesetzes im Jahre 1965, als die heutige Regelungstechnik der Abrufverordnungen noch nicht existierte. Damals konnten die Rechtsverordnungen erst erlassen werden, wenn sie Zwecke der Verteidigung verfolgten, wenn also kriegerische Auseinandersetzungen drohten. Zwecke der Verteidigung wurden damals ähnlich ausgelegt wie die heutigen Fälle des Art. 80a GG.²⁴⁶ Als der Moment des Erlasses mit dem Moment der Anwendbarkeit noch zusammenfiel (einstufige Regelungstechnik) war die Vorschrift des § 2 I ESG sinnvoll. Sie schrieb vor, dass Rechtsverordnungen dazu dienen mussten, eine Gefährdung der Versorgung zu beheben. Außerdem durfte der Zweck nicht durch markgerechte Maßnahmen erreichbar sein. Als diese einstufige Regelungstechnik aber mit dem Änderungsge-

²⁴³ Genauere Ausführungen zur Funktion und den einzelnen Fällen des Art. 80a GG finden sich in diesem Kapitel unter B. III.

²⁴⁴ Siehe Kapitel 4.

²⁴⁵ Vgl. bereits den Vorschlag in Kapitel 4.

²⁴⁶ Vgl. v. *Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 6.

setz von 9. Juli 1968²⁴⁷ in eine zweistufige Regelungstechnik umgewandelt wurde – bei der der Erlass und die Anwendbarkeit von Rechtsverordnungen auseinanderfallen können –, verlor die Vorschrift an Gehalt. Von nun an konnten Rechtsverordnungen jederzeit erlassen werden, nur ihre Anwendbarkeit wurde mit der Einfügung des § 2 III ESG an die Voraussetzungen der in Art. 80a GG geregelten Situationen gekoppelt.

Bei Erlass der Rechtsverordnungen ist aber regelmäßig noch unklar, in welcher tatsächlichen Situation ihre Anwendung erfolgen wird, sodass die Voraussetzungen des § 2 I ESG allenfalls abstrakt, nicht jedoch in Hinblick auf die konkrete Situation überprüft werden können. Ob aber ein Zweck beispielsweise auch mit marktgerechten Maßnahmen erreicht werden kann, lässt sich nicht losgelöst von der konkreten Situation feststellen.²⁴⁸ Teilweise wird daher vorgeschlagen, § 2 I ESG dahingehend umzuinterpretieren, dass die Anwendbarkeit von Rechtsverordnungen auch von den Voraussetzungen des § 2 I ESG abhängt.²⁴⁹ Mit dem Wortlaut des § 2 I ESG („dürfen nur erlassen werden“) ist eine solche Auslegung jedoch kaum vereinbar.

III. Bewertung der Anwendungsvoraussetzungen im Ernährungssicherstellungsgesetz

Derzeit sind die Anforderungen, die § 2 I ESG für den Erlass von Rechtsverordnungen nach dem Ernährungssicherstellungsgesetz stellt, praktisch wirkungslos. Eine Anknüpfung der Anwendbarkeit der Rechtsverordnungen an die tatsächliche Versorgungssituation ist jedoch sinnvoll. Auch sollten stets marktgerechte Maßnahmen bevorzugt werden. In einem gemeinsamen Gesetz für verteidigungsbedingte und friedenszeitliche Versorgungskrisen kann daher die Versorgungskrise als Voraussetzung für die Anwendbarkeit all jener Rechtsverordnungen dienen, die nicht ausnahmsweise – wie im Falle der Melde- und Auskunftspflichten²⁵⁰ – von einem Anwendungsvorbehalt freigestellt sind.

²⁴⁷ Gesetz zur Änderung des Ernährungssicherstellungsgesetzes v. 9. Juli 1968, BGBl. I S. 782.

²⁴⁸ Siehe bereits die Ausführungen in Kapitel 3.

²⁴⁹ *Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann*, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 74.

²⁵⁰ § 3 II 3 i.V.m. § 2 I Nr. 7, 8 EVG sowie § 5 ESG.

B. Versorgungskrise als Anwendungsvoraussetzung im Ernährungsvorsorgegesetz

Werden auf der Grundlage des Ernährungsvorsorgegesetzes Rechtsverordnungen erlassen, sind diese in der Regel²⁵¹ erst dann anwendbar, wenn die Bundesregierung gemäß § 3 II EVG im Wege einer Rechtsverordnung das Vorliegen einer Versorgungskrise festgestellt hat.²⁵²

I. Tatbestandsmerkmale der Versorgungskrise

Nach der Legaldefinition des § 1 II EVG liegt eine Versorgungskrise dann vor, „*wenn die Deckung des Bedarfs 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*“. Im Wege der Auslegung wird im Folgenden der materielle Gehalt der Merkmale dieser Definition ermittelt und anschließend eine Bewertung dahingehend vorgenommen, ob die jeweilige Begriffswahl eindeutig und sinnvoll ist oder ob in einem neuen Gesetz eine Verbesserung anzustreben ist.

1. Bedarf an lebenswichtigen Erzeugnissen

a. Auslegung

aa. Biologischer Bedarf

Bezugspunkt für die Ermittlung des Bedarfs an lebenswichtigen Erzeugnissen muss der biologische und zivilisatorische Bedarf des Menschen sein. Mindestumfang ist die Erfüllung der grundgesetzlichen Schutzpflicht aus Art. 2 II 1 GG, indem der biologisch unabdingbare Energie- und Nährstoffbedarf des Menschen gedeckt wird. Der Staat muss eine Mindestversorgung mit Kohlenhydraten, Fetten und Proteinen in einem Maße sicherstellen, welches zumindest das physische Überleben der Menschen sichert.²⁵³ Neben dem biologisch unabdingbaren Bedarf gibt es Referenzwerte für die Nährstoffzufuhr, welche die entsprechend höhere empfohlene Nährstoffzufuhr beschreiben.²⁵⁴ Solche

²⁵¹ Eine Ausnahme stellen nach § 3 II 3 EVG Rechtsverordnungen nach § 2 I Nr. 7 und 8 EVG dar.

²⁵² Siehe Ausführungen zur Regelungstechnik in Kapitel 4.

²⁵³ Siehe Ausführungen in Kapitel 6.

²⁵⁴ Siehe Referenzwerte für die Nährstoffzufuhr, Deutsche Gesellschaft für Ernährung, 2000.

Empfehlungen sollten herangezogen werden, um den Energiebedarf bzw. den Nährstoffbedarf der Bevölkerung zu bestimmen.

bb. Lebenswichtige Erzeugnisse

Eine Bestimmung, was lebenswichtige Erzeugnisse sind, hängt eng mit dem Begriff des Bedarfes zusammen. Lebenswichtige Erzeugnisse sind solche, die als Energie- oder Nährstofflieferanten dienen, wobei einzelne Erzeugnisse grundsätzlich durch andere mit entsprechendem Nährstoffgehalt ersetzt werden können.²⁵⁵

Aufschlussreich ist die Tatsache, dass in der Gesetzeshistorie eine begriffliche **Entwicklung von lebensnotwendigen hin zu lebenswichtigen Erzeugnissen** stattgefunden hat. Im Ernährungssicherstellungsgesetzes vom 24. August 1965²⁵⁶, welches in seinem § 3 die friedenszeitliche Ernährungsvorsorge bis zum Erlass des Ernährungsvorsorgegesetzes regelte, wurde noch der Begriff der „**lebensnotwendigen**“ Erzeugnisse verwendet. Als lebensnotwendige Erzeugnisse galten zum einen Grundnahrungsmittel, wie Brot, Kartoffeln, Milch, Fleisch, Fett und Zucker, aber auch Obst und Gemüse als Vitaminträger.²⁵⁷ Der Begriff wurde extensiv ausgelegt und nur reine Genussmittel ausgenommen.²⁵⁸ Bei der Neufassung des Ernährungsvorsorgegesetzes im Jahre 1990 wurde statt dem Adjektiv „lebensnotwendig“ der Begriff „**lebenswichtig**“ gewählt. Eine Begründung hierfür ist aus den Gesetzesmaterialien²⁵⁹ nicht ersichtlich. Unter **lebensnotwendigen Erzeugnissen** versteht man nach dem natürlichen Sprachgebrauch solche, die notwendig sind, um das körperliche Dasein, das physische Überleben der Bevölkerung, zu sichern. Damit wird nicht nur die Art der Lebensmittel, sondern auch eine hinreichende Menge pro Kopf vorgegeben. Die Bestimmung von lebenswichtigen Erzeugnissen hingegen erfordert eine normative Entscheidung; sie enthält ein zusätzliches, wertendes Element: Was „wichtig“ sein soll, ist eine wertende Entscheidung, bei der ein Ermessensspielraum besteht. Dagegen gibt die Natur vor, was „notwendig“ für die Ernährung ist.

²⁵⁵ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 3 Rn. 15, 18.

²⁵⁶ Gesetz über die Sicherstellung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft (Ernährungssicherstellungsgesetz) v. 24. August 1965, BGBl. I S. 938.

²⁵⁷ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 3 Rn. 18.

²⁵⁸ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 3 Rn. 18.

²⁵⁹ BR-Drs. 505/89.

Aus der begrifflichen Veränderung können zwei Schlüsse gezogen werden. Entweder wollte der Gesetzgeber die Spannweite der in Frage kommenden Erzeugnisse tatsächlich erweitern oder er wollte den Begriff der tatsächlichen – auch der durch *von Welck* vorgenommenen²⁶⁰ – weiten Auslegung anpassen.

Fraglich ist, ob auch **Genussmittel** unter den Begriff der lebenswichtigen Erzeugnisse fallen können. Genussmittel sind solche Lebensmittel oder lebensmittelähnliche Stoffe, die eine anregende Wirkung auf das Nervensystem haben, deren Nährwert aber ohne Bedeutung ist.²⁶¹ Als Beispiele werden im *Brockhaus* u.a. Kaffee, Tee, Tabak und alkoholische Getränke²⁶² aufgeführt.

Insbesondere Kaffee und Tabak werden vom Ernährungsvorsorgegesetz wie auch vom Ernährungssicherungsgesetz aus ihren Anwendungsbereichen ausgeschlossen (§ 1 III Nr. 1 a.E. EVG, § 4 I Nr. 1 a.E. ESG). Als Grund für diese Ausnahme wird in den Gesetzesmaterialien angeführt, dass Kaffee und Tabak unter die Regelungen über die gewerbliche Wirtschaft fallen würden.²⁶³ Unabhängig davon, ob reine Genussmittel zu lebenswichtigen Erzeugnissen zählen können, fallen daher Kaffee und Tabak aus dem Anwendungsbereich des Ernährungsvorsorgegesetzes und des Ernährungssicherungsgesetzes heraus.

Unklar ist allerdings, auf welcher gesetzlichen Grundlage Regelungen in Friedenszeiten über Kaffee und Tabak und generell über Waren der gewerblichen Wirtschaft getroffen werden können. Seit der Neufassung des Wirtschaftssicherungsgesetzes vom 3.10.1968²⁶⁴ fallen Versorgungskrisen in Friedenszeiten nicht mehr in den Anwendungsbereich des Wirtschaftssicherungsgesetzes. Eine gesonderte Regelung für friedenszeitliche Versorgungskrisen – wie sie mit dem Ernährungsvorsorgegesetz für Erzeugnisse getroffen wurde – wurde für Waren der gewerblichen Wirtschaft nicht geschaffen. Aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich, dass der Gesetzgeber eine spezielle gesetzliche Rahmenregelung für unnötig hielt, da er davon ausging, derartige Schwierig-

²⁶⁰ *V. Welck*, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 3 Rn. 18.

²⁶¹ Der Brockhaus in fünf Bänden, Band 2, 9. Auflage 2000, Artikel Genussmittel, S. 1580.

²⁶² Der Brockhaus in fünf Bänden, Band 2, 9. Auflage 2000, Artikel Genussmittel, S. 1580.

²⁶³ Vgl. BR-Drs. 505/89, S. 15.

²⁶⁴ Wirtschaftssicherungsgesetz v. 3.10.1968, BGBl. I S. 1069 ff.

keiten ließen sich „durch eine Zusammenarbeit aller in Betracht kommenden Stellen beheben“.²⁶⁵ Auf das Fehlen einer entsprechenden Regelung wird an anderer Stelle noch einzugehen sein.²⁶⁶

Fraglich bleibt, ob sonstige Genussmittel lebenswichtige Erzeugnisse darstellen können. Für die Aufnahme von Genussmitteln in den Kreis der lebenswichtigen Erzeugnisse spricht die Tatsache, dass Genussmittel nach § 1 III Nr. 1 EVG und § 4 I Nr. 1 ESG grundsätzlich zu den Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft im Sinne dieser Gesetze zählen. Daraus folgt beispielsweise, dass im Bedarfsfall Rechtsverordnungen erlassen werden können, welche die Herstellung von Genussmitteln regeln. Ausgenommen werden aus dem oben genannten Grund nur Kaffee und Tabak.

Es sprechen jedoch gewichtige Gründe gegen eine Einbeziehung von Genussmitteln in den Kreis der lebenswichtigen Erzeugnisse. Schon aus der Definition des Begriffs der Genussmittel geht hervor, dass diese keine Nährstoffe enthalten, die für den menschlichen Körper notwendig sind. Entsprechend nimmt auch *v. Welck* in seinem Kommentar reine Genussmittel aus dem Begriff der lebensnotwendigen Erzeugnisse aus.²⁶⁷ Die Tatsache, dass Genussmittel zu den Erzeugnissen i.S.d. Ernährungsvorsorgegesetzes zählen, steht dem nicht entgegen. Nach dem Wortlaut des § 1 III EVG sowie des § 4 I ESG wird lediglich der Begriff der Erzeugnisse definiert, nicht jedoch, welche Erzeugnisse lebenswichtig sind. Zudem werden bei der Verwendung der Begriffe „lebenswichtigen Erzeugnisse“ (§ 1 II EVG) und „Erzeugnisse“ (§ 1 III EVG, § 4 I ESG) unterschiedliche Zwecke verfolgt. Die lebenswichtigen Erzeugnisse sind von Bedeutung, wenn es um das Vorliegen einer Versorgungskrise geht. Die Definition dessen, was Erzeugnisse sind, dient maßgeblich der Bestimmung der Objekte, über die im Wege der Rechtsverordnung Regelungen getroffen werden dürfen. Es ist durchaus denkbar, dass das Fehlen von Genussmitteln zwar für das Vorliegen einer Versorgungskrise keine Bedeutung hat, der Gesetzgeber aber Vorschriften über ihre Herstellung, Verteilung etc. erlassen kann. So kann es beispielsweise sinnvoll sein, die Herstellung von Genussmitteln zu untersagen, um nährstoffhaltige Lebensmittel herzustellen. Aus diesem Grund gehören Genussmittel nicht in den Kreis der lebenswichtigen Erzeugnisse.

²⁶⁵ BT-Drs. V/2387, S. 4.

²⁶⁶ Siehe Kap. 12 S. 9.

²⁶⁷ *V. Welck*, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 3 Rn. 18.

cc. Regelbedarf im Sozialrecht

Aus Art. 1 I GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 I GG ergibt sich die Verpflichtung des Staates die „Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein“ zu schaffen.²⁶⁸ Dieser Verpflichtung ist der Gesetzgeber in § 20 I SGB II sowie in § 27a I SGB XII nachgekommen. Die erstgenannte Vorschrift regelt den Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhaltes im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende, die letztgenannte den notwendigen Lebensunterhalt im Rahmen der Sozialhilfe. Aufgrund des Verweises in § 20 V SGB II und dem in beiden Fällen anwendbaren Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz werden die Regelbedarfe in beiden Fällen einheitlich ermittelt. Ein Bestandteil des Regelbedarfs ist der Ernährungsbedarf. Es liegt daher trotz unterschiedlicher Regelungsbereiche der Versuch nahe, hinsichtlich des Bedarfes an Lebensmitteln eine Parallele zum Bedarfsbegriff des Sozialrechts zu ziehen. Hierfür spricht auch der Zweck der genannten Regelungen, der darin besteht, entsprechend dem Forschungsstand eine vollwertige Ernährung zu sichern, die die notwendigen Nährstoffe ausreichend deckt.²⁶⁹ Als Problem erweist sich hierbei jedoch die Art der Bedarfsermittlung im Sozialrecht. Während von 1955 bis 1989 zur Bedarfsermittlung noch das **Warenkorbmodell** diente, wird seit 1989 ein **Statistikmodell** verwendet.²⁷⁰ Nach dem Warenkorbmodell wurden einzelne als lebensnotwendig erachtete Güter (und Dienstleistungen) von Wissenschaftlern und Vertretern der Exekutive ausgewählt und anschließend mit Preisen bewertet.²⁷¹ Als problematisch wurde bei dieser Bedarfsermittlung die Abhängigkeit von normativen Entscheidungen (Welche Güter werden ausgewählt? Wie hoch ist die jeweilige Verbrauchsmenge? Wie hoch ist der Preis anzusetzen?) angesehen.²⁷² Das Warenkorbmodell eignet sich jedenfalls für den hier verfolgten Zweck, der Festlegung des Bedarfs an lebenswichtigen Erzeugnissen, besser als das

²⁶⁸ BVerfGE 82,60 (79), *Herdegen*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, § 1 Rn. 121.

²⁶⁹ *Behrend*, in: Schlegel/Voelzke/Radüge (Hg.), Juris Praxiskommentar SGB II, 3. Auflage 2012, § 20 Rn. 35.

²⁷⁰ BT-Drs. 17/3404, S. 50.

²⁷¹ *Mogwitz*, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching (Hg.), Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 29. Edition 2013, § 1 RBEG Rn. 2; *Warendorf*, in: Grube/Wahrendorf (Hg.), Kommentar zum SGB XII, 4. Auflage 2012, § 28 Rn. 32.

²⁷² BT-Drs. 17/3404, S. 50.

heute verwendete Statistikmodell, das nicht an einzelne Nahrungsmittel, sondern an Ausgaben für Nahrungsmittel anknüpft.

Der Warenkorb von 1981²⁷³ führte Lebensmittel gegliedert nach den folgenden (hier vereinfachten) Kategorien auf: Getreideerzeugnisse, Gemüse, Obst, Zucker, Fleisch, Fisch, Eier, Milch, Fette und Öle, alkoholfreie und alkoholische Getränke. Im vorangegangenen Warenkorb von 1970²⁷⁴ fanden sich weder nicht alkoholische noch alkoholische Getränke. 1981 wurden diese ergänzt, wobei unter den nicht alkoholischen Getränken auch Tee aufgeführt wurde. Festgehalten wird daher, dass 1981 zur Berechnung des Regelbedarfes auch die Genussmittel Tee und Alkohol herangezogen wurden.

Das heutige Statistikmodell geht davon aus, dass aus dem realen Verbrauch und Konsum von Haushalten auf deren Bedarf geschlossen werden kann²⁷⁵. Es wird ermittelt, welche Kosten bei den entsprechenden Haushalten für Nahrungsmittel angefallen sind. Diese kostenorientierte Herangehensweise eignet sich kaum für eine Übertragung. Allerdings ist von Interesse, dass Kosten für Alkohol mittlerweile nach § 5 I RBEG²⁷⁶ nicht mehr zur Berechnung des Regelbedarfes herangezogen werden.

dd. Fazit

Bei der Feststellung, ob der Bedarf der Bevölkerung an lebenswichtigen Erzeugnissen gedeckt ist, kommt es grundsätzlich nicht auf das Vorhandensein von oder den Zugang zu einzelnen Erzeugnissen an. Sofern der Nährstoffbedarf durch andere Lebensmittel ebenso gedeckt werden kann, liegt keine Versorgungskrise vor. Etwas anderes gilt nur

²⁷³ Deutscher Verein (Hg.), Beratungsergebnisse des Arbeitskreises „Aufbau der Regelsätze“ zur Neuberechnung des Bedarfsmengenschemas (Warenkorb) für die Regelsätze in der Sozialhilfe, 1981.

²⁷⁴ Petersen, Die Regelsätze nach dem BSHG – Ihre Bedeutung, Bemessung und Festsetzung, Kleinere Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 43, 1972, Anlage 2.

²⁷⁵ Kohte, in: Kreikebohm/Spellbrink/Waltermann (Hg.), Kommentar zum Sozialrecht, 2. Auflage 2011, § 20 SGB II Rn. 36.

²⁷⁶ Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch v. 24.3.2011, BGBl. I S. 453.

dann, wenn es sich um nicht ersetzbare Erzeugnisse handelt.²⁷⁷ Genussmittel sind für die Feststellung, ob eine Versorgungskrise vorliegt, nicht relevant.

b. Bewertung

Der Begriff der lebenswichtigen Erzeugnisse ist deutlich unbestimmter und ausfüllungsbedürftiger als der Begriff der lebensnotwendigen Erzeugnisse, der sich bis ins Jahr 1990 im Ernährungssicherstellungsgesetz fand. Es wird daher **vorgeschlagen**, wieder **zum Begriff der lebensnotwendigen Erzeugnisse zurückzukehren**, um eine größtmögliche Bestimmtheit zu erzielen. Sofern die im weiteren Verlauf des Gutachtens vorgeschlagene Legaldefinition der Grundversorgung in das Gesetz aufgenommen wird, ersetzt der Begriff der Grundversorgung die Formulierung „Bedarf an lebenswichtigen Erzeugnissen“. In diesem Fall sollte im Rahmen der Legaldefinition der Grundversorgung Rückgriff auf die Bezeichnung als „lebensnotwendige Erzeugnisse“ genommen werden. Genussmittel sind, wie die Auslegung ergab, vom Begriff der lebenswichtigen Erzeugnisse nicht erfasst. Sofern der Begriff der lebenswichtigen Erzeugnisse beibehalten werden soll, wäre an dieser Stelle eine Klarstellung wünschenswert. Es könnte ein Satz eingefügt werden, der bestimmt, dass reine Genussmittel keine lebenswichtigen Erzeugnisse darstellen. Wenn der soeben vorgestellte Vorschlag aufgenommen wird und der Begriff „lebenswichtig“ wieder dem Begriff „lebensnotwendig“ weicht, erscheint eine Klarstellung überflüssig.

2. Ernsthafte Gefährdung

a. Auslegung

Nach § 1 II EVG liegt eine Versorgungskrise u.a. vor, wenn die Versorgung mit lebenswichtigen Erzeugnissen ... „ernsthaft gefährdet“ ist. Eine Gefahr ist zunächst „eine Sachlage, bei der im einzelnen Falle die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit (oder Ordnung) eintreten wird“.²⁷⁸ Der Begriff der Gefährdung meint qualitativ nichts anderes als derjenige der

²⁷⁷ V. Welck führt als Beispiel Trinkmilch für Kinder an, v. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 3 Rn. 15.

²⁷⁸ Denninger, in: Denninger/Rachor/Bergemann/Lisken (Hg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage 2012, S. 202.

Gefahr, lenkt die Aufmerksamkeit jedoch stärker hin auf die bedrohte bzw. gefährdete Person oder Sache. Als problematischer erweist sich die Auslegung der besonderen Qualifizierung der Gefahr als eine „ernsthafte“ Gefahr. Hier verwendet das Ernährungsvorsorgegesetz eine Charakterisierung, die sich in anderen Gesetzen nur in äußerst seltenen Fällen findet.²⁷⁹ Nach *v. Welcks* Auslegung liegt eine ernsthafte Gefährdung nur dann vor, wenn „außergewöhnliche Umstände ganz eindeutige Anhaltspunkte für eine Verknappung von Erzeugnissen“ liefern.²⁸⁰ Er führt aus, dass zu den klassischen Auslösern einer Versorgungskrise (Naturkatastrophen, Stromausfall etc.) noch besondere tatsächliche Umstände, wie Angstkäufe, Einfuhrschwierigkeiten oder eine sinkende Inlandsproduktion, hinzukommen müssten.²⁸¹ Außerdem verlangt *v. Welck* eine gegenwärtige Gefahr.²⁸²

aa. Qualifikationen der Gefahr im Polizei- und Ordnungsrecht

Gebräuchlichere und inhaltlich weitgehend geklärte Qualifizierungen einer Gefahr sind die gegenwärtige, die erhebliche, die dringende und die gemeine Gefahr. Was eine gegenwärtige Gefahr ist, wird beispielsweise in § 2 Nr. 3 b des Bremischen Polizeigesetzes²⁸³ definiert. Hiernach liegt dann eine gegenwärtige Gefahr vor, wenn „die Einwirkung des schädigenden Ereignisses bereits begonnen hat oder [...] diese Einwirkung unmittelbar oder in allernächster Zeit mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit bevorsteht“. Bei der gegenwärtigen Gefahr handelt es sich demnach um eine Kombination aus einer erhöhten Gefahrnähe und einer Steigerung der Schadenseintrittswahrscheinlichkeit.²⁸⁴ Der Begriff der erheblichen Gefahr hingegen verlangt eine Gefahr für bedeutsame Rechtsgüter.²⁸⁵ Wann eine dringende Gefahr vorliegt, wird un-

²⁷⁹ Z.B. noch in § 79 I AMG oder § 8 II Nr.1 BbgPsychKG; dazu s.u. B II 2 a) bb).

²⁸⁰ *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 3 Rn. 22.

²⁸¹ *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 3 Rn. 22.

²⁸² *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 3 Rn. 22.

²⁸³ Bremisches Polizeigesetz (BremPolG) v. 6. Dezember 2001, Brem.GBl. S. 441, ber. 2002 S. 47, zuletzt geändert durch Art. 6 G zum Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren v. 8. 5. 2012, Brem.GBl. S. 160.

²⁸⁴ *Denninger*, in: Denninger/Rachor/Bergemann/Lisken (Hg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage 2012, S. 208.

²⁸⁵ *Denninger*, in: Denninger/Rachor/Bergemann/Lisken (Hg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage 2012, S. 210; *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2007, Rn. 94.

einheitlich beantwortet. Teilweise wird auch hier, wie bei der erheblichen Gefahr, auf die Bedeutung der gefährdeten Rechtsgüter abgestellt.²⁸⁶ Teilweise wird gefordert, dass neben hochrangigen Rechtsgütern auch eine besondere zeitliche Nähe vorliegen müsse.²⁸⁷ Eine gemeine Gefahr liegt vor, wenn eine unbestimmte Anzahl von Personen oder eine Vielzahl von Sachen von insgesamt hohem Wert gefährdet ist.²⁸⁸

Letztlich finden sich in allen Qualifikationen der Gefahr bestimmte Elemente wieder. Es geht stets um die Wahrscheinlichkeit eines Gefahren Eintritts, seine vermutete zeitliche Nähe, die Bedeutung der betroffenen Rechtsgüter oder das (voraussichtliche) Schadensmaß.

bb. Verwandte Gefahrenqualifikationen in Sondergesetzen

Im Arzneimittelgesetz²⁸⁹ findet sich eine Vorschrift, die den Bestimmungen des Ernährungsvorsorgegesetzes sehr ähnlich ist. **§ 79 I, II AMG** ermächtigt verschiedene Bundesministerien, Ausnahmen vom Arzneimittelgesetz oder von den aufgrund des Arzneimittelgesetzes erlassenen Verordnungen zuzulassen, wenn die notwendige Versorgung der Bevölkerung bzw. der Tierbestände mit Arzneimitteln sonst ernstlich gefährdet wäre. Auch im Arzneimittelgesetz geht es um die Bewältigung einer Versorgungskrise (mit Arzneimitteln), wobei die entsprechenden Ausnahmen nur dann zugelassen werden dürfen, wenn eine ernstliche Gefährdung der Versorgung mit Arzneimitteln vorliegt.

Es liegt nahe anzunehmen, dass die Begriffe „ernsthaft“ und „ernstlich“ inhaltsgleich sind. Den Kommentaren zum Arzneimittelgesetz ist allerdings wenig darüber zu entnehmen, was genau eine ernstliche Gefährdung auszeichnet. *Ratzel* macht genauere Ausführungen zur Qualität der notwendigen Krisensituation, indem er eine Situation ver-

²⁸⁶ BVerwGE 47, 31, 40; *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2007, Rn. 94.

²⁸⁷ *Denninger*, in: *Denninger/Rachor/Bergemann/Lisken* (Hg.), *Handbuch des Polizeirechts*, 5. Auflage 2012, S. 212 f.

²⁸⁸ *Denninger*, in: *Denninger/Rachor/Bergemann/Lisken* (Hg.), *Handbuch des Polizeirechts*, 5. Auflage 2012, S. 212.

²⁸⁹ Gesetz über den Verkehr mit Arzneimittel (Arzneimittelgesetz - AMG) in der Fassung der Bekanntmachung v. 12. Dezember 2005, BGBl. I S. 3394, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes v. 19. Oktober 2012, BGBl. I S. 2192.

langt, in der die Versorgung der Bevölkerung mit Arzneimitteln erheblich und nachhaltig beeinträchtigt sei.²⁹⁰ Nickel führt aus, dass die Situation noch nicht konkret eingetreten sein müsse, aber aus logischen Gründen innerhalb der auf 6 Monaten begrenzten Geltungsdauer liegen müsse und außerdem nur durch kurzfristige Maßnahmen abwendbar sein dürfe.²⁹¹

Bei allen Gemeinsamkeiten, die eine Krisensituation in der Arzneimittelversorgung einerseits bzw. in der Lebensmittelversorgung andererseits auszeichnen, ist jedoch ein struktureller Unterschied zu beachten. Eine Krisensituation i.S.d. Arzneimittelgesetzes ist dann zu erwarten, wenn aufgrund eines Ereignisses die Versorgung von vielen Menschen mit bestimmten Arzneimitteln erforderlich wird.²⁹² Das Bedürfnis der Bevölkerung nach ausreichenden Lebensmitteln hingegen ist eine Notwendigkeit, die dauerhaft besteht. Aufgrund eines bestimmten Ereignisses werden die existenten und funktionierenden Verteilungsstrukturen beeinträchtigt oder zerstört. Hinsichtlich § 79 I, II AMG legt Ratzel die Bedeutung eher auf das Schadensausmaß und verlangt eine erhebliche und nachhaltige Beeinträchtigung.

Verwendet wird der Begriff der „ernsthaften Gefährdung“ außerdem in **§ 8 II Nr. 1 BbgPsychKG**²⁹³, der bestimmt, dass psychisch kranke Menschen nur dann untergebracht werden dürfen, „wenn und solange [...] ihr Leben oder ihre Gesundheit ernsthaft gefährdet sind“. Im dritten Absatz der Norm wird bestimmt, was unter einer ernsthaften Gefährdung zu verstehen ist: „Eine ernsthafte Gefährdung [...] besteht dann, wenn [ein schadenstiftendes Ereignis] wegen der besonderen Umstände des Einzelfalles jederzeit zu erwarten ist“. Im Fall des § 8 II Nr. 1 BbgPsychKG geht es demnach um hochrangige, einzeln aufgezählte Rechtsgüter. Das Adjektiv ernsthaft weist nach der gesetzlichen Definition darauf hin, dass es sich um einen besonderen Einzelfall handeln muss, eine Aus-

²⁹⁰ Ratzel, in: Deutsch/Lippert (Hg.), Kommentar zum Arzneimittelgesetz (AMG), 3. Auflage 2011, § 79.

²⁹¹ Nickel, in: Kügel/Müller/Hofmann (Hg.), Kommentar zum Arzneimittelgesetz, 2012, § 79 Rn. 7.

²⁹² Nickel, in: Kügel/Müller/Hofmann (Hg.), Kommentar zum Arzneimittelgesetz, 2012, § 79 Rn. 7.

²⁹³ Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen sowie über den Vollzug gerichtlich angeordneter Unterbringung für psychisch kranke und seelisch behinderte Menschen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Psychisch-Kranken-Gesetz - BbgPsychKG) v. 5. Mai 2009, GVBl. I S. 134, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 26. Oktober 2010, GVBl. I S. 1.

nahmesituation, die dazu führt, dass der Schadenseintritt besonders wahrscheinlich ist und jederzeit erwartet werden kann.

In beiden aufgeführten Normen geht es wie im Ernährungsvorsorgegesetz um die Gefährdung von Leben und Gesundheit. Dies ergibt sich entweder wie im Falle des § 8 II Nr. 1 BbgPsychKG aus einer ausdrücklichen Aufzählung oder wie im Arzneimittel- und Ernährungsvorsorgegesetz aus dem Sinn und Zweck der Gesetze. Auch die Komponente der Gefahrnähe taucht in beiden Gesetzen auf. Dabei muss die Gefahr nicht unmittelbar bevorstehen oder schon eingetreten sein, aber doch so nah sein, dass zum Zeitpunkt der Feststellung Maßnahmen ergriffen werden müssen, um sie abzuwenden. An die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts stellt § 8 II Nr. 1 BbgPsychKG erhöhte Anforderungen, wenn verlangt wird, dass jederzeit mit einem Schadenseintritt gerechnet werden muss.

b. Bewertung

Das Tatbestandsmerkmal der ernsthaften Gefährdung ist kein im allgemeinen juristischen Sprachgebrauch gebräuchlicher und klar definierter Gefahrenbegriff. Um diese Unklarheit zu beseitigen, könnte entweder auf eine der klassischen Gefahrenqualifikationen zurückgegriffen werden oder eine Definition dessen, was eine ernsthafte Gefährdung ist, in das Gesetz aufgenommen werden. Der Vergleich mit den Regelungen des Arzneimittelgesetzes und im BbgPsychKG hat jedoch gezeigt, dass keine der oben genannten Qualifikationen zur Beschreibung der ernsthaften Gefahr ausreicht. *V. Welck* verlangt in seinem Kommentar eine gegenwärtige Gefahr, also sowohl einen Schadenseintritt, der in allernächster Zeit erwartet wird, als auch eine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts. Diese Auslegung überzeugt jedoch nicht. Wenn der Gesetzgeber die Betonung auf die zeitliche Nähe der Gefährdung legen wollte, hätte er zur Qualifizierung der Gefahr nicht das Adjektiv ernsthaft gewählt.

Statt auf die klassischen Gefahrenbegriffe zurückzugreifen, liegt es daher näher, eine Legaldefinition der ernsthaften Gefahr in das Gesetz aufzunehmen. Der Begriff der ernsthaften Gefahr setzt sich aus mehreren Komponenten zusammen, wobei sowohl die

Gefahrnähe, als auch die Schadenseintrittswahrscheinlichkeit und das Schadensausmaß eine Rolle spielen.²⁹⁴

3. Wesentliche Teile des Bundesgebietes

a. Auslegung

Eine Versorgungskrise liegt nach § 1 II EVG nur dann vor, wenn die Deckung des Bedarfs in wesentlichen Teilen des Bundesgebietes ernsthaft gefährdet ist.

Der Begriff „wesentlich“ meint als Adjektiv in Verbindung mit einem Nomen in der Regel, dass etwas den Kern einer Sache ausmacht bzw. von entscheidender Bedeutung ist.²⁹⁵ Entsprechend wird der Begriff auch verwendet, wenn § 93 BGB den Begriff der wesentlichen Bestandteile einer Sache legal definiert. Im vorliegenden Zusammenhang kann es zur Bestimmung von wesentlichen Teilen des Bundesgebietes jedoch nicht auf die wirtschaftliche, politische, soziale oder kulturelle Bedeutung des betroffenen Gebietes für die Bundesrepublik Deutschland ankommen. Der Begriff „wesentlich“ wird nicht im Sinne von „wichtig“ verwendet. Dies wäre mit Art. 2 II 1 i.V.m. Art. 3 I GG und dem individuellen Schutzanspruch des Einzelnen gegenüber dem Staat unvereinbar.

Da es sich um Teile eines Gebietes handelt, liegt es nahe anzunehmen, dass es sich um eine Bestimmung der räumlichen Ausdehnung der Krise handeln soll. So versteht auch *von Welck* das Tatbestandsmerkmal, wenn er in seinem Kommentar zum Ernährungssicherstellungsgesetz vorsichtig formuliert, dass sich die Krise „im allgemeinen“ über ein Bundesland hinaus erstrecken müsse.²⁹⁶ *Solmecke* und *Wolter* vertreten demgegenüber die Auffassung, dass wesentliche Teile des Bundesgebietes in der Praxis vermutlich erst dann betroffen sind, wenn „nahezu das ganze Bundesgebiet“²⁹⁷ betroffen ist. Die Vorschläge, ab wann wesentliche Teile des Bundesgebietes betroffen sind, reichen daher

²⁹⁴ Der Vorschlag für eine Definition der „ernsthaften Gefährdung“ aus in diesem Kapitel unter Gliederungspunkt B. II. 2) lautet daher: „Eine ernsthafte Gefährdung liegt vor, wenn aufgrund tatsächlicher Umstände der Eintritt einer erheblichen und nachhaltigen Versorgungsstörung wahrscheinlich ist und das sofortige Ergreifen von Maßnahmen erforderlich ist“.

²⁹⁵ Siehe Duden Online, Stichwort wesentlich, <http://www.duden.de/rechtschreibung/wesentlich>, zuletzt abgerufen am 13.05.2013.

²⁹⁶ *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 3 Rn. 21.

²⁹⁷ *Solmecke/Wolter*, Ernährungsvorsorge Ernährungssicherstellung, 3. Auflage 1994, S. 18.

von der Betroffenheit mindestens zwei Länder bis hin zur Betroffenheit nahezu des ganzen Bundesgebietes.

Um herauszufinden, was unter wesentlichen Teilen des Bundesgebietes zu verstehen ist, soll zunächst danach gefragt werden, warum zur Anwendbarkeit der Rechtsverordnungen nach dem Ernährungsvorsorgegesetz wesentliche Teile des Bundesgebietes von der Krise betroffen sein müssen. Dabei spielt die Forderung nach einer gewissen Krisenintensität eine wichtige Rolle. Die einschneidenden Eingriffsmöglichkeiten des Ernährungsvorsorgegesetzes sollen nur dann zum Einsatz kommen, wenn es zwingend notwendig ist. Die Krisenintensität spiegelt sich einerseits in der Gebietsgröße wider und andererseits in der Anzahl der betroffenen Menschen. Auf die Anzahl der Betroffenen stellt das Gesetz allerdings erkennbar nicht ab. Es sollte lediglich eine Gebietsgröße vorgegeben werden.

Es gibt jedoch noch einen weiteren Grund, der erklärt, weshalb wesentliche Teile des Bundesgebietes für die Anwendbarkeit der Rechtsverordnungen betroffen sein müssen. In dem Augenblick, in dem die Krise Grenzen von Ländern überschreitet, muss auch die Lösung länderübergreifend gesucht werden. Die Anknüpfung an Ländergrenzen, bzw. an eine bestimmte Anzahl an Bundesländern, die mindestens betroffen sein müssen, würde eine klare Feststellung, wann wesentliche Teile des Bundesgebietes betroffen sind, ermöglichen. Aus dem Begriff der wesentlichen Teile des Bundesgebietes lässt sich allerdings keine Länderanzahl entnehmen.

b. Bewertung

Was sich genau hinter dem Tatbestandsmerkmal „wesentliche Teile des Bundesgebietes“ verbirgt, ist schlichtweg weder aus dem Gesetz ersichtlich noch durch Auslegung ermittelbar. Diese Unbestimmtheit sollte in einem neuen Gesetzesvorschlag vermieden werden. Denkbar ist es, die Anwendbarkeit von Rechtsverordnungen tatsächlich an die Betroffenheit einer bestimmten Anzahl an Bundesländern zu knüpfen. Sinnvoll erscheint es, die Möglichkeiten des Ernährungsvorsorgegesetzes ab dem Zeitpunkt bereit zu stellen, in dem Landesgrenzen überschreitende Lösungen erforderlich werden. Es bietet sich daher an, die Betroffenheit von mindestens zwei Bundesländern zu verlangen.

Es wurde dementsprechend zunächst auch in Erwägung gezogen, in Anlehnung an Art. 73 I Nr. 9 lit. a GG eine „länderübergreifende Gefahr“ zu verlangen. Hiervon wurde jedoch wieder Abstand genommen, da diese Formulierung nahe legt, dass es sich um eine Gefahrenursache handeln müsse, die sich über die Grenzen eines Landes hinaus erstreckt.²⁹⁸ Im Falle einer Versorgungskrise spielt es aber keine Rolle, ob die Gefährdung der Nahrungsmittelversorgung auf einer oder mehreren zusammenwirkenden Ursachen beruht. Um an dieser entscheidenden Stelle Missverständnissen entgegenzuwirken, sollte die Betroffenheit von mindestens zwei Bundesländern verlangt werden.

Ab diesem Zeitpunkt besteht in Hinblick auf die räumliche Ausdehnung der Krise die Möglichkeit, eine Versorgungskrise festzustellen. Selbstverständlich müssen aber außerdem alle anderen Voraussetzungen der Versorgungskrise erfüllt sein, insbesondere dürfen marktgerechte Maßnahmen nicht ausreichend sein, um die Versorgungsschwierigkeiten zu beheben. Wenn daher nur ein sehr kleiner Teil des Bundesgebietes gefährdet ist, ist regelmäßig davon auszugehen, dass die Versorgungsengpässe bereits durch den Markt selbst oder durch staatliche marktgerechte Maßnahmen behoben werden können. Zudem steht es im Ermessen der Bundesregierung die Versorgungskrise auszurufen.

4. Marktgerechte Maßnahmen

a. Auslegung

Zusätzlich zu den bisherigen Tatbestandsmerkmalen der Versorgungskrise darf die Gefährdung nach § 1 II EVG „durch marktgerechte Maßnahmen nicht, nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln“ zu beseitigen sein. Die Aufrechterhaltung einer Marktwirtschaftsordnung ist dabei nach h. M. nicht verfassungsgeboten²⁹⁹. Entsprechende Festlegungen sich heute aber im europäischen Primärrecht³⁰⁰, wobei die praktischen Auswirkungen derartiger Vorschriften noch ungeklärt sind³⁰¹.

²⁹⁸ So zur „länderübergreifenden Gefahr“ in Art. 73 I Nr. 9a GG *Uhle*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 73 Rn. 218.

²⁹⁹ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 25 Rn. 34.

³⁰⁰ Nach Art. 3 III EUV wirkt die Union beispielsweise „auf eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft hin.“

³⁰¹ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 25 Rn. 38 ff., besonders 45 ff.

Der Begriff der marktgerechten Maßnahmen wurde bei der Erarbeitung des **Ernährungssicherstellungsgesetzes** 1965 vom Wirtschaftssicherstellungsgesetz übernommen. Beide Gesetze sind Teil der einfachen Notstandsgesetzgebung und ermöglichen wie auch das Verkehrssicherstellungsgesetz – für das ebenfalls das Wirtschaftssicherstellungsgesetz als Vorlage diente –, staatliche Maßnahmen zur Wirtschaftslenkung. Aufgrund dieser Entstehungsgeschichte werden im Folgenden Erkenntnisse zum Begriff der marktgerechten Maßnahmen herangezogen, die im Zusammenhang mit dem Wirtschaftssicherstellungsgesetz erarbeitet wurden.

Im ersten Wirtschaftssicherstellungsgesetz von 1951³⁰² wurde statt des Begriffs der marktgerechten Maßnahmen in § 1 II von „Maßnahmen im Rahmen der Wettbewerbswirtschaft“ gesprochen. 1956 wird der Begriff der marktgerechten Maßnahmen erstmals in das Gesetz eingefügt. § 1 II des Wirtschaftssicherstellungsgesetzes von 1956³⁰³ bestimmt, dass Rechtsverordnungen dann nicht erlassen werden dürfen, wenn „die Deckung des lebenswichtigen Bedarfs durch marktgerechte Maßnahmen im Rahmen der Wettbewerbswirtschaft sichergestellt werden kann.“ 1965 findet sich im Wirtschaftssicherstellungsgesetz³⁰⁴ nur noch der Begriff der marktgerechten Maßnahmen. Vermutlich wurde die Kombination beider Begriffe (marktgerechte Maßnahmen – im Rahmen der Wettbewerbswirtschaft) als Pleonasmus erkannt.³⁰⁵ Dies hilft nur insofern weiter, als dass marktgerechte Maßnahmen auch als Maßnahmen im Rahmen der Wettbewerbswirtschaft umschrieben werden können.

Als Beispiel für marktgerechte Maßnahmen werden sowohl in § 3 I des Ernährungssicherstellungsgesetzes von 1965³⁰⁶ als auch in den Fassungen des Wirtschaftssicherstellungsgesetzes von 1951, 1956 und 1959 Einfuhren genannt. Weitere Beispiele sind die Vorratshaltung der öffentlichen Hand mit anschließendem Verkauf, die Anregung

³⁰² Gesetz für Sicherungsmaßnahmen auf einzelnen Gebieten der gewerblichen Wirtschaft v. 9. März 1951, BGBl. I S. 163.

³⁰³ Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft v. 24. Dezember 1956, BGBl. I S. 1070.

³⁰⁴ Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs (Wirtschaftssicherstellungsgesetz) v. 24. August 1965, BGBl. I S. 920.

³⁰⁵ *Schmidt*, Wirtschaftslenkung und marktgerechte Maßnahmen, 1967, S. 13.

³⁰⁶ Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs (Wirtschaftssicherstellungsgesetz) v. 24.08.1965, BGBl. I S. 938.

und Lenkung der Erzeugung durch Produktionsverträge sowie Subventionen.³⁰⁷ Beispiele für nicht marktgerechte Maßnahmen ergeben sich aus dem Ernährungsvorsorgegesetz selbst. Die in § 2 I EVG genannten Maßnahmen können aus systematischen Gründen keine marktgerechten Maßnahmen sein.

Der Begriff der marktgerechten Maßnahmen beruht auf der ordoliberalen Theorie der Wirtschaftspolitik. Die ordoliberale Theorie trennt zwischen solchen Maßnahmen, die dem Wirtschaftssystem gemäß und daher konform sind und solchen, die mit diesem Wirtschaftssystem nicht konform sind.³⁰⁸ Konform und in der Folge marktgerecht sind hiernach Maßnahmen, welche „die Preismechanik und die dadurch bewirkte Selbststeuerung des Marktes nicht aufheben“.³⁰⁹ Von *Welck* definiert marktgerechte Maßnahmen als „hoheitlichen Einflüsse, die ohne Beschränkung der persönlichen und wirtschaftlichen Freiheit über das freie Spiel der Kräfte auf Angebot und Nachfrage wirken“³¹⁰. Demnach geht es bei marktgerechten Maßnahmen um solche Maßnahmen, die vorrangig von der Angebotsseite her steuernd in das Marktgeschehen eingreifen, beispielsweise durch Einfuhren oder Verkäufe aus staatlichen Vorräten. Durch die Erhöhung des vorhandenen Angebotes wird ein Parameter der Preisbildung modifiziert, die Preisbildungsmechanik an sich bleibt jedoch unangetastet. Die Erhöhung des vorhandenen Angebotes wird allerdings nur dann marktgerecht erreicht, wenn die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit des Einzelnen nicht substantiell beeinträchtigt wird. Nach diesem wirtschaftspolitischen Modell dürfen den einzelnen Unternehmern daher keine Ge- oder Verbote auferlegt werden. Zusammenfassend können marktgerechte Maßnahmen als solche bezeichnet werden, die die Marktmechanismen nutzen ohne sie jedoch außer Kraft zu setzen.

Die Entscheidung, ob die Versorgungskrise noch rechtzeitig und mit verhältnismäßigen Mitteln durch marktgerechte Maßnahmen abgewendet werden kann, stellt eine

³⁰⁷ *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 3 Rn. 23; *Schmidt*, Wirtschaftslenkung und marktgerechte Maßnahmen, 1967, S. 155 ff.

³⁰⁸ *Röpke*, Lehre von der Wirtschaft, 7. Auflage 1954, S. 299.

³⁰⁹ *Röpke*, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 5. Auflage 1948, S. 259.

³¹⁰ *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 2 Rn. 7.

Prognoseentscheidung der Exekutive dar, bei der dieser notwendigerweise ein großer Beurteilungsspielraum zusteht.³¹¹

Aufgrund des Vorrangs der sozialen Marktwirtschaft kann der Staat außerdem nur dann Maßnahmen ergreifen, wenn es sich um Engpässe handelt, die der Markt nicht mehr selbst beheben kann. Dieser Gedanke findet sich zwar nicht ausdrücklich in der Norm, wird jedoch von dieser nach ihrem Sinn und Zweck vorausgesetzt.

b. Bewertung

Der Begriff der marktgerechten Maßnahmen ist ein im heutigen Sprachgebrauch nicht mehr sehr häufig verwendeter Begriff. Die in der Notstandsdebatte der 60er Jahre latent vorhandene Angst vor systemfremden Maßnahmen hat sich als unberechtigt erwiesen. Von daher erscheint heute der Vorzug marktgerechter Maßnahmen politisch vertretbar, aber keineswegs mehr zwingend. Vor dem Hintergrund seiner Entstehungszeit ist noch heute eindeutig ermittelbar, was unter marktgerechten Maßnahmen zu verstehen ist. Zudem findet sich die Formulierung auch in weiteren Sicherstellungsgesetzen, so in § 2 II Nr. 2 WiSiG und § 1 I EnSiG. Der Begriff der marktgerechten Maßnahmen sollte daher auch in einem novellierten Gesetz beibehalten werden.

II. Änderungsvorschläge de lege ferenda

Es werden im Folgenden zwei Formulierungsvorschläge vorgestellt. Bei dem ersten handelt es sich um die Definition der **Versorgungskrise**, der zweite Vorschlag legt genau fest, wann eine **ernsthafte Gefährdung** vorliegt.

1. Definition der Versorgungskrise

Eine Versorgungskrise liegt vor, wenn die Grundversorgung der Bevölkerung in wenigstens zwei Bundesländern ernsthaft gefährdet ist und diese Gefährdung durch marktgerechte Maßnahmen nicht, nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln zu beheben ist.

³¹¹ Mertins, Der Spannungsfall, 2013, S. 132.

Statt von der Deckung des Bedarfs an lebenswichtigen Erzeugnissen zu sprechen, verwendet der Formulierungsvorschlag den Begriff der **Grundversorgung**, dessen Einführung in das Gesetz in Kapitel 6 vorgeschlagen wird. Sofern diesem Vorschlag gefolgt wird, wird eine Legaldefinition eingefügt, im Rahmen derer auf den Bedarf der Bevölkerung an lebensnotwendigen – nicht länger auf den Bedarf an lebenswichtigen – Erzeugnissen abgestellt wird.

Die unbestimmte Voraussetzung der Betroffenheit von wesentlichen Teilen des Bundesgebietes wurde durch die klare und eindeutige Forderung ersetzt, dass mindestens zwei Bundesländer betroffen sein müssen.

Auch wurde in Erwägung gezogen, ein „Überforderungserfordernis“ in die Definition aufzunehmen. Nach den Landeskatastrophenschutzgesetzen kann der Katastrophenfall nur dann festgestellt werden, wenn die zuständigen Behörden mit der Bewältigung überfordert sind.³¹² Dieses Subsidiaritätsprinzip könnte fortgeführt werden, indem bestimmt wird, dass eine Versorgungskrise erst dann vorliegt, wenn auch die Katastrophenschutzbehörden mit der Bewältigung der Gefahr überfordert sind. Dieser Gedanke wurde allerdings wieder verworfen. Rechtsverordnungen nach dem neuen Ernährungssicherstellungsgesetz sollen auch dann angewendet werden können, wenn das Ausmaß einer Katastrophe nach den Landeskatastrophenschutzgesetzen nicht erreicht ist.

2. Definition der ernsthaften Gefährdung

Eine ernsthafte Gefährdung liegt vor, wenn aufgrund tatsächlicher Umstände der Eintritt einer erheblichen und nachhaltigen Versorgungsstörung wahrscheinlich ist und das sofortige Ergreifen von Maßnahmen erforderlich ist.

Die vorgeschlagene Legaldefinition der ernsthaften Gefährdung weist mehrere Komponenten auf. Zunächst müssen tatsächliche Umstände vorliegen, die eine nahende Versorgungsstörung als **wahrscheinlich** erscheinen lassen. Hierbei handelt es sich um eine Ausformung der Wahrscheinlichkeitskomponente. In der Regel wird hierfür sowohl ein außergewöhnliches Ereignis vorliegen müssen (etwa eine Naturkatastrophe, ein radioaktiver Unfall oder der Ausfall von wichtigen Infrastruktureinrichtungen) als auch be-

³¹² Siehe Kapitel 2.

sondere Anhaltspunkte, die gerade dazu führen, dass die Lebensmittelversorgung gefährdet ist.³¹³ Es ist demnach stets eine spezifische Gefährdung der Nahrungsmittelversorgung festzustellen. In einigen Fällen ergibt sich diese bereits direkt aus dem besonderen Charakter des Ereignisses, wie im Falle eines größeren kerntechnischen Unfalls in einem inländischen oder nahe an der Grenze gelegenen ausländischen Kernkraftwerks. Da an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts geringere Anforderungen gestellt werden müssen, je größer und folgenschwerer der erwartete Schaden ist³¹⁴, sollten bei der hier in Frage kommenden Gefährdung von Leben und Gesundheit keine weiteren Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit gestellt werden.

Weiterhin verlangt die Definition, die Gefahr **einer erheblichen und nachhaltigen Versorgungsstörung**. In beiden Fällen geht es um das erwartete Schadensausmaß. Es muss sich um eine Störung von einigem Gewicht und von einiger Dauer handeln, ein kleinerer vorübergehender Versorgungsengpass genügt nicht.

Besondere Bedeutung kommt der Gefahrenkomponente zu, die die **Nähe der Gefahr** beschreibt. Eine Versorgungskrise im Lebensmittelbereich ist schwer mit anderen Gefahren im Polizei- und Ordnungsrecht vergleichbar. Während diese Gesetze in aller Regel von einer Gefahr ausgehen, die plötzlich eintritt und die in relativ kurzer Zeit behoben werden kann, zeigt schon die begriffliche Bezeichnung als Krise, dass hier strukturell eine andere Gefahrensituation vorliegt. Krisen zeichnet eine längere Gefahrendauer aus. Eine Krise kann plötzlich und unvermittelt eintreten – wie im Falle eines atomaren Unfalls – sie kann sich aber auch über einen längeren Zeitraum hinweg entwickeln. Da es sich wie soeben ausgeführt um die Gefahr einer nachhaltigen Versorgungsstörung handeln muss, wird eine gewisse Krisendauer vorausgesetzt. Entsprechend gibt es neben Maßnahmen, die sofort greifen können (wie beispielsweise Abgabeverbote³¹⁵ und Preisfestsetzungen³¹⁶) auch solche Maßnahmen, die ihren gewünschten Effekt erst nach einigen Monaten zeigen (etwa bei Vorschriften, die den Anbau von Nutzpflanzen

³¹³ So auch v. *Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 3 Rn. 22; zum Begriff der Gefahr im Umweltrecht vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, § 4 Rn. 16ff.

³¹⁴ BVerwGE 47, 31, 40.

³¹⁵ § 2 I Nr. 4 EVG, § 1 I Nr. 9 ESG.

³¹⁶ § 2 I Nr. 5 EVG, § 1 I Nr. 10 ESG.

betreffen³¹⁷). Die vorgeschlagene Definition stellt deshalb in Anlehnung an die Ausführungen *Nickels* zum Arzneimittelgesetz³¹⁸ nicht auf den Zeitpunkt ab, zu dem der Schadenseintritt erwartet wird, sondern auf den Zeitpunkt, zu dem Maßnahmen ergriffen werden müssen, um die Gefahrenlage zu bewältigen.

III. Abgrenzungen

Eine wichtige Abgrenzung stellt die der Versorgungskrise von der **Katastrophe** dar. Diese Abgrenzung wurde bereits vorgenommen³¹⁹, sodass an dieser Stelle insbesondere eine Abgrenzung zum Spannungs- und Verteidigungsfall erfolgt. Außerdem wird kurz auf die Unterschiede zwischen einer Versorgungskrise und einer Wirtschaftskrise eingegangen.

1. Abgrenzung zum Spannungs- und Verteidigungsfall

a. Bedeutung der Abgrenzung

Der Abgrenzung der Versorgungskrise vom Spannungs- und Verteidigungsfall nach Art. 80a I, III GG kommt entscheidende Bedeutung für die Frage zu, auf der Grundlage welchen Gesetzes Maßnahmen ergriffen werden können. Das Ernährungssicherstellungsgesetz als Teil der Zivilschutzgesetzgebung ist nach § 1 I ESG nur dann einschlägig, wenn bei der Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung und der Streitkräfte Zwecke der Verteidigung verfolgt werden. Entsprechend dürfen Rechtsverordnungen auf der Grundlage des Ernährungssicherstellungsgesetzes nach § 2 III ESG nur nach Maßgabe des Art. 80a GG angewendet werden. Sofern jedoch Zwecke der Verteidigung nicht verfolgt werden, es sich also um eine friedenszeitliche Versorgungskrise handelt, sind Regelungen nach dem Ernährungsvorsorgegesetz zu treffen. Dies verdeutlicht § 1 IV EVG, der klarstellt, dass die Regelungen des Ernährungsvorsorgegesetzes, wie auch der auf dieses Gesetz gestützten Rechtsverordnungen, nicht für Zwecke der Verteidigung gelten.

³¹⁷ § 2 I Nr. 1 EVG, § 1 I Nr. 1 ESG.

³¹⁸ *Nickel*, in: Kugel/Müller/Hofmann (Hg.), Arzneimittelgesetz, 2012, § 79 Rn. 7.

³¹⁹ In Kapitel 2 unter Gliederungspunkt C.

b. Maßgaben des Art. 80a GG

Sowohl einige grundgesetzliche Vorschriften³²⁰, als auch Vorschriften in Bundesgesetzen, die der Verteidigung bzw. dem Zivilschutz dienen³²¹, sind für ihre Anwendbarkeit an Art. 80a GG gekoppelt, der zu einer Entsperrung dieser Vorschriften führt. Diese Entsperrung kommt zum Tragen, wenn ein Verteidigungsfall (Art. 80a I i.V.m. Art. 115a I 1 GG), Spannungsfall (Art. 80a I 1 Alt.1 GG), Zustimmungsfall (Art. 80a I 1 Alt. 2 GG) oder Bündnisfall (Art. 80a III GG) vorliegt.³²²

Die gravierendste Bedrohungslage stellt der **Verteidigungsfall** dar. Dieser liegt nach Art. 115a I 1 GG nur dann vor, wenn der Bundestag auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats festgestellt hat, „*daß das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht*“. Nach Art. 115a IV GG wird die Feststellung ausnahmsweise fingiert, wenn das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird und die zuständigen Bundesorgane außerstande sind, die Feststellung zu treffen³²³.

Für den in Art. 80a I 1 Alt.1 GG geregelten **Spannungsfall** findet sich im Grundgesetz keine Definition. Umschrieben wird der Spannungsfall als eine „schwere außen- wie innenpolitische Konfliktsituation, die zu einer gesteigerten Wahrscheinlichkeit des Eintritts des Verteidigungsfalls nach Art. 115a I GG führt und die das umgehende Herstellen erhöhter militärischer Schutz- und Verteidigungsbereitschaft gebietet.“³²⁴ Droht ein Angriff unmittelbar, ist bereits der Verteidigungsfall eingetreten.

Alternativ zur Feststellung des Spannungsfalls kann der Bundestag auch der Anwendung entsprechender Rechtsvorschriften zustimmen (**Zustimmungsfall**, Art. 80a I 1 Alt. 2 GG).³²⁵ Art. 80a III GG stellt zudem die Wirkungen des sogenannten **Bündnisfalls** denen des Spannungsfalls gleich. Der Bündnisfall liegt vor, wenn ein internationales Organ im

³²⁰ So Art. 12a V 1, 12a VI 2, 87a III GG.

³²¹ U.a. Vorschriften im ZSKG (§ 10 I, 23 II), ESG (§ 2 III), VerkSiG (§ 2 III).

³²² Siehe dazu *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, 2011, § 29 Rn. 45 ff., 49 ff.

³²³ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, 2011, § 29 Rn. 50.

³²⁴ *Depenheuer*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 80a Rn. 17.

³²⁵ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, 2011, § 29 Rn. 47.

Rahmen eines Bündnisvertrages mit Zustimmung der Bundesregierung die Anwendung bestimmter Rechtsvorschriften beschlossen hat.³²⁶

c. Zusammentreffen einer Versorgungskrise mit Zwecken der Verteidigung

Während der Begriff der Versorgungskrise auf die tatsächliche Lage der Nahrungsmittelversorgung in Deutschland Bezug nimmt, ist der Anknüpfungspunkt für das Ernährungssicherstellungsgesetz ein sicherheitsbezogener. Aufgrund der unterschiedlichen Anknüpfungspunkte ist es durchaus möglich, dass sowohl eine Situation, die Art. 80a GG beschreibt, als auch eine tatbestandliche Versorgungskrise nach dem Ernährungsvorsorgegesetz vorliegen.

Ist eine Entsperrung der Vorschriften nach dem Ernährungssicherstellungsgesetz nach Art. 80 a GG erfolgt, wurde also der Verteidigung- oder Spannungsfall festgestellt bzw. die Feststellung des Verteidigungsfalles nach Art. 115a IV GG fingiert, wurde eine Zustimmung nach Art. 80a I 1 GG gefasst oder wurde der Bündnisfall nach Art. 80a III GG ausgerufen, so ist nach § 1 IV ESG eindeutig nur das Ernährungssicherstellungsgesetz anwendbar.

Unklarer ist die Rechtslage aber, wenn eine derartig eindeutige Lage noch nicht geschaffen wurde. Liegt eine tatsächliche Sicherheitslage vor, welche die Feststellung des Spannungsfalles oder sogar des Verteidigungsfalles rechtfertigen würde, ist aber bislang weder durch eine Feststellung noch durch deren Fiktion oder einen Beschluss nach Art. 80a GG eine eindeutige Rechtslage geschaffen worden, so stellt sich, wenn zugleich die Voraussetzungen einer Versorgungskrise nach § 1 II ESG vorliegen, die Frage, ob nicht Maßnahmen auf der Grundlage des Ernährungsvorsorgegesetzes erlassen werden können. Dieser Frage des Zusammentreffens einer Versorgungskrise mit einer Spannungs- oder Verteidigungslage³²⁷ bzw. mit Verteidigungszwecken wurde in Kapitel 3³²⁸, während der Untersuchung der Graubereiche, die zwischen den beiden Anwendungsbereichen entstehen können, bereits nachgegangen. Auf die dortige Argumentation kann an

³²⁶ Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. I, 2011, § 29 Rn. 48.

³²⁷ Der Begriff der Spannungslage wird hier als reine Beschreibung der tatsächlich vorliegenden Situation verwendet, so auch *Depenhauer*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 80a Rn. 12.

³²⁸ Siehe dort Gliederungspunkt B I. 3.

dieser Stelle verwiesen werden. Im Ergebnis ist demnach festzustellen, dass das Ernährungsvorsorgegesetz stets dann keine Anwendung finden kann, wenn Maßnahmen Zwecken der Verteidigung dienen sollen. Das kann auch Situationen vor einem Spannungs- oder Verteidigungsfall umfassen.

d. Abgrenzung bei terroristischen Bedrohungslagen

Abgrenzungsschwierigkeiten können sich auch bei terroristischen Bedrohungslagen ergeben. Fraglich ist, ob auch sie eine Lage i.S.v. Art. 80a GG darstellen können und demnach, ob auch aufgrund einer terroristischen Gefahr der Verteidigungs- bzw. Spannungsfall ausgerufen werden kann. Konzipiert sind der Verteidigungs- und Spannungsfall für solche Bedrohungslagen, bei denen sich auf beiden Seiten des Konflikts Staaten gegenüberstehen.³²⁹ Terroristische Anschläge zeichnen sich hingegen dadurch aus, dass Staaten nichtstaatlichen Kontrahenten gegenüberstehen (sogenannte asymmetrische Bedrohungslagen). Da der Spannungsfall eine Vorstufe zum Verteidigungsfall darstellt und somit eine Situation, die in einen Verteidigungsfall i.S.d. 115a GG münden kann, ist die Frage, ob terroristische Anschläge einen Verteidigungs- bzw. Spannungsfall darstellen können, zwingend einheitlich zu beantworten.

Ein Bundeswehreinsatz zur Terroristenbekämpfung ist zumindest dann unzulässig, soweit die Terroristen nicht als organisierte und militärisch bewaffnete Aufständische auftreten, vgl. Art. 87a IV 1 GG. Teilweise wird es heute jedoch – nicht zuletzt nach den Erfahrungen des 11.09.2001 – als zu eng angesehen, den Verteidigungs- und Spannungsfall als eine reine zwischenstaatlich-militärische Konfrontation zu definieren.³³⁰ Dabei be-

³²⁹ *Brenner*, in: V. Mangoldt/Klein/Stark (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage 2010, Band 2, Art. 80a Rn. 17.

³³⁰ Zum Verteidigungsfall vgl. *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, 2011, § 29 Rn. 49 ff. *Deppenheuer*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 87a Rn. 25; *Epping*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 115a Rn. 49; zum Spannungsfall vgl. *Deppenheuer*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 80a Rn. 18; *Mann*, in: Sachs (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage 2011, Art. 80a Rn. 2; *Heun*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz, Band II, 2. Auflage 2006, Art. 80a Rn. 5; *Hernekamp*, in: V. Münch/Kunig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II, 6. Auflage 2012, Art. 80a Rn. 13; *Schmidt-Radefeldt*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 17. Auflage 2013, Art. 80a Rn. 3; *Brenner*, in: V. Mangoldt/Klein/Stark (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band II, 6. Auflage 2010, Art. 80a Rn. 17.

steht dahingehend Einigkeit, dass im Falle terroristischer Bedrohungslagen besonders hohe und strenge Anforderungen an das Vorliegen des Verteidigungs- bzw. Spannungsfalles zu stellen sind. So fordert *Epping* für die Feststellung des Verteidigungsfalles, dass der Staat einer existenziellen Bedrohung ausgesetzt sein muss, wie es beispielsweise bei Anschlägen mit Massenvernichtungswaffen denkbar ist.³³¹ Er stellt aber zugleich klar, dass dieser Gefährdungsgrad von den bisherigen terroristischen Anschlägen nicht erreicht wurde.³³² Damit im Falle terroristischer Anschläge der Spannungsfall festgestellt werden kann, fordert *Brenner* ein Ausmaß, das die Rechtsfolgen des Spannungsfalles rechtfertigt.³³³ Ziel müsse es sein, die Handlungsfähigkeit des Staates und seine Verteidigungsfähigkeit zu erhalten.³³⁴

Dieser Ansicht ist zuzugestehen, dass terroristische Angriffe in der Tat ihrer Zielsetzung und Intensität nach einem „herkömmlichen“ Angriff durch einen anderen Staat gleichkommen können. Doch verfügen Terrororganisationen regelmäßig nicht über die erforderliche Kampfkraft, um einen Staat in länger andauernde kriegerische Auseinandersetzungen zu verstricken oder gar existentiell zu destabilisieren.³³⁵ So lange es sich nur um punktuelle Anschläge handelt, die nicht darauf zielen, die Verteidigungskraft des Staates systematisch zu schwächen, können weder der Verteidigungs- noch der Spannungsfall festgestellt werden.³³⁶ Theoretisch sind Fälle denkbar, in denen durch wiederholte oder zeitlich koordinierte Anschläge auf Infrastruktureinrichtungen die Lebensmittelversorgung der Bevölkerung so massiv beeinträchtigt wird, dass von einer existenziellen Bedrohung des Staates und einer Schwächung seiner Verteidigungsbereitschaft gesprochen werden kann. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein solcher Fall eintritt, ist allerdings in Anbetracht des Ausmaßes der bisherigen terroristischen Anschläge, des 11. Septembers

³³¹ *Epping*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 115a Rn. 51.

³³² *Epping*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 115a Rn. 51.

³³³ *Brenner*, in: V. Mangoldt/Klein/Stark (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band II, 6. Auflage 2010, Art. 80a Rn. 17.

³³⁴ *Brenner*, in: V. Mangoldt/Klein/Stark (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band II, 6. Auflage 2010, Art. 80a Rn. 17, so auch *Epping*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 115a Rn. 51.

³³⁵ *Schmidt-Radefeldt* in *Epping/Hillgruber* (Hg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, 17. Auflage 2013, Art. 115a Rn. 8 und 9.

³³⁶ Vgl. *Epping*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 115a Rn. 51.

2001 eingeschlossen³³⁷, sehr gering. Sofern demnach, aller Wahrscheinlichkeit nach, weder eine Feststellung nach Art. 115a GG noch nach Art. 80a GG getroffen werden könnte, könnte das Ernährungssicherstellungsgesetz keine Anwendbarkeit finden. Sehr wohl könnte aber das Ernährungsvorsorgegesetz angewendet werden, da Zwecke der Verteidigung i.S.d. Art. 115a I GG, wie im Sinne des § 1 IV EVG, offensichtlich nicht verfolgt werden.

2. Abgrenzung zur Wirtschaftskrise

Schließlich muss die Versorgungskrise von der Wirtschaftskrise abgegrenzt werden. Als Wirtschaftskrise wird der Umschwung der Hochkonjunktur in eine Phase wirtschaftlicher Zusammenbrüche bezeichnet.³³⁸ Typisch für die Wirtschaftskrise ist eine sinkende Nachfrage bei stabilem Angebot.³³⁹ Bei der Versorgungskrise verhält es sich umgekehrt. Die Nachfrage ist da, die nötigen Lebensmittel sind auf der Angebotsseite jedoch nicht in ausreichendem Umfang vorhanden.³⁴⁰

Dennoch kann auch eine Wirtschaftskrise zu einer Versorgungskrise führen, wenn es aufgrund der Rezession zu einer geringeren Produktion kommt.³⁴¹ Infolge der Knappheit können die Lebensmittelpreise auch so ansteigen, dass sie für große Teile der Bevölkerung nicht mehr bezahlbar sind. Auch dies kann eine Versorgungskrise verursachen.³⁴²

IV. Geeignete Indikatoren für das Vorliegen einer Versorgungskrise

Nach § 3 II 1 EVG stellt die Bundesregierung durch Rechtsverordnung fest, dass eine Versorgungskrise eingetreten ist. Die Bundesregierung muss daher prüfen, ob die Voraussetzungen der Versorgungskrise nach § 1 II EVG vorliegen. Welche Indikatoren für das Vorhandensein einer Versorgungskrise sprechen, wird im Folgenden untersucht.

³³⁷ Vgl. *Epping*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 115a Rn. 51.

³³⁸ Duden Online, Stichwort Wirtschaftskrise, <http://www.duden.de/rechtschreibung/Wirtschaftskrise>, zuletzt abgerufen am 13.05.2013.

³³⁹ *Schmidt*, Wirtschaftslenkung und markgerechte Maßnahmen, 1967, S. 110.

³⁴⁰ *Schmidt*, Wirtschaftslenkung und markgerechte Maßnahmen, 1967, S. 111.

³⁴¹ *Schmidt*, Wirtschaftslenkung und markgerechte Maßnahmen, 1967, S. 111.

³⁴² *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 3 Rn. 17.

1. Ermittlung des Angebots-Bedarfs-Verhältnisses als Daueraufgabe

In dem in der Schriftenreihe Zivilschutzforschung erschienenen Band „Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge“³⁴³ wird vorgeschlagen, eine kontinuierliche Beobachtung des Angebots-Bedarfs-Verhältnisses in der Bundesrepublik Deutschland durchzuführen. So könne ermittelt werden, wann die Versorgung der Bevölkerung gefährdet ist und daher weitere Schritte eingeleitet werden müssten. Die Beobachtung und Analyse der aktuellen Situation soll drei Schritte umfassen:

a. Bedarfsermittlung

Zunächst müsse der Nahrungsmittelbedarf der Bevölkerung ermittelt werden. Zur Vereinfachung wird bei *Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann* die aktuelle Bevölkerungszahl mit einem energetischen Pro-Kopf-Bedarf von 2.300 kcal multipliziert.³⁴⁴ Die aktuelle Bevölkerungszahl könne beim Statistischen Bundesamt sowie bei den Statistischen Landesämtern abgefragt werden.

b. Angebotsermittlung

Im Anschluss daran sei das nachhaltig verfügbare Angebot an Nahrungsmitteln zu ermitteln. Dieses setze sich aus der Ist-Produktion der Landwirtschaft, ihrer nicht genutzten Potenziale, der Verarbeitungspotenziale der Ernährungswirtschaft sowie den möglichen Importe zusammen. Nach *Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann* liegen die erforderlichen Daten den Behörden aus den Meldungen nach der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung sowie aus den Meldungen an die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) vor.³⁴⁵ Ein Abstellen auf das „nachhaltig verfügbare Angebot“ gewährleistet, dass bestehende Risiken Eingang in die Beurteilung finden.

c. Soll-Ist-Abgleich

Abschließend werde ein Soll-Ist-Abgleich durchgeführt, der Aufschluss gebe, wie die Versorgungssituation zu beurteilen sei.

³⁴³ *Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann*, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 50 f.

³⁴⁴ *Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann*, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 51.

³⁴⁵ *Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann*, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 51.

2. Anlassbezogene Ermittlung des Angebots-Bedarfs-Verhältnisses

Häufig wird ein Engpass sich aber nicht schleichend entwickeln und auf seine Entdeckung warten, sondern einen konkreten und offensichtlichen Auslöser haben, zum Beispiel einen Stromausfall oder eine Umweltkatastrophe. In diesem Fall geht es darum zu beurteilen, ob der Auslöser zu einer Versorgungskrise geführt hat. Im Folgenden wird zur Feststellung einer Versorgungskrise ein Ansatz entwickelt, der auf der oben ausgeführten Methode der Ermittlung des Angebots-Bedarfs-Verhältnisses aufbaut.

a. Gebietsfestlegung

In einem ersten Schritt ist ein Gebiet festzulegen, das möglicherweise von dem (drohenden) Engpass betroffen ist. Zur Ermittlung des Gebietes können die Daten der dauerhaften Beobachtung hilfreich sein. Vermutlich ergibt sich das Gebiet aber v.a. aus tatsächlichen Umständen – etwa, wenn ein Stromausfall zu Versorgungsengpässen führt – und aus Prognosen, wie weit die Auswirkungen eines Ereignisses auf die Nahrungsmittelversorgung in geographischer Hinsicht reichen. Ist das Gebiet festgelegt, muss überprüft werden, ob es sich um wesentliche Teile des Bundesgebietes³⁴⁶ i.S.v. § 1 II EVG handelt.

b. Ermittlung des Angebots-Bedarfs-Verhältnisses

Nach der Gebietsfestlegung muss eine anlass- und gebietsbezogene Ermittlung des Angebots-Bedarfs-Verhältnisses stattfinden. Hierzu wird das oben aufgezeigte Ermittlungsschema weiter verfeinert und ergänzt.

Die **Bedarfsermittlung** kann auch weiterhin pauschal erfolgen. Aufgrund des vorhandenen Zeitdrucks und des verhältnismäßig geringen Nutzens für den Versorgungserfolg, sollte auf genauere Bedarfsrechnungen, die etwa die Altersstruktur und die Geschlechterverteilung der Bevölkerung im betroffenen Gebiet berücksichtigen, verzichtet werden. Allerdings sollte der Durchschnittswert auf seine Plausibilität hin überprüft werden, sowohl in ernährungsphysiologischer Hinsicht, als auch in Hinblick auf die Altersstruktur in der Bundesrepublik Deutschland.

³⁴⁶ Sofern dem Vorschlag in Kapitel 5 gefolgt wird, ist festzustellen, ob mindestens zwei Bundesländer von dem Engpass betroffen sind.

Bei der **Angebotsermittlung** stehen im Fall einer vermuteten Gefährdung der Lebensmittelversorgung neben rechnerischen Aspekten (verfügbares Angebot) in erster Linie tatsächliche (realisierbares Angebot) und wertende Gesichtspunkte (nachhaltiges Angebot) im Vordergrund. Rechnerisch ist zunächst das im betroffenen Gebiet verfügbare Angebot zu ermitteln. Sodann ist zu überprüfen, ob das Angebot in der entsprechenden Größe auch tatsächlich für die Menschen zugänglich bzw. realisierbar ist. An der Zugänglichkeit kann es fehlen, wenn das Angebot aus räumlichen Gründen für die Menschen nicht erreichbar ist, z.B. weil Transportwege unterbrochen sind. Auch kann die finanzielle Realisierbarkeit fehlen, wenn Preise derart steigen, dass es für Teile der Bevölkerung unmöglich wird, Lebensmittel in hinreichender Menge zu erwerben. Schließlich muss besonderes Gewicht auf die Ermittlung der Nachhaltigkeit des verfügbaren und realisierbaren Angebotes gelegt werden. Hier muss geprüft werden, wie groß die Gefahr für die Lebensmittelversorgung der Bevölkerung ist, welche Risiken in naher Zukunft das Angebot an Nahrungsmitteln mindern könnten. Indikatoren, die einen Hinweis auf den Gefahrengrad geben, sind neben Hamsterkäufen der Bevölkerung auch steigende Preise, insbesondere bei Grundnahrungsmitteln.

Nach dem abschließenden **Soll-Ist-Abgleich** liegt ein Anhaltspunkt davor vor, ob eine Versorgungskrise vorliegt oder nicht.

3. Notwendige Ergänzungen

Allein ein positiver Soll-Ist-Abgleich reicht allerdings noch nicht aus, um eine Versorgungskrise auszuschließen. Das gefundene Ergebnis muss noch durch weitere Untersuchungen überprüft werden.

Da bei der Ermittlung des Soll-Ist-Abgleichs nur der energetische Pro-Kopf-Bedarf ermittelt und das Angebot dahingehend abgeglichen wird, muss zusätzlich eine **Nährstoffkontrolle** stattfinden, die sicherstellt, dass einzelne lebenswichtige Nährstoffe, wie beispielsweise Eiweiße und Fette, in ausreichendem Maße vorhanden sind.

Zudem sollte das gefundene Ergebnis mittels **Stichproben** überprüft werden. Sowohl in der Bevölkerung als auch im Handel sollte stichprobenartig abgefragt werden, wie das vorhandene Angebot wahrgenommen wird.

C. Vorschlag für Anwendungsvorbehalte in einem einheitlichen Gesetz

Rechtsverordnungen nach § 2 I Nr. A-Z dürfen nur angewendet werden, wenn die Bundesregierung festgestellt hat, dass eine Versorgungskrise eingetreten ist. Sobald es Umstände zulassen, hat die Bundesregierung den Eintritt der Versorgungskrise öffentlich bekannt zu machen. Rechtsverordnungen nach § 2 Nr. X-Z dürfen zudem nur nach Maßgabe des Art. 80a angewandt werden.

Für ein gemeinsames Gesetz wird vorgeschlagen, zwei Anwendungsvorbehalte vorzusehen. Zunächst dürfen alle Rechtsverordnungen – ausgenommen sind die Melde- und Auskunftspflichten – erst dann Anwendung finden, wenn die Versorgungskrise von der Bundesregierung festgestellt wurde. Solche Rechtsverordnungen, deren Maßnahmen speziell auf den Spannungsfall abgestimmt sind oder die nur in diesem Fall zur Anwendung kommen sollen (derzeit § 1 I Nr. 3 – 7 ESG), sind zusätzlich unter einen zweiten Anwendungsvorbehalt zu stellen. Sie dürfen nur nach Maßgabe des Art. 80a GG angewandt werden.

Kapitel 6: Ziel- und Zweckbestimmungen

Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit Ziel- und Zweckbestimmungen³⁴⁷ bestehender und möglicher gesetzlicher Regelungen zur Ernährungsnotfallvorsorge. Aufgrund der im dritten Kapitel ausgesprochenen Empfehlung, die bislang bestehende Trennung in ein Ernährungsvorsorge- und ein Ernährungssicherungsgesetz aufzuheben und die Regelungen in einem einheitlichen Gesetz zusammenzufassen³⁴⁸, wird nach einer eingehenden Auseinandersetzung mit der Ziel- und Zweckbestimmung des Ernährungsvorsorgegesetzes (A.) auch auf die bestehenden Ziel- und Zweckbestimmung des Ernährungssicherungsgesetzes eingegangen (B.). Schließlich wird im letzten Teil die Frage beantwortet, ob in einem überarbeiteten Gesetz eine Zielvorschrift beibehalten werden sollte und bejahendenfalls, wie eine solche Zielvorschrift aussehen sollte (C.).

A. Ziel- und Zweckbestimmungen des Ernährungsvorsorgegesetzes

I. Gegenwärtige Rahmenbedingungen

Das Ernährungsvorsorgegesetz muss nicht nur für die Krisensituationen, an die man bereits 1965 dachte und die 1990 in der Gesetzesbegründung zum Ernährungsvorsorgegesetz wieder aufgegriffen wurden³⁴⁹, sondern für alle möglichen künftigen Versorgungskrisen gewappnet sein, die Deutschland heutzutage treffen können. Es muss daher beständig geprüft werden, ob Anpassungen an die gegenwärtigen Rahmenbedingungen notwendig werden. Um einen Überblick über die tatsächlichen Veränderungen seit dem Erlass der Gesetze zu gewinnen, werden zunächst solche Gegebenheiten ermittelt, die den Eintritt einer Versorgungskrise heute als unwahrscheinlich erscheinen lassen (a.). Im Anschluss daran werden risikoerhöhende gegenwärtige Umstände ermittelt (b.).

³⁴⁷ Zur Terminologie vgl. III.1.

³⁴⁸ Vergleiche dazu die Ausführungen in Kapitel 3.

³⁴⁹ BR-Drs. 505/89, S. 1, 12.

1. Gefahrsenkende Rahmenbedingungen

a. Unwahrscheinlichkeit kriegerischer Auseinandersetzungen

Versorgungsengepässe im Rahmen kriegerischer (beziehungsweise zeitlich kriegsnaher) Auseinandersetzungen fallen in den Anwendungsbereich des Ernährungssicherungsgesetzes (sobald der Spannungs- oder Verteidigungsfall nach § 2 III ESG i.V.m. Art. 80a GG festgestellt ist). Da aber eine Zusammenlegung des Ernährungsvorsorgegesetzes mit dem Ernährungssicherungsgesetz angestrebt wird, soll an dieser Stelle kurz auf die derzeitige Unwahrscheinlichkeit der Verwicklung Deutschlands in kriegerische Auseinandersetzungen eingegangen werden. Seit dem Ende des kalten Krieges wird heute der Eintritt des Spannungs- oder Verteidigungsfalles zumindest mittelfristig als äußerst unwahrscheinlich angesehen.³⁵⁰ Diese Einschätzung führte schon 1990 dazu, dass die Vorschriften für friedenszeitliche Versorgungskrisen aus dem Ernährungssicherungsgesetz herausgelöst wurden und eine umfassendere Regelung im Ernährungsvorsorgegesetz fanden. Letzlich hat die neue politische Situation und das Ende des Kalten Krieges dazu geführt, den Bevölkerungsschutz in Deutschland neu zu ordnen.

b. Unwahrscheinlichkeit einer Versorgungskrise aufgrund globalisierter Märkte und hoher Finanzkraft

Die Globalisierung des Handels gehört zu den Faktoren, welche die Wahrscheinlichkeit des Eintritts einer Versorgungskrise deutlich senken konnte. Nationale Versorgungsengepässe können heute schnell und verlässlich durch Importe behoben werden; vorausgesetzt die Energieversorgung und die Transportwege sind funktionsfähig. Hinzu kommt die nach wie vor starke Finanzkraft Deutschlands, die Importe erleichtert. Andererseits soll an dieser Stelle auch nicht unerwähnt bleiben, dass globalisierte Märkte auch die Abhängigkeit Deutschlands von den internationalen Märkten verstärken. Kri-

³⁵⁰ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.), Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland, 2. Aufl. 2010, S. 23; Bundesministerium der Verteidigung (Hg.), Verteidigungspolitische Richtlinien, 2011, S. 1.

sen, deren Ursachen nicht in Deutschland liegen, können sich auf die Lebensmittelversorgung in Deutschland auswirken.³⁵¹

2. Gefahrverschärfende Rahmenbedingungen

Zu den gefahrverschärfenden Rahmenbedingungen gehören einerseits Gefahrenquellen, die erst in den letzten zwei Jahrzehnten als solche in Erscheinung getreten sind, sowie andererseits eine wachsende Vulnerabilität des Lebensmittelsektors.

a. "Neue" Gefahrenquellen

Bei der Konzeption des Ernährungssicherstellungs- und des Ernährungsvorsorgegesetzes hatte der Gesetzgeber bestimmte Szenarien im Sinn, die Versorgungskrisen auslösen können. Er dachte an politisch-militärische Krisen und Konflikte in anderen Staaten, an Natur- und Umweltkatastrophen, Tierseuchen, Störungen der Weltmärkte sowie an Unfälle in chemischen und kerntechnischen Anlagen.³⁵² Diese Ursachen verlieren auch weiterhin nicht an Aktualität, doch wird das Augenmerk im Folgenden auf solche Gefahrenquellen gerichtet, die erst in den letzten Jahren in das Bewusstsein der Gesellschaft gerückt sind und daher bei der Konzeption des Ernährungsvorsorgegesetzes noch keine Berücksichtigung finden konnten.

aa. Terrorismus

Das Bundesministerium der Verteidigung schrieb 2006 in seinem Weißbuch, dass die unmittelbarste Gefahr für unsere Sicherheit heute vom internationalen Terrorismus ausgeht.³⁵³ Diese Aussage dürfte auch heute noch nicht an Gültigkeit verloren haben. Unsere Verwundbarkeit haben die Anschläge vom 11. September 2001 sowie die seither verübten Terroranschläge in Europa, Asien und Nordafrika deutlich gezeigt. Aufgrund des wachsenden außen- und sicherheitspolitischen Engagements Deutschlands wächst zudem das Risiko, verstärkt ein Angriffsziel für politische oder fundamentalistische

³⁵¹ *Menski*, Pandemievorsorge im Ernährungssektor – Sicherung der Lebensmittelversorgung der betroffenen Bevölkerung durch gemeinsame Vorsorge des Bundes und des Einzelhandels, unveröffentlichte Masterarbeit, Landwirtschaftliche Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn, 2010, S. 7.

³⁵² BR-Drs. 505/89, S. 1, 12.

³⁵³ Bundesministerium der Verteidigung (Hg.), Weißbuch 2006, S. 20.

Extremisten zu werden.³⁵⁴ Die asymmetrische Bedrohungssituation, die durch einen planvoll vorgehenden, in länderübergreifenden Netzwerken agierenden Terrorismus³⁵⁵ entsteht, erschwert die Verhinderung derartiger Anschläge. Nicht zuletzt deshalb ist eine Beschäftigung mit den Folgen von Anschlägen, einschließlich ihrer möglichen Auswirkungen auf den Lebensmittelsektor, unerlässlich.

Klassisches **Angriffsmittel** von Terroristen sind Explosivstoffe.³⁵⁶ Bedrohlich für die Lebensmittelversorgung der Bevölkerung können hier vor allem zeitlich koordinierte Anschläge, beispielsweise auf Einrichtungen der Stromversorgung, sein. Denkbar sind aber auch Anschlagsszenarien mit CBRN-Gefahrenstoffen (chemische, biologische, radiologische und nukleare Gefahrenstoffe)³⁵⁷ und Massenvernichtungswaffen. Sowohl der Einsatz von Chemikalien als auch von biologischen Agenzien (Bakterien, Viren, Pilzen, Parasiten und Toxinen) und von radioaktiven Stoffen durch Terroristen können eine große Gefahr für unsere Lebensmittelversorgung darstellen. Auch ein konventioneller Angriff auf kerntechnische Anlagen oder Chemieanlagen würde hierunter fallen.³⁵⁸ Zuletzt sind terroristische Angriffe mittels Informations- und Kommunikationsmitteln zu nennen, die technische Infrastrukturen stören oder ausschalten können³⁵⁹ und auf diesem Wege in der Lage sind, die Lebensmittelversorgung in Deutschland zu beeinträchtigen.

Besonders gefährdet, **Ziel terroristischer Anschläge** zu werden, sind neben symbolträchtigen Orten, auch Ballungsgebiete und kritische Infrastrukturen.³⁶⁰ Anschläge bezwecken in aller Regel eine große mediale Wirkung, eine Einschüchterung der Menschen sowie die politische Erschütterung des staatlichen Gemeinwesens.³⁶¹ Diese Ziele wer-

³⁵⁴ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.), Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland, 2. Aufl. 2010, S. 24.

³⁵⁵ Bundesministerium der Verteidigung (Hg.), Weißbuch 2006, S. 20.

³⁵⁶ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.), Vierter Gefahrenbericht, 2011, S. 48.

³⁵⁷ Zur Begrifflichkeit siehe Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.), Flyer zu CBRN Gefahren, 2009.

³⁵⁸ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.), Vierter Gefahrenbericht, 2011, S. 48.

³⁵⁹ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.), Vierter Gefahrenbericht, 2011, S. 48.

³⁶⁰ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.), Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland, 2. Auflage 2010, S. 37.

³⁶¹ Bundesministerium der Verteidigung (Hg.), Weißbuch 2006, S. 20.

den von Terroristen besonders effektiv erreicht, wenn sie mit verhältnismäßig geringem Aufwand einen besonders großen Schaden verursachen. Gerade Angriffe, die Ballungsgebiete betreffen und solche, die kritische Infrastrukturen beeinträchtigen, können als Folge auch zu Versorgungsengpässen führen.

Die Ausführungen zeigen, dass terroristische Anschläge die Lebensmittelversorgung in Deutschland massiv beeinträchtigen können. In Überlegungen zur Novellierung des Ernährungsvorsorgegesetzes sind terroristische Anschläge als Ursache für Versorgungskrisen daher einzubeziehen.

bb. Unglücksfälle

Großschadensereignisse auf Grund von Unglücksfällen können Auswirkungen von der Intensität von terroristischen Angriffen haben. Die ansteigende Komplexität von technischen Anlagen erhöht auch das Potential für technische Störungen. Diese Störungen können ganze Betriebe - oder Infrastrukturen (wie beispielsweise das Schienennetz oder die Energieversorgung - lahm legen.

cc. Pandemien

Eine weitere Gefahrenquelle, die besonders in den letzten zehn Jahren in das gesellschaftliche Bewusstsein gerückt ist, stellen Pandemien dar. Nach der Definition der World Health Organization (WHO), liegt eine Pandemie dann vor, wenn eine zunehmende und fortdauernde Übertragung eines Influenzavirus in der Allgemeinbevölkerung stattfindet („increased and sustained transmission in general population“).³⁶² Die Übertragung muss von Mensch zu Mensch und in mindestens zwei der insgesamt sechs WHO-Regionen stattfinden.³⁶³

Während der Gesetzgeber bei Erlass des Ernährungsvorsorgegesetzes größere Tierseuchen als Ursachen von Versorgungskrisen in Erwägung zog³⁶⁴ – demnach eine Ursache, die direkt auf die Erzeugnisse einwirkt – tauchten Pandemien als Infektionen von Men-

³⁶² World Health Organization (Hg.), WHO global influenza preparedness plan - The role of WHO and recommendations for national measures before and during pandemics, 2005, S. 2.

³⁶³ Knufmann-Happe, in: Kloepfer (Hg.), Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung, 2011, S. 21.

³⁶⁴ BR-Drs. 505/89, S. 1, 12.

schen in den Erwägungen des Gesetzgebers noch nicht auf. Freilich handelt es sich hierbei nicht um ein neues Phänomen. Erwähnt seien an dieser Stelle nur die Pest, die Mitteleuropa im 14. Jahrhundert heimsuchte und die **Spanische Grippe** (1918 bis 1920). Es sind jedoch aktuelle Geschehnisse, die das Gefährdungspotenzial von Pandemien vor Augen führten. Im November 2002 verbreitete sich der **SARS**-Erreger (severe acute respiratory syndrome) von China aus über den internationalen Reiseverkehr.³⁶⁵ Glücklicherweise wies der Virus neben einer Todesrate von ca. 10 % auch einige Eigenschaften auf – etwa die geringe Umweltresistenz und die Übertragbarkeit erst ab dem Auftreten von Symptomen –, die letztlich einen weit schlimmeren Verlauf der Pandemie verhinderten.³⁶⁶ Nur wenige Jahre später, im Jahr 2005, sorgte die sogenannte „Vogelgrippe“ (**Influenza A/H5N1**) für beunruhigende Zeitungsmeldungen. Schließlich rief im Frühjahr 2009 die WHO aufgrund der „Schweinegrippe“ (**Influenza A/H1N1**) die höchste Alarmstufe aus. Auch in diesem Fall waren aber die Folgen nicht so dramatisch, wie zunächst befürchtet.

Diese Beispiele führen vor Augen, dass Pandemien durchaus keine unwahrscheinlichen Gefahrenszenarien darstellen. Aus diesem Grund wurde bereits im Jahr 2007 eine „**LÜKEX**“ (Länderübergreifende Krisenmanagementübung/Exercise) durchgeführt, bei der als Übungsszenario eine Pandemie angenommen wurde. Zudem hat der Bund im Januar 2013 seine Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz vorgestellt, in der neben einem Hochwasserszenario auch eine Pandemie durch das fiktive Virus „Modi-SARS“ untersucht wurde.³⁶⁷ Sowohl aus der „LÜKEX 2007“ als auch aus der Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz ging hervor, dass der Staat im Falle einer Pandemie vor einer Fülle an Aufgaben steht, die er zeitgleich angehen und bewältigen muss. Er muss nicht nur die medizinische Versorgung bereits erkrankter Personen sicherstellen und Maßnahmen gegen eine weitere Ausbreitung der Pandemie ergreifen, er muss ebenso solche Probleme bekämpfen, die in anderen Bereichen aufgrund der Ausbreitung der Pandemie entstehen. Personalausfälle durch erkrankte Personen, Krankheitsverdächtige und auch durch Personen, die aus Angst vor einer Ansteckung ihrem Arbeitsplatz fernbleiben,

³⁶⁵ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.), Dritter Gefahrenbericht, 2006, S. 21.

³⁶⁶ Reichenbach/Göbel/Wolff/von Neuforn (Hg.), Risiken und Herausforderungen für die öffentliche Sicherheit in Deutschland, 2008, S. 39.

³⁶⁷ BT-Drs. 17/12051, S. 55 ff.

verursachen Probleme in anderen Infrastrukturbereichen. So kann der Transport und Verkehr beeinträchtigt sein³⁶⁸, die gewerbliche Produktion von Gütern des täglichen Bedarfs wird nicht in dem gewohnten Maße möglich sein und besonders in der hier relevanten Lebensmittelproduktion und dem Verkauf wird sich der Personalausfall durch Versorgungsengpässe bemerkbar machen. Zudem stellt gerade eine Pandemie die staatliche Ernährungsnotfallvorsorge vor besondere Schwierigkeiten. So fragt sich *Dombrowski* in seinem Beitrag „Die gesellschaftlichen, infrastrukturellen und ökonomischen Folgen einer Pandemie“ berechtigterweise, wie eine Gesellschaft Waren verteilt, „wenn die üblichen Zentren der Verteilung notwendig Horte der Ansteckungsgefahr sind“.³⁶⁹

dd. Klimawandel

Der Klimawandel ist heute, jedenfalls wohl für eine Mehrheit von Naturwissenschaftler, nicht mehr aufzuhalten. Lediglich Schadensbegrenzung kann und muss heute betrieben werden, indem die Geschwindigkeit und das Ausmaß des Klimawandels beeinflusst werden.³⁷⁰ Mit fortschreitendem Wandel des Klimas werden Extremwetterereignisse, wie Starkregenfälle mit Überschwemmungen, Dürren und hierdurch verursachten Waldbrände sowie Stürme, zunehmen.³⁷¹ Insbesondere **Dürren** können die Versorgung der Bevölkerung mit landwirtschaftlichen Produkten gefährden, wie der extrem trockene Sommer im Jahr 2003 zeigte.³⁷² Sowohl Brände als auch Stürme und außergewöhnlich starke **Schneefälle** können zum Einsturz von Strommasten führen, so geschehen im Herbst 2005 im Münsterland.³⁷³ Wenn die Stromversorgung in einem größeren Gebiet nicht mehr gewährleistet ist, hat dies zahlreiche Auswirkungen auf den Lebensmittelsektor, die von der Herstellung der Produkte bis hin zu deren Distribution reichen können. Mit dem **Anstieg des Meeresspiegels** ist zudem mit zunehmenden Überflutungen,

³⁶⁸ BT-Drs. 17/12051, S. 71 f.

³⁶⁹ *Grimm*, in: Kloepfer (Hg.), *Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung*, 2011, S. 39.

³⁷⁰ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.), *Vierter Gefahrenbericht*, 2011, S. 24.

³⁷¹ Siehe auch Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.), *Schutz kritischer Infrastrukturen: Studie zur Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln*, 2012, S. 53.

³⁷² Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.), *Schutz kritischer Infrastrukturen: Studie zur Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln*, 2012, S. 53.

³⁷³ Siehe insbesondere *Menski/Gardemann*, *Auswirkungen des Ausfalls Kritischer Infrastrukturen auf den Ernährungssektor am Beispiel des Stromausfalls im Münsterland im Herbst 2005*, *Empirische Untersuchung im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)*, 2008.

insbesondere im Gebiet der Nordseeküste zu rechnen.³⁷⁴ Auch die durch den Klimawandel verursachten Veränderungen und hieraus erwachsende Gefahrenlagen gehören daher zu den heutigen Rahmenbedingungen, denen eine Neukonzeption des Ernährungsvorsorgegesetzes Rechnung tragen muss.

ee. Internationaler Finanzmarkt

Die Verflechtungen mit und die Abhängigkeit auch Deutschlands von den internationalen Finanzmärkten haben sich in der **Finanzkrise**, die 2007 als Immobilienkrise in den USA begann, gezeigt. Neben den klassischen Auslösern von Versorgungskrisen, wie Naturkatastrophen, haben Finanzkrisen als Ursache von Versorgungsschwierigkeiten bisher wenig Beachtung gefunden. Denkbar ist einerseits, dass die Produktion von Lebensmitteln massiv zurückgeht, beispielsweise durch die Insolvenz von vielen Kleinbetrieben und mittelständischen Unternehmen und durch die Schwierigkeiten von Unternehmen, an Kredite zu gelangen. Schließlich kann es aber auch passieren, dass eigentlich hinreichend Lebensmittel auf dem inländischen Markt verfügbar sind, dass aber, wie 2008 in Island geschehen, das Horten von Lebensmitteln in Erwartung einer Knappheit zu steigenden Preisen und Versorgungsengpässen führt.³⁷⁵ Zuletzt sei noch an eine Inflation gedacht, die es großen Teilen der Bevölkerung unmöglich machen könnte, vorhandene Lebensmittel zu erwerben.

Ob Krisen der Finanzmärkte wirklich Katastrophen im rechtlichen Sinne, also Großschadensereignisse für eine Vielzahl von Menschen und/oder einem hohen zu erwartenden Schaden und der Überforderung der zuständigen Abwehrbehörden³⁷⁶, darstellen, kann dahin gestellt bleiben. Ihre Auswirkungen können jedoch so weitreichend sein, dass durch ihre Folgen die Deckung der Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Erzeugnissen in wesentlichen Teilen des Bundesgebietes ernsthaft gefährdet wird.

³⁷⁴ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.), Schutz kritischer Infrastrukturen: Studie zur Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln, 2012, S. 60.

³⁷⁵ Süddeutsche Zeitung, Isländer horten Nahrung, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/folgen-der-finanzkrise-isolaender-horten-nahrung-1.532847>, zuletzt abgerufen am 13.06.2013.

³⁷⁶ Kloepfer, VerwArch 2007, 163 (167f.).

ff. Streiks

Arbeitsniederlegungen³⁷⁷ können zu einem Ausfall ganzer Wirtschaftsbereiche führen. Insbesondere im Bereich des Transportgewerbes können Streiks - trotz ansonsten funktionierender Lebensmittelproduktion - zu einem Engpass der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln führen. Zwar können arbeitsrechtliche Mittel zur Untersagung von Streiks angewendet werden, wenn diese die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln bedrohen³⁷⁸, jedoch ist eine Befolgung dieser Anordnungen nicht immer sichergestellt. Des Weiteren können auch kurzfristige Streiks zu einer langanhaltenden Beeinträchtigung führen, beispielsweise durch das Verderben von Lebensmitteln oder wenn durch die Arbeitsniederlegung Erntetermine verpasst werden.

b. Wachsende Vulnerabilität

Zu den heutigen Rahmenbedingungen gehört auch die Tatsache, dass der Lebensmittelsektor zunehmend verletzlich geworden ist. Dies beruht einerseits auf der generellen Vulnerabilität kritischer Infrastrukturen, auf die der gesamte Lebensmittelsektor angewiesen ist, und andererseits auf den speziellen Strukturen des Sektors selbst.

aa. Kritische Infrastrukturen

Moderne Gesellschaften sind zunehmend von kritischen Infrastrukturen abhängig. Durch diese Abhängigkeit entsteht auch ein erhöhtes Gefährdungspotenzial.

(1) Begriff

Kritische Infrastrukturen werden häufig als Lebensadern moderner, hochtechnisierter Gesellschaften bezeichnet.³⁷⁹ Es handelt sich um solche Organisationen und Einrichtungen, die eine wichtige Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen haben und bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten wür-

³⁷⁷ Vgl. zu der Anwendung des PTSG und VerkSG bei Streiks, *Rudkowski*, Der Streik in der Daseinsvorsorge, 2009, S. 213f., 240. *Rudkowski* geht dabei jedoch nicht auf die Anwendbarkeit des VerKLG und den Vorsorgegesetzen im Allgemeinen im Streikfall ein, sondern konzentriert sich nur auf die Sicherstellungsgesetze.

³⁷⁸ Vgl. beispielsweise für die Versorgung mit Blutkonserven LAG Hamm, NZA-RR 2007, 250 (250ff.).

³⁷⁹ BT-Drs. 17/5672, S. 15.

den.³⁸⁰ Kritische Infrastrukturen können in zwei Arten eingeteilt werden: technische Basisinfrastrukturen und sozioökonomische Dienstleistungsinfrastrukturen.³⁸¹ Zu den technischen Basisinfrastrukturen gehören u.a. die Energieversorgung, die Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der Transport und Verkehr.³⁸² Die Versorgung mit Lebensmitteln kann als eigene sozioökonomische Dienstleistungsinfrastruktur begriffen werden.³⁸³ Weitere sozioökonomische Dienstleistungsinfrastrukturen sind das Gesundheitswesen, wichtige staatliche Organe und Einrichtungen (wie die Regierung, die Verwaltung oder das Parlament) sowie das Notfall- und Rettungswesen.³⁸⁴

(2) Kritische Infrastrukturen und Versorgungskrisen

Die Lebensmittelversorgung ist stark von technischen Basisinfrastrukturen abhängig. Eine besondere Abhängigkeit besteht von der **Energieversorgung**. Ein großflächiger Stromausfall kann zu zahlreichen Problemen, die von der Produktion der Erzeugnisse bis hin zu ihrer Distribution an den Endverbraucher reichen, führen. Einige der Folgen sollen an dieser Stelle beispielhaft aufgezählt werden³⁸⁵: Bei der landwirtschaftlichen Produktion fallen vor allem Bewässerungsanlagen aus, in Gewächshäusern auch Klimatisierungsanlagen. In Milchbetrieben können Melkanlagen nicht betrieben werden, eine Kühlung der bereits gemolkene Milch ist ebenfalls nicht mehr möglich. Sobald die Notstromaggregate erschöpft sind, kommen weitere Probleme durch fehlendes Licht und fehlende Beheizung hinzu. Im Bereich der Lebensmittelindustrie kommt eine Weiterverarbeitung der Erzeugnisse weitgehend zum Erliegen. Im Lebensmittelhandel fehlt ebenfalls eine Beleuchtung, Kassen- und Abrechnungssysteme funktionieren nicht mehr,

³⁸⁰ Bundesministerium des Innern (Hg.), Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie), 2009, S. 4.

³⁸¹ Einteilung nach: Bundesministerium des Innern (Hg.), Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie), 2009, S. 7 f.

³⁸² Beispiele entnommen aus: Bundesministerium des Innern (Hg.), Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie), 2009, S. 8.

³⁸³ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.), Schutz kritischer Infrastrukturen: Studie zur Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln, 2012, S. 15; so auch *Menski/Gerhold*, Bevölkerungsschutz 3/2012, S. 26.

³⁸⁴ Beispiele entnommen aus: Bundesministerium des Innern (Hg.), Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie), 2009, S. 8.

³⁸⁵ Die folgenden Beispiele sind entnommen aus: BT-Drs. 17/5672, S. 75 ff.

ebenso Kühl- und Sicherheitssysteme. Auch die Lieferung neuer Nahrungsmittel wird aufgrund des Ausfalls von Kommunikationsmitteln und knapper werdenden Kraftstoffen stocken.

Auch ist es denkbar, dass Ausfälle die ausschließlich den Bereich der **Informations- und Kommunikationstechnologie** betreffen, die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln derart beeinträchtigen, dass es trotz hinreichend am Markt vorhandener Lebensmittel zu einer Versorgungskrise kommen kann. Sofern aufgrund fehlender Kommunikationsmöglichkeiten Bestellungen nicht mehr aufgegeben und entgegengenommen werden können, auf eigene IT-Systeme nicht mehr zurückgegriffen werden kann oder es durch Manipulationen zu zahlreichen Fehlinformationen kommt, sind, sofern nicht eine schnelle Behebung erfolgt, Versorgungskrisen denkbar.

Auch fehlende **Transportmöglichkeiten** können die Lebensmittelversorgung stark beeinträchtigen. Aus Kostengründen hat der Lebensmitteleinzelhandel seine Lagerbestände immer weiter minimiert, sodass eine große Abhängigkeit von täglichen Lieferungen besteht.³⁸⁶ Die bestehenden logistischen Möglichkeiten haben daher auch die Störungsanfälligkeit der Lebensmittelversorgung erhöht.

Aufgrund der starken Abhängigkeit von den verschiedenen kritischen Infrastrukturen, ist die Nahrungsmittelversorgung besonders anfällig für Störungen. Zudem ist die Anfälligkeit der Kritischen Infrastrukturen selbst durch ihre zunehmende technische Komplexität gestiegen. Ihre Empfindlichkeit gegenüber Störungen wie Naturereignissen, technischem Versagen und menschlichem Fehlverhalten hat zugenommen.³⁸⁷ Eine besondere Gefahr für kritische Infrastrukturen geht heute von terroristischen Anschlägen aus. Wichtige Infrastrukturen können mit verhältnismäßig geringem Aufwand verletzt oder zerstört werden. Anschläge können direkt auf die Störung der Lebensmittelversorgung zielen – ein Beispiel ist die Vergiftung von Trinkwasser. Häufiger dürften aber mittelbare Störungen der Lebensmittelversorgungsanlagen sein, die Anschläge auf andere Angriffsziele (z.B. Angriffe auf Kraftwerke) haben. Die Probleme im Bereich der Lebensmittelversorgung stellen in solchen Fällen nur eine unter vielen anderen Folgen dar.

³⁸⁶ Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 58.

³⁸⁷ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.), Vierter Gefahrenbericht, 2011, S. 46.

bb. Strukturen des Lebensmittelsektors

Eine wachsende Vulnerabilität des Lebensmittelsektors entsteht auch durch die speziellen Strukturen des Lebensmittelsektors. Durch die zunehmende Technisierung der Betriebe, sowohl der landwirtschaftlichen Betriebe als auch der verarbeitenden Industrie und des Handels, ist die Abhängigkeit von kritischen Infrastrukturen (Energie, Wasser, Transport, Informations- und Kommunikationstechnik) gestiegen. Zudem findet durch Arbeitsteilung eine fortschreitende Spezialisierung statt. Die Betriebe reduzieren ihre Tätigkeit auf wenige Arbeitsbereiche oder sogar Arbeitsschritte und steigern somit ihre Abhängigkeit von Zulieferern. Eine autarke Produktion ist oftmals nicht mehr möglich. Die Just-in-time-Produktion verschärft die Problematik, da größere Vorräte in den Betrieben nicht mehr angelegt werden.

Hinzu kommt eine **regionale Konzentration** von einzelnen Betriebszweigen, die in Krisensituationen zu längeren Transportwegen führt.

Ein weiteres Phänomen ist die Beherrschung des Lebensmittelmarktes von **Großhandelsketten**. Im Jahr 2008 betrug der Umsatzanteil der Großhandelsketten 90% vom Gesamtumsatz im Lebensmittelhandel.³⁸⁸ Hieraus können sich Nachteile ergeben, wenn beispielsweise gezielt die Funktionsunfähigkeit von IT-Systemen mehrerer Ketten herbeigeführt wird. Vorteile können sich im Krisenfall aber daraus ergeben, dass hinsichtlich einer Lebensmittelverteilung eine Koordination mit wenigen Ansprechpartnern große Effekte erzielen kann.

Grundsätzlich kann auch eine hohe **Importabhängigkeit** ein Problem darstellen. Fallen Importe aus – aufgrund gestörter Verkehrswege, Krisen in anderen Ländern etc. – gewinnt der Selbstversorgungsgrad eines Landes an Bedeutung. Dieser war in Deutschland aber im Wirtschaftsjahr 2009/2010 mit 88 % (ohne Erzeugung aus Auslandsfutter) bzw. mit 98 % (mit Erzeugung aus Auslandsfutter) sehr gut.³⁸⁹ Probleme sind hier allenfalls bei einzelnen Erzeugnissen zu erwarten, die einen deutlich geringeren Selbstversor-

³⁸⁸ BT-Drs. 17/5672, S. 72.

³⁸⁹ Angaben aus Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hg.), MBT-0207060-0000, Wirtschaftsjahr 2009/2010.

ungsgrad aufweisen, etwa bei Obst (22%) und Gemüse (39%), bei Ölen und Fetten (44%) oder bei Eiern und Eierzeugnissen (58 %).³⁹⁰

c. Fazit zu den gefahrverschärfenden Rahmenbedingungen

Gerade das Zusammenwirken von möglichen terroristischen Anschlägen und die zunehmende Vulnerabilität von kritischen Infrastrukturen im Allgemeinen und vom Lebensmittelsektor im Besonderen können zu einer neuen Bedrohungslage führen. Hinzu kommt bei zerstörten oder beschädigten Infrastrukturen die Gefahr, dass Importe nicht an ihre Zielorten gelangen.

3. Bewertung der Aktualität der Ziel- und Zweckbestimmung

Das in § 1 I EVG formulierte Ziel der Sicherung einer ausreichenden Versorgung mit Erzeugnissen für den Fall einer Versorgungskrise ist unabhängig vom Auslöser der Versorgungskrise festgelegt. Dieses Ziel wird bei den klassischen wie auch bei den neuartigen Auslösern von Versorgungskrisen verfolgt und bedarf daher grundsätzlich keiner Anpassung an heutige Rahmenbedingungen.

Sofern verdeutlicht werden soll, dass bei der Erstellung des Gesetzes auch aktuelle Gefahrenursachen Eingang in die Überlegungen gefunden haben, könnten einige Beispiele für Ursachen von Versorgungskrisen in das Gesetz aufgenommen werden. Für diese Vorgehensweise hat sich der Gesetzgeber beispielweise beim Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz³⁹¹ entschieden. In § 1 II Nr. 1 PTSG werden als Ursachen von Störungen der Versorgung mit Postdienstleistungen oder Telekommunikationsdiensten seit der Neufassung des Gesetzes im Jahr 2011 nicht nur Naturkatastrophen und besonders schwere Unglücksfälle genannt, sondern auch „Sabotagehandlungen, terroristische Anschläge und sonstige vergleichbare Ereignisse“. Eine solche Aufzählung kann grundsätzlich in eine einleitende Zielbestimmung eines Gesetzes zur Ernährungsnotfallvorsorge aufgenommen werden,

³⁹⁰ Angaben aus Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hg.), MBT-0207060-0000, Wirtschaftsjahr 2009/2010.

³⁹¹ Gesetz zur Sicherstellung von Postdienstleistungen und Telekommunikationsdiensten in besonderen Fällen (Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz - PTSG) v. 24. März 2011, BGBl. I 2011, S. 506, 941.

II. Inhalt der Ziel- und Zweckbestimmungen

Im Folgenden wird analysiert, was unter dem Ziel einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung zu verstehen ist. Ausgangspunkt ist die Frage, was der Staat aufgrund grundgesetzlicher Pflichten gewährleisten muss (1.). Sodann wird mit Hilfe der klassischen Auslegungsmethoden versucht, den unbestimmten Begriff der ausreichenden Versorgung näher zu konkretisieren (2.).

1. Grundgesetzliche Vorgaben an die Ernährungsvorsorge

Drei grundgesetzliche Normen haben besonderen Einfluss auf das zu fordernde Schutzniveau und die Ausgestaltung der Ernährungsvorsorgebemühungen des Staates: die Menschenwürdegarantie des Art. 1 I GG, das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit des Art. 2 II GG sowie das Sozialstaatsprinzip in Art. 20 I GG. Im Falle der Versorgungskrise wird weiterhin der Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 I GG normative Wirkung entfalten.

a. Vorgaben aus der Menschenwürdegarantie

Der **Anspruch auf Sicherung des Existenzminimums** ist grundgesetzlich in Art. 1 I GG verankert. Die konkrete Berechnungsweise ist jedoch Ausdruck einer Wertungentscheidung. Einfluss auf diese haben die gesellschaftliche Anschauung, die konkreten Lebenssituationen der Hilfsbedürftigen und die jeweiligen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten.³⁹² Die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft hat hier auch determinierende Bedeutung für die Höhe und Ausgestaltung der Existenzsicherung.³⁹³

Aus Art. 1 I GG entspringt ein **Handlungsgebot** des Staates, die Menschenwürde in materieller Hinsicht sicherzustellen, soweit sich der Mensch nicht selbst helfen kann.³⁹⁴ Auch besteht eine Pflicht des Staates zur Abwehr von Bedrohungen der menschlichen

³⁹² BVerfG, NJW 2010, 505 (507).

³⁹³ BVerfGE 125, 175 (222); OVG Berlin, NJW 1980, 2484 (2485).

³⁹⁴ Starck, in: V. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band I, 6. Auflage 2010, Art. 1 Rn. 41; zu Leistungsrechten aus Art. 1 GG, Kloepfer, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 55 Rn. 30.

Existenz durch Dritte.³⁹⁵ Ob darüberhinaus auch der Schutz vor Naturkatastrophen mitumfasst ist, ist umstritten (s. unten).

Der Schutzgehalt des Art. 1 I GG verlangt einen gesetzlichen Anspruch, das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip verlangen, dass der Gesetzgeber selbst maßgebliche Regelungen trifft – insbesondere, wenn es um die Sicherung der Menschenwürde und der menschlichen Existenz geht.³⁹⁶

Daraus folgt eine Pflicht zur Definition (und Sicherung) des Existenzminimums.³⁹⁷ Dabei erstreckt sich der Grundrechtsschutz auch auf das Verfahren zur Ermittlung des Existenzminimums, weil eine Ergebniskontrolle am Maßstab des Art. 1 I i.V.m. Art 20 I GG nur begrenzt möglich ist.³⁹⁸

b. Vorgaben aus dem Recht auf Leben und auf körperliche Unversehrtheit

Art. 2 II GG umfasst sowohl das **Recht auf Leben als auch auf körperliche Unversehrtheit**. Das Recht auf Leben bedeutet das Recht auf biologisch-physische Existenz.³⁹⁹ Das Recht auf körperliche Unversehrtheit umfasst die Gesundheit im biologisch-physiologischen Sinne. Die Definition von „Gesundheit“ ist zwar nicht zu eng zu treffen, so wird beispielsweise auch Lärm, der zu Schlafstörungen führt, als Beeinträchtigung des Rechts auf körperliche Unversehrtheit angesehen, doch sind die Grenzen der grundgesetzlichen Gewährleistung durch Art. 2 II GG spätestens bei der Beeinträchtigung des sozialen und seelischen Wohlbefinden von Menschen erreicht.⁴⁰⁰

Aus Art. 2 II GG entspringt (wie auch aus Art. 1 I GG) die **Pflicht des Staates**, lebensschützende Maßnahmen zu ergreifen, wenn das Leben durch Angriffe Dritter gefährdet

³⁹⁵ BVerfGE 1, 97 (104); 102, 347 (367); 107, 275 (284); *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 55 Rn. 21ff.

³⁹⁶ BVerfG, NJW 2010, 505 (508).

³⁹⁷ *Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Hg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage 2012, Art. 1 Rn. 15.

³⁹⁸ *Starck*, in: V. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band I, 6. Auflage 2010, Art. 1 Rn. 42.

³⁹⁹ BVerfGE 115, 118 (139).

⁴⁰⁰ *Starck*, in: V. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band I, 6. Auflage 2010, Art. 2 Rn. 193.

ist.⁴⁰¹ Dabei liegt die Wahl des Mittels zum Lebensschutz in der – gerichtlich nur sehr eingeschränkt nachprüfaren⁴⁰² – Verantwortung des Staates. Nur wenn der Lebensschutz durch lediglich eine wählbare Maßnahme sichergestellt werden kann, verengt sich die Wahl auf diese eine Option.⁴⁰³

Unstreitig umfasst der Schutzanspruch gegenüber dem Staat auf Schutz des Lebens die staatliche Abwehr von Angriffen Dritter auf den Bürger. Umfasst werden dabei auch Angriffe anderer Staaten⁴⁰⁴, wobei in solchen Situationen meist das Regelungsregime des Ernährungssicherstellungsgesetzes Anwendung finden wird.

Umstritten ist jedoch die Einbeziehung des **Schutzes vor Naturkatastrophen** und somit die Einbeziehung eines wichtigen Anwendungsfalles des Ernährungsvorsorgegesetzes. *Murswiek* lehnt eine solche Ausdehnung mit der Begründung ab, dass Grundrechte den Einzelnen vor dem Staat und vor Dritten schützen, nicht aber vor der Natur, welche nicht unter Dritte subsumiert werden könne, da sie nicht personifiziert sei. Seiner Ansicht nach, ließe sich eine so geartete verfassungsrechtliche Verpflichtung nur aus Art. 20 I GG herleiten; dort käme dem Staat jedoch ein derart weiter Gestaltungsspielraum zu, dass sich i.d.R. keine konkrete Verpflichtung konstruieren ließe. Nur im Falle des Eintritts einer konkreten Lebensgefahr durch Naturkatastrophen aktiviere sich der sozialer Leistungsanspruch aus Art. 2 II i.V.m. 20 I GG.⁴⁰⁵

*Stern*⁴⁰⁶ und *Sachs*⁴⁰⁷ stehen dem gegenüber einer Ausdehnung der von Art. 2 II GG getragenen Gewährleistung auf Naturkatastrophen positiv gegenüber. Ihrer Argumentation nach, sei es Aufgabe der Schutzrechte, dem Staat gegenüber die abwehrrrechtlichen

⁴⁰¹ *Starck*, in: V. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band I, 6. Auflage 2010, Art. 2 Rn. 209; *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 57 Rn. 12ff.

⁴⁰² Für ein herausragendes Beispiel der begrenzten gerichtlichen Kontrolldichte sei auf den Fall Schleyer verwiesen: BVerfGE 46, 160 (160 ff.).

⁴⁰³ BVerfG, NJW 1977, 2255 (2255).

⁴⁰⁴ *Starck*, in: V. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band I, 6. Auflage 2010, Art. 1 Rn. 42; so wohl auch BVerfG, NJW 1980, 2641 (2642).

⁴⁰⁵ *Murswiek*, in: Sachs (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage 2011, Art. 2, Rn. 213 f.

⁴⁰⁶ *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1988, Bd. III/1, S. 734 f.

⁴⁰⁷ *Sachs*, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Auflage 2011, Vor Art. 1, Rn. 38.

Grundrechtsbestimmungen zu stützen; daher könne die Quelle der abzuwehrenden Beeinträchtigung keine Rolle spielen.⁴⁰⁸

Der Auffassung von *Stern* und *Sachs* ist zu folgen, da es für den Einzelnen keinen Unterschied macht, woher die Gefahr für das Leben Existenz stammt. Das Grundgesetz übergibt der Gemeinschaft die Verantwortung, den Schutz auszuüben, den der Einzelne nicht zu leisten imstande ist. Die Schwäche des Einzelnen wird durch den Zusammenschluss in einen Staatsverband kompensiert. Diese Schwäche existiert besonders im Hinblick auf Naturkatastrophen. Des Weiteren ist die Unterteilung in Naturkatastrophen und Gefahren aus anderer Quelle willkürlich, da eine klare Grenzziehung häufig schwer fällt und durch die technische Fortentwicklung immer schwerer fallen wird: Natürliche Ursachen können menschlich mitverursacht werden (z.B. die Klimaänderungsfolgenkatastrophe⁴⁰⁹), menschlich verursachte Unglücksfälle können zu Naturkatastrophen führen (z.B. Gewässerverunreinigungen nach Havarien).⁴¹⁰

c. Vorgaben aus dem Sozialstaatsprinzip

Art. 20 I GG trägt - zusammen mit Art. 2 II 1 GG i.V.m. Art. 1 I GG - die **Pflicht der Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums**.⁴¹¹ Er unterliegt einer ständigen Aktualisierung und Konkretisierung durch den Gesetzgeber in seiner Ausgestaltung. Die Ausgestaltungsform bleibt dem Gesetzgeber überlassen (Sach-, Geld- oder Dienstleistung).⁴¹² Subjektive Rechte gewährt Art. 20 I GG nicht.⁴¹³ Dies ist anders als bei Art. 2 II 1 GG i.V.m. Art. 1 I GG.

⁴⁰⁸ *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1988, Bd. III/1, S. 734 f.

⁴⁰⁹ Zur Terminologie siehe *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 28 Rn. 21.

⁴¹⁰ Vgl. *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 28 Rn. 21; beispielhaft auch BVerfGE 115, 118 (145).

⁴¹¹ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 11 Rn. 25, 82ff.; *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 55 Rn. 29f., § 57 Rn. 34.

⁴¹² BVerfG, NJW 2010, 505 (507 f.).

⁴¹³ *Sachs*, in: Sachs (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage 2011, Art. 20, Rn. 50.

d. Vorgaben aus dem Gleichheitsgebot

Aus Art. 3 I GG kann kein eigener Anspruch auf Leistung abgeleitet werden, Art. 3 I GG hat nur Einfluss auf die Ausgestaltung bereits bestehender Leistungen.⁴¹⁴ Dies bedeutet, dass Art. 3 I GG nicht über das ob einer Leistung, sondern nur über das wie entscheiden kann. Höhe und Qualität der Leistung kann der Staat innerhalb seiner Leistungsfähigkeit (gleichheitskonform) bestimmen. Der Gleichheitssatz kann Leistungen in Mangelsituationen dirigieren, Ansprüche auf Behebung des Mangels oder Erweiterung der Kapazität bestehen jedoch nicht. Innerhalb der Mangellage muss gleichheitskonform verteilt werden – kommt der Staat dem nicht nach, verstößt er gegen Art. 3 I GG.⁴¹⁵

Der Staat darf eine Gruppe von notleidenden Bürgern nicht anders im Krisenfall behandeln als eine andere Gruppe, sofern es keine Unterschiede von solcher Art und Gewicht gibt, die eine differenzierende Behandlung rechtfertigen würden.⁴¹⁶ Dabei darf der Staat auch – um überhaupt eine praktikable Lösung finden zu können – gesetzliche Typisierungen vornehmen.⁴¹⁷ Aber auch bei der **Typen- und Gattungsbildung** unterliegt der Staat insoweit einer Grenze, als die Gruppendifinitionen nicht zu weit ausfallen dürfen und es innerhalb der Gattungen zu einer Ungleichbehandlung und Härtefällen in großer Zahl kommen könnte. Billigkeitsklauseln können hier entstehende Härten abfangen.⁴¹⁸

Insbesondere im Rahmen des Sozialstaatsprinzips erlangen die besonderen Ausformungen des Gleichheitssatzes in Form des Folgerichtigkeits- und Systemgerechtigkeitsgebots⁴¹⁹ besonderes Gewicht: Der Gesetzgeber hat die Wahlfreiheit, welchem System er

⁴¹⁴ Kloepfer, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 59 Rn. 22 f.

⁴¹⁵ Starck, in: V. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band I, 6. Auflage 2010, Art. 3 Rn. 141 f.

⁴¹⁶ BVerfGE 55, 72 (88); BVerfGE 75, 108 (157).

⁴¹⁷ BVerfGE 28, 324 (355); 63, 119 (128); Kannengießner, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage 2011, Art. 3 Rn. 20; Kloepfer, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 59 Rn. 81f., 96.

⁴¹⁸ Starck, in: V. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band I, 6. Auflage 2010, Art. 3 Rn. 23.

⁴¹⁹ Starck, in: V. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band I, 6. Auflage 2010, Art. 3 Rn. 44.

folgen möchte, muss dann jedoch den selbst statuierten Sachgesetzhkeiten des gewählten Systems folgen.⁴²⁰

e. Erwägungen zur Ernährungsvorsorge

Die Regelungen über die Vorbereitungen für den Fall einer Versorgungskrise und den Umgang mit einem Krisenfall antizipieren eine **wirtschaftliche Extremsituation**. Das Recht auf Sicherung des Existenzminimums wird in diesem Fall gegenüber dem „Normalfall“ eine Einschränkung erfahren müssen. Dies ergibt sich schon daraus, dass das Recht auf Existenzsicherung durch die tatsächliche Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft begrenzt wird.⁴²¹ Im Fall einer Versorgungskrise ist die Volkswirtschaft nicht mehr in der Lage, die notwendige Menge an Nahrungsmitteln zu produzieren oder eine hinreichende Belieferung der Konsumenten sicherzustellen. Somit muss das Level an Existenzsicherung entsprechend eine Reduktion erfahren. Der Staat, der selbst nur auf die begrenzten Ressourcen zugreifen kann, kann nur das Vorhandene verteilen und eine höhere Produktion lediglich anregen. Die Sicherung des Existenzminimums kann nur im Rahmen des wirtschaftlich Möglichen erfolgen. Eine Überdehnung des Rechts auf Sicherung des Existenzminimums würde zu seiner Konturenlosigkeit und schließlich zu Wirksamkeitsverlusten führen.

Jedoch bleibt als sicherzustellendes Mindestmaß die biologische Daseinssicherung, um die *conditio-sine-qua-non* der Würdeentfaltung sicherstellen zu können. Dabei bleiben dem Staat weite Einschätzungs- und Ausgestaltungsfreiräume. Eine Pflicht zu konkreten Einzelmaßnahmen lässt sich schwerlich ableiten. Jedoch wird als Grundvoraussetzung zu fordern sein, dass der Staat zumindest die biologischen Grundbedürfnisse für eine gewisse Zeit auch im Krisenfall decken muss. Grundgesetzlich zu fordern ist also eine Mindestversorgung mit Proteinen, Fetten, Kohlenhydraten und Vitaminen in einem Maße, welches zumindest den Tod des Betroffenen verhindert. Die Abhängigkeit des Existenzminimums von der Wirtschaftsleistung verbietet hier, höhere Anforderungen im Krisenfall zu stellen.

⁴²⁰ *Kannengießer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Grundgesetz, 12. Auflage 2011, Art. 3 Rn. 24; *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 59 Rn. 72.

⁴²¹ *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band I, 6. Auflage 2010, Art. 1 Rn. 42.

In Bezug auf die Vorsorgeleistungen in Friedens- und Normalzeiten überschneiden sich die Vorsorge für Folgen von **Angriffen durch Dritte** (Terroristen) oder von **menschlichem Versagen** und von **Naturkatastrophen** (Dürreperioden, Unwetter etc.) so sehr, dass eine inhaltliche Trennung kaum möglich ist. Regelmäßig kann die Vorsorge vor menschlichen Angriffen auch einen Schutz vor Naturkatastrophen bedeuten. Dem Staat steht es natürlich immer frei, ein über das grundgesetzliche Mindestmaß hinausgehendes Schutzregime aufzustellen und einen höheren Schutzmaßstab zu verfolgen. Im Fall des tatsächlich eintretenden Krisenfalls konkretisiert sich die Schutzpflicht durch das entstehende menschliche Leid so sehr, dass eine Schutzpflicht des Staates auch im Naturkatastrophenfall entsteht.

Im Falle einer Versorgungskrise gewinnt der Gleichheitssatz an normativer Schlagkraft. Solange die aus anderen Gründen – hier Art. 1 I i.V.m. 2 II GG – bereitzustellenden Grundkapazitäten zur Verfügung stehen, gewährt Art. 3 I GG keinen Anspruch auf Erweiterung der Kapazitäten. Jedoch muss der Staat gleichheitskonform zuteilen.

Aus dem Anspruch auf diese gleichheitskonforme Zuteilung, folgt, dass der Staat durchaus beispielsweise Rationierungen unterschiedlich ausgestalten darf. Zum Teil ist er sogar dazu verpflichtet, wenn die konditionellen und physischen Voraussetzungen der Bürger so unterschiedlich sind, dass gleich große Rationen einen Gleichheitsverstoß darstellen würden. Bei der Bildung von verschiedenen Gruppen hat der Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum.

In Bezug auf **regionale Differenzierungen** ist der Gesetzgeber weniger frei. Die Gefährdungs- und Notsituation in ländlichen Regionen stellt sich für den einzelnen Betroffenen nicht anders als in urbanen Zentren dar. Will der Staat hier ansetzen und begründet er differenzierende Behandlungen mit der Möglichkeit der Selbstversorgung oder der dörflichen Solidargemeinschaft, trifft ihn eine entsprechende empirische Begründungs- und Darlegungspflicht. Andernfalls kann eine solche differenzierende Behandlung gleichheitswidrig wirken, da die Leiden des Einzelnen durch die Hungersnot regelmäßig vergleichbar sein dürfte.

2. Auslegung des Begriffs der ausreichenden Versorgung

Als Ziel des Gesetzes bestimmt § 1 I EVG, die Sicherung einer „ausreichenden“ Versorgung. Wann eine Versorgung ausreichend ist, welches konkrete Versorgungsniveau das Gesetz bezweckt, wird nicht genauer bestimmt. Es handelt sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der im Folgenden ausgelegt wird.

a. Wortlautauslegung

Ausgangspunkt der Auslegung ist der Wortlaut. Dem Begriff „ausreichend“ werden zwei Bedeutungen zugeordnet. Einerseits bezeichnet ausreichend etwas, das den Erfordernissen entspricht, ihnen genügt.⁴²² Andererseits wird die drittschlechteste der sechs Schulnoten als „ausreichend“ bezeichnet.⁴²³ Umschrieben wird „ausreichend“ im letzteren Zusammenhang als eine Leistung, die Mängel aufweist, aber im Ganzen den Anforderungen noch entspricht.⁴²⁴ Überträgt man diese Bedeutungen auf eine ausreichende Versorgung mit Erzeugnissen, so ergibt sich, dass jedenfalls keine Optimalversorgung gemeint ist. Vielmehr sind Einbußen bei der Versorgung hinzunehmen, wobei aber bestimmten Erfordernissen, hier dem Bedarf des Menschen, genügt werden muss.

b. Teleologische Auslegung

Die Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung dient verschiedenen Zwecken. Grundlegendes Ziel ist es, entsprechend dem grundgesetzlichen Schutzauftrag nach Art. 2 I GG, das Überleben von Menschen, d.h. der Bevölkerung sicherzustellen. Würde es sich hierbei um den einzigen Zweck handeln, würde eine „**Minimalversorgung**“ genügen.

⁴²² Duden Online, Stichwort ausreichend, <http://www.duden.de/rechtschreibung/ausreichend>, zuletzt abgerufen am 13.06.2013.

⁴²³ Duden Online, Stichwort ausreichend, <http://www.duden.de/rechtschreibung/ausreichend>, zuletzt abgerufen am 13.06.2013. In der juristischen Ausbildung bezeichnet die Note "ausreichend" eine Leistung, die trotz ihrer Mängel durchschnittlichen Anforderungen noch entspricht, § 1 Verordnung über eine Noten- und Punkteskala für die erste und zweite juristische Prüfung (JurPrNotSkV).

⁴²⁴ Siehe beispielsweise § 58 III Nr. 4 Schulgesetz für das Land Berlin v. 26. Januar 2004, GVBl. für Berlin 2004 S. 26.

Daneben ist es aber auch sinnvoll, den Menschen das Gefühl zu vermitteln, dass sie ausreichend versorgt werden. Die Lage im Land soll beruhigt werden, Ängste und Panikreaktionen sollen abnehmen, Ängste bezüglich der Ernährung erst gar nicht aufkommen (beziehungsweise bezüglich der Ernährung erst gar nicht aufkommen). Andernfalls könnte sich die Nahrungsmittelknappheit noch verschlimmern, beispielsweise durch Hamsterkäufe. Anzustrebendes Ziel des Gesetzes sollte es daher auch sein, den Betroffenen eine Grundversorgung zukommen zu lassen, die etwas mehr beinhaltet, als nur das zur physischen Existenzerhaltung Unabdingbare. Zugleich sollte aber das formulierte Ziel der ausreichenden Versorgung den Staat nicht überfordern. Dieser befindet sich - wie seine Bürger selbst - in einer Ausnahmesituation. Abhängig von der jeweiligen Ursache der Versorgungskrise hat der Staat neben der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln auch noch weitere Probleme, die er zeitgleich bewältigen muss. Was der Staat aber realistischer Weise gewährleisten kann, ist eine Grundversorgung der Bevölkerung.

c. Historische Auslegung

Die Gesetzesmaterialien zum Ernährungsvorsorgegesetz⁴²⁵ liefern keinen Hinweis darauf, was der Gesetzgeber unter einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung verstand. Der Terminus der ausreichenden Versorgung wurde bereits im Ernährungssicherungsgesetz von 1965⁴²⁶ (§ 3 ESG a.F.) verwendet. Auch hier bieten die Gesetzesmaterialien⁴²⁷ keine Ausführungen zum Begriff der ausreichenden Versorgung. *Von Welck* definiert in seinem Kommentar zum Ernährungssicherungsgesetz von 1966⁴²⁸ die ausreichende Versorgung als eine solche, die den „normalen, friedensmäßigen Bedarf deckt und Gesundheit sowie eine normale Leistungsfähigkeit aller Bevölkerungsschichten gewährleistet“. Der Autor orientiert sich bei der Bestimmung der ausreichenden Versorgung somit an dem normativen Begriff des normalen Bedarfs. Was als normaler Bedarf bezeichnet wird, ist zeitlichen Wandlungen unterworfen. Im Jahre 1966, als der Kommentar erschien, galt ein anderer Bedarf als normal als er heute als

⁴²⁵ BR-Drs. 505/89.

⁴²⁶ Gesetz über die Sicherstellung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft (Ernährungssicherungsgesetz) v. 24. August 1965, BGBl. I S. 938.

⁴²⁷ BR-Drs. 351/62.

⁴²⁸ *V. Welck*, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 3 Rn. 14.

solcher gilt. Um einem zu weiten Verständnis entgegenzuwirken, schrieb *von Welck* aber auch, dass eine ausreichende Versorgung nicht ein zur Gewohnheit gewordenes Übermaß umfasst.⁴²⁹ Offen lässt der Kommentar, wie der normale Bedarf zu ermitteln sein soll. Sofern dieser anhand des durchschnittlichen Verbrauchs bestimmt werden soll, ist, angesichts der heutigen Luxusversorgung mit ihrer großen Vielfalt und ständigen Verfügbarkeit von Lebensmitteln, die Anknüpfung an einen Normalbedarf als wenig zielführend zu beurteilen.

d. Systematische Auslegung

aa. Einordnung zwischen grundgesetzlichem Mindestmaß und heutiger Normalversorgung

Das Schutzziel der ausreichenden Versorgung aus § 1 I EVG ist eine spezialgesetzliche Ausformung des **grundgesetzlichen Schutzauftrages** aus Art. 2 II GG sowie aus Art. 1 I GG und des Sozialstaatsprinzips aus Art. 20 I GG. Die Untergrenze dessen, was der Staat im Krisenfall gewährleisten muss, stellen daher die Vorgaben des Grundgesetzes dar. Ziel des Ernährungsvorsorgegesetzes sollte es sein, auch im Krisenfall nicht nur dieses zur Erhaltung der physischen Existenz eines Menschen unerlässliche Mindestmaß zu gewährleisten, sondern ein höheres - aber nicht übermäßig davon abweichendes - Versorgungsniveau anzustreben. Das angestrebte Schutzniveau wird daher zwischen dem grundgesetzlich vorgegebenen Mindestmaß und dem heute normalerweise vorliegenden Versorgungsniveau liegen.

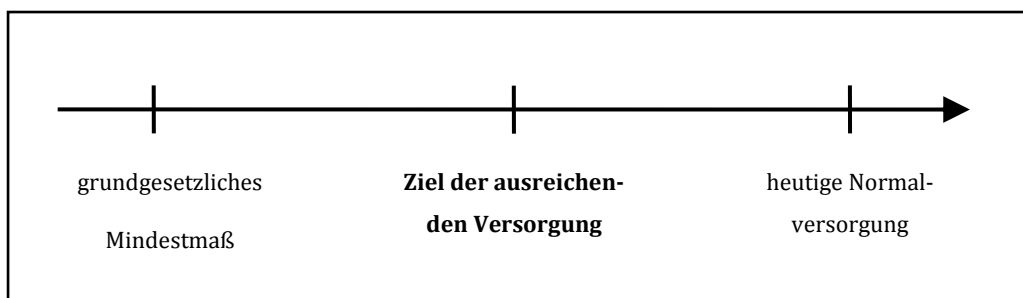


Abbildung 3: Einordnung der ausreichenden Versorgung

bb. Funktion der Ziel- und Zweckbestimmung im Gesamtgefüge des Gesetzes

§ 1 I EVG ist eine dem Gesetz vorangestellte, einleitende Ziel- und Zweckbestimmung. Dieses gesetzgeberische Vorgehen der Einleitung eines Gesetzes (oder einer Rechtsver-

⁴²⁹ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 3 Rn. 14.

ordnung) mit einer Ziel- oder Zweckbestimmung ist im Bereich des öffentlichen Rechtes, insbesondere im besonderen Verwaltungsrecht, häufig anzutreffen.⁴³⁰ So finden sich Zweckbestimmungen im Umweltrecht beispielsweise in § 1 AtomG⁴³¹, § 1 BImSchG⁴³², § 1 BWaldG⁴³³, § 1 ChemG⁴³⁴, § 1 GentTG⁴³⁵, § 1 BNatSchG⁴³⁶ und § 1 KrWG⁴³⁷. Im Bereich der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze findet sich eine vergleichbare, isoliert zu Beginn des Gesetzes stehende Zweckbestimmung nur noch in § 1 VerKLG. Das Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz⁴³⁸ enthält seit seiner Neufassung im März 2011 keine entsprechende Zweckbestimmung mehr.

Gemeinsam ist den einleitenden Ziel- und Zweckbestimmungen eine präambelähnliche Sprache⁴³⁹. Im Kontext dieser programmatischen Ziel- und Zweckbestimmungen ist § 1 I EVG zu sehen. Die Vorschrift formuliert das Ziel einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Erzeugnissen. Der Begriff „ausreichend“ ist ausfüllungsbedürftig

⁴³⁰ Berendt, Die Bedeutung von Zweck- und Zielbestimmungen für die Verwaltung, 2001, S. 19.

⁴³¹ Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz - AtG), in der Fassung der Bekanntmachung v. 15. Juli 1985, BGBl. I S. 1565, zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 6 des Gesetzes v. 24. Februar 2012, BGBl. I S. 212.

⁴³² Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung v. 26. September 2002, BGBl. I S. 3838, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 27. Juni 2012, BGBl. I S. 1421.

⁴³³ Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz - BWaldG) v. 2. Mai 1975, BGBl. I S. 1037, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 31. Juli 2010, BGBl. I S. 1050.

⁴³⁴ Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz - ChemG) v. 2. Juli 2008, BGBl. I S. 1146, zuletzt geändert durch § 44 Abs. 6 des Gesetzes v. 22. Mai 2013, BGBl. I S. 1324.

⁴³⁵ Gesetz zur Regelung der Gentechnik (Gentechnikgesetz - GenTG), in der Fassung der Bekanntmachung v. 16. Dezember 1993, BGBl. I S. 2066, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 9. Dezember 2010, BGBl. I S. 1934.

⁴³⁶ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) v. 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2542, zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes v. 21. Januar 2013, BGBl. I S. 95.

⁴³⁷ Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG) v. 24. Februar 2012, BGBl. I S. 212, zuletzt geändert durch § 44 Abs. 4 des Gesetzes v. 22. Mai 2013, BGBl. I S. 1324.

⁴³⁸ Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz v. 24. März 2011, BGBl. I 2011, S. 506.

⁴³⁹ Nordmann, Integrierte Energie- und Sicherheitspolitik: Die Sicherstellung der Erdgasversorgung, 2012, S. 76.

und schreibt kein konkretes Versorgungsniveau vor. Es entspricht jedoch auch nicht der Funktion der Norm im Gesamtgefüge des Gesetzes, hier eine genauere Festlegung zu treffen. Die Bestimmung hat eine einleitende, übergeordnete und auf das restliche Gesetz ausstrahlende Funktion. Sie ist in ihrer Generalität und Abstraktheit anpassungsfähig und muss keine konkreten Vorgaben hinsichtlich zu erreichender Ziele machen.

cc. Zusammenhang zum Begriff der Versorgungskrise

Sehr eng verknüpft mit der Konkretisierung des Begriffs der ausreichenden Versorgung ist auch der Begriff der Versorgungskrise samt seiner Voraussetzungen in § 1 II EVG. Eine Versorgungskrise setzt unter anderem voraus, dass „die Deckung des Bedarf an lebenswichtigen Erzeugnissen ernsthaft gefährdet ist“. Es spricht vieles dafür, dass die Zielbestimmung und der Begriff der Versorgungskrise ein gemeinsames Moment aufweisen. Eine ausreichende Versorgung liegt nämlich genau dann vor, wenn der Bedarf der Bevölkerung an lebenswichtigen Erzeugnissen gedeckt ist. Entsprechend liegt eine Versorgungskrise dann vor, wenn die Gefahr besteht, dass eine ausreichende Versorgung nicht mehr gewährleistet ist. Diese ist dann wiederum nach § 1 I EVG anzustreben. Die soeben aufgestellte Hypothese wird in Abbildung 2 graphisch verdeutlicht.

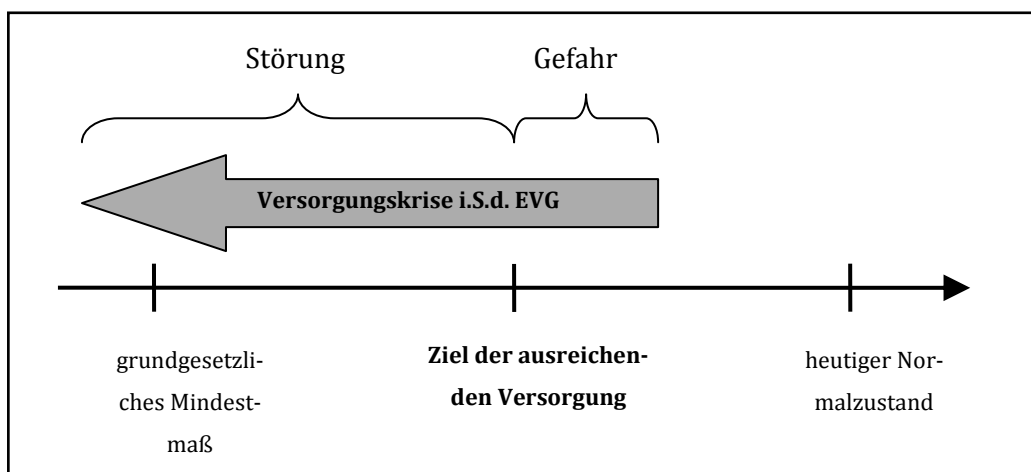


Abbildung 4: Einordnung des Begriffs der Versorgungskrise

Wenn es in beiden Normen, in § 1 I EVG und in § 1 II EVG, in der Sache um die Deckung des Bedarfs der Bevölkerung an lebenswichtigen Erzeugnissen geht, dann darf an dieser

Stelle auch die Frage aufgeworfen werden, warum nicht eine einheitliche Terminologie verwendet wird.

Aus der Abbildung 2 ergibt sich im übrigen, dass eine Versorgungskrise nicht nur dann vorliegt, wenn die Bedarfsdeckung gefährdet ist (Gefahr), sondern erst recht wenn eine Bedarfsdeckung nicht mehr gegeben ist (Störung).

e. Ergebnis der Auslegung

Mit dem Begriff der ausreichenden Versorgung ist eine Grundversorgung durch den Staat gemeint. Der Staat soll eine Versorgung sicherstellen, die das physische Überleben sichert und der Gesundheit der Bevölkerung keinen Schaden zufügt. Eine Anknüpfung an den normalen Versorgungsgrad erscheint angesichts der heutigen Luxusversorgung nicht mehr sinnvoll. Inhaltlich meint der Begriff der ausreichenden Versorgung in § 1 I EVG dasselbe wie die Deckung des Bedarfs an lebenswichtigen Erzeugnissen in § 1 II EVG.

3. Eignung der Formulierung „ausreichende Versorgung“

Das Adjektiv „ausreichend“, das den anzustrebenden Versorgungsgrad im Falle einer Versorgungskrise beschreibt, ist ungünstig gewählt. Zum einen ist der Begriff sehr ungenau und somit auslegungsbedürftig. Er taugt somit kaum als hinreichend bestimmte Auslegungsleitlinie für weitere Normen des Gesetzes. Eine Konkretisierung könnte durch eine Anpassung der Begrifflichkeiten im Rahmen der Ziel- und Zweckbestimmung einerseits und im Rahmen der Definition der Versorgungskrise andererseits erzielt werden. Zum anderen suggeriert der Begriff „ausreichend“ nach dem allgemeinen Sprachgebrauch eine bessere Versorgungslage als nur eine Grundversorgung, die aber eigentlich – wie im Wege der Auslegung ermittelt wurde – vom Ernährungsvorsorgegesetz bezweckt wird.

III. Einzelne Formulierungen

1. Ziel- oder Zweckbestimmung

In vielen Gesetzen finden sich einleitende Ziel- oder Zweckbestimmungen. Begriffliche **Zweckbestimmungen** finden sich sehr häufig in Gesetzen aus dem Bereich des Umwelt-

rechts, so beispielsweise in § 1 I BImSchG, § 1 WHG⁴⁴⁰, § 1 AtG, § 1 IfSG⁴⁴¹ oder § 1 GenTG. Auch das Verkehrsleistungsgesetz enthält in § 1 I eine Zweckbestimmung. **Ziel-**bestimmungen finden sich in den meisten modernen Gesetzen, z.B. in § 1 AGG⁴⁴², § 1 I BGleiG⁴⁴³ oder in § 1 BNatSchG. Eine Systematik, wann sich der Gesetzgeber für den Begriff des Ziels oder den des Zwecks entscheidet, ist nicht erkennbar. Es gibt aber durchaus Versuche, Ziele und Zwecke nach ihrer Bedeutung zu unterscheiden. Als **Ziel** wird ein zukünftiger Zustand bezeichnet, der durch Handeln verwirklicht werden soll.⁴⁴⁴ Der **Zweck** ist die gedankliche causa von Handlungen, der Grund des Tuns.⁴⁴⁵ Nach dieser Einordnung ist die Vorschrift des § 1 I EVG eher als eine Zweckbestimmung zu klassifizieren und sollte auch im Wortlaut der Norm als eine solche gekennzeichnet werden. In diesem Fall wäre auch ein Gleichlauf mit § 1 I VerKLG gewährleistet, der als Zweck des Gesetzes – ganz parallel zu § 1 I EVG – die Sicherung von ausreichenden Verkehrsleistungen normiert. Im Folgenden wird daher der Begriff **Zweckbestimmung** verwendet. Im Hinblick auf Rechtsverordnungsermächtigungen gibt ohnehin der Wortlaut des Art. 80 I 2 GG den Begriff des Zwecks vor.

2. Festlegung der geschützten Personengruppe

Die Vorschrift des § 1 I EVG legt nicht ausdrücklich fest, wessen Bedarf an lebenswichtigen Erzeugnissen durch die Maßnahmen der Ernährungsnotfallvorsorge gedeckt werden soll. Das Schutzobjekt der Vorschriften ist daher im Wege der Auslegung zu ermitteln.

⁴⁴⁰ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) v. 31. Juli 2009, BGBl. I S. 2585, zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 21. Januar 2013, BGBl. I S. 95.

⁴⁴¹ Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG), in der Fassung der Bekanntmachung v. 15. Juli 1985, BGBl. I S. 1565, zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 6 des Gesetzes v. 24. Februar 2012, BGBl. I S. 212.

⁴⁴² Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) v. 14. August 2006, BGBl. I S. 1897, zuletzt geändert durch Art. 15 Abs. 66 des Gesetzes v. 5. Februar 2009, BGBl. I S. 160.

⁴⁴³ Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes (Bundesgleichstellungsgesetz - BGleiG) v. 30. November 2001, BGBl. I S. 3234, zuletzt geändert durch Art. 15 Abs. 54 des Gesetzes v. 5. Februar 2009, BGBl. I S. 160.

⁴⁴⁴ Der Brockhaus in fünf Bänden, Band 5, 9. Auflage 2000, Artikel Ziel, S. 5240; Becker, Öffentliche Verwaltung, 1989, S. 423 f.

⁴⁴⁵ Becker, Öffentliche Verwaltung, 1989, S. 423 f.

a. Rückführung auf Art. 2 II, 1 I GG

Mit dem Erlass des Ernährungssicherstellungs- und Ernährungsvorsorgegesetzes kommt der Gesetzgeber seiner Schutzpflicht aus Art. 2 II GG, die schon aus der Menschenwürdegarantie des Art. 1 I 2 GG folgt⁴⁴⁶, nach. Die staatlichen Organe müssen sich schützend und fördernd vor die in Art. 2 II GG genannten Rechtsgüter stellen⁴⁴⁷, sie müssen das Leben und die körperliche Unversehrtheit schützen. Dieser Schutzpflicht muss der Staat nicht nur während einer Notsituation nachkommen, sondern auch in deren Vor- und Nachfeld.⁴⁴⁸ Die Schutzpflicht des Staates erstreckt sich somit auch auf die Vorsorge für Krisenzeiten, worunter auch die Ernährungsnotfallvorsorge fällt.⁴⁴⁹

Wenn das Ernährungsvorsorge- und das Ernährungssicherstellungsgesetz seinen Ursprung in Art. 2 II, 1 I GG finden, so muss auch die geschützte Personengruppe dieser Vorschriften identisch sein. Während viele Vorschriften des Grundgesetzes ausdrücklich nur für Deutsche gelten und daher auch nur Menschen mit der deutschen Staatsangehörigkeit Grundrechtsberechtigte sind⁴⁵⁰, gelten die Garantien des Art. 2 II, 1 I GG für jedermann. Der Staat muss seiner Schutzpflicht daher grundsätzlich gegenüber jedermann, nicht nur gegenüber seiner eigenen Staatsangehörigen, nachkommen.

Aus teleologischen Erwägungen heraus sowie aus Gründen der Praktikabilität muss der Kreis der zu schützenden Personen allerdings zusätzlich räumlich abgegrenzt werden. Der Staat kann seiner Schutzpflicht nur in seinem Machtbereich nachkommen, so dass sich die Schutzpflicht auch nur auf solche Personen erstrecken kann, die sich im Bundesgebiet aufhalten. Sofern dies der Fall ist, handelt es sich um zu schützende und daher auch um zu versorgende Personen. Die Staatsangehörigkeit darf nach der Feststellung, dass sich die betroffene Person im Bundesgebiet aufhält, keine Rolle mehr spielen.

⁴⁴⁶ *Starck*, in: V. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band III, 6. Auflage 2010, Art. 2 Rn. 190.

⁴⁴⁷ BVerfGE 56, 54 (73).

⁴⁴⁸ *Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2013 (im Erscheinen), § 3 Rn. 64.

⁴⁴⁹ Vgl. *Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2013 (im Erscheinen), § 8 Rn. 239.

⁴⁵⁰ Häufig wird der Begriff der Deutschen-Grundrechte verwendet, in Abgrenzung zu den sogenannten Jedermann-Grundrechten, vgl. *Starck*, in: V. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band I, 6. Auflage 2010, Art. 1 Rn. 205.

⁴⁵⁰ BVerfGE 56, 54 (73).

b. Bestimmung der geschützten Personengruppe in § 1 ESG

Im Gegensatz zum Ernährungsvorsorgegesetz ist die geschützte Personengruppe im Ernährungssicherstellungsgesetz ausdrücklich genannt; es soll die Versorgung der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte sichergestellt werden. Nach v. *Welck* ist unter dem Begriff der Zivilbevölkerung die „gesamte Wohnbevölkerung, einschließlich der Ausländer, Gastarbeiter und etwa einströmender Flüchtlinge“ zu verstehen.⁴⁵¹ Auf diese Weise wird parallel die Gesamtbevölkerung (Zivilbevölkerung plus Streitkräfte) geschützt.

c. Aufnahme der Bevölkerung als Schutzobjekt

Aus der staatlichen Schutzpflicht, die Art. 2 II, 1 I GG begründet, ergibt sich, dass der Staat verpflichtet ist, die Versorgung all jener Menschen sicherzustellen, die sich nicht nur ganz kurzfristig im Bundesgebiet aufhalten. V. *Welcks* Definition der Zivilbevölkerung als „Wohnbevölkerung“ dürfte dem Kreis der zu schützenden Personen schon zu enge Grenzen ziehen. Es ist nicht erforderlich, dass die Betroffenen dauerhaft oder für längere Zeit in Deutschland wohnen. Dies zeigen auch die Regelungen der Ernährungsbewirtschaftungsverordnung⁴⁵² zur Ausgabe von Berechtigungsnachweisen (in erster Linie Lebensmittelkarten), die nach § 8 V EBewiV an Ausländer in der Regel für nicht mehr als eine Woche – sofern eine längere Aufenthaltsdauer nicht nachgewiesen wird – ausgegeben werden.

Zur Klarstellung ist es grundsätzlich sinnvoll, vom Gesetz geschützte Personengruppe in die Zweckvorschrift aufzunehmen. Tatsächlich ist es aber nicht einfach, die gewonnenen Erkenntnisse zu der geschützten Personengruppe in einen klaren und unmissverständlichen Begriff zu fassen. Deutlich geworden ist, dass Schutzobjekt des Gesetzes nicht nur die deutschen Staatsangehörigen sind. Auch ist es nicht erforderlich, seinen Wohnsitz oder dauerhaften Aufenthaltsort in Deutschland zu haben. Würde hingegen die sehr allgemeine Formulierung gewählt, eine „*ausreichende Versorgung der Menschen sicherzustellen*“, würde die oben genannte räumliche Begrenzung der Schutzpflicht nicht ausreichend berücksichtigt. Zwar könnte die räumliche Begrenzung außerdem in die

⁴⁵¹ V. *Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 14.

⁴⁵² Ernährungsbewirtschaftungsverordnung (EBewiV) v. 10. Januar 1979, BGBl. I S. 52, zuletzt geändert durch Art. 401 der Verordnung v. 31. Oktober 2006, BGBl. I S. 2407.

Formulierung aufgenommen werden, in dem eine „*ausreichende Versorgung der Menschen in Deutschland*“ bezweckt wird, doch erscheint diese Formulierung sehr umständlich. Es wird daher vorgeschlagen, den Begriff der Bevölkerung in die Vorschrift dergestalt aufzunehmen, dass eine „*ausreichende Versorgung der Bevölkerung*“ bezweckt wird. Der Begriff der Bevölkerung steht dem der Wohnbevölkerung sehr nahe – so wird der Begriff als „Gesamtheit der Bewohner und Bewohnerinnen eines bestimmten Gebietes“⁴⁵³ definiert oder auch als „Gesamtheit aller Personen, die in einem bestimmten Gebiet leben“⁴⁵⁴. Somit suggeriert auch der Begriff der Bevölkerung eine gewisse Dauer des Aufenthaltes. Dennoch kommt der Bevölkerungsbegriff der Bezeichnung des gewünschten Personenkreises am nächsten. Freilich muss diese Bezeichnung noch im oben genannten Sinne unter Berücksichtigung des Ursprungs der staatlichen Schutzpflichten in den Art. 2 II, 1 I GG ausgelegt werden. In Anbetracht der vorgeschlagenen Zusammenlegung von Ernährungsvorsorgegesetz und Ernährungssicherstellungsgesetz erscheint die damit bewirkte Einbeziehung der Streitkräfte in die geschützte Personengruppe eines neuen Ernährungsnotfallvorsorgesetz als sinnvoll.

B. Vergleich mit der Zweckbestimmung des Ernährungssicherstellungsgesetzes

Das Ernährungssicherstellungsgesetz enthält keine isoliert dem Gesetz vorangestellte Zweckbestimmung wie das Ernährungsvorsorgegesetz. Im Rahmen des § 1 ESG, der die Ermächtigungsgrundlage für Rechtsverordnungen darstellt, findet sich aber eine Formulierung, die den Zweck der erteilten Ermächtigung enthält. Rechtsverordnungen können nach § 1 I ESG erlassen werden, „*um die für Zwecke der Verteidigung, insbesondere zur Deckung des Bedarfs der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte erforderliche Versorgung mit Erzeugnissen [...] sicherzustellen*“. Die Zweckbestimmung im Rahmen der Rechtsverordnungsermächtigung dient der Wahrung der Anforderungen des Art. 80 I 2 GG⁴⁵⁵, der verlangt, dass das ermächtigende Gesetz Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung bestimmt. Ergänzt wird § 1 I ESG von § 2 I Nr. 1 ESG, der bestimmt, dass Rechtsverordnungen den Zweck verfolgen müssen, „*eine Gefährdung der Versorgung zu beheben oder zu verhindern*“. Eine entsprechende Zweckvorgabe enthält auch das Ernährungsvorsor-

⁴⁵³ Duden Online, Stichwort Bevölkerung, <http://www.duden.de/rechtschreibung/Bevoelkerung>, zuletzt abgerufen am 13.6.2013.

⁴⁵⁴ Der Brockhaus in fünf Bänden, Band 1, 9. Auflage 2000, Artikel Bevölkerung, S. 449.

⁴⁵⁵ Siehe hierzu bereits die Ausführungen in Kapitel 4.

gegesetzt (zusätzlich zur einleitenden Zielbestimmung des § 1 I EVG) in § 2 I a.E. EVG. Hier wird bestimmt, dass entsprechende Rechtsverordnungen erlassen werden dürfen, „soweit es zur Sicherung der Versorgung im Rahmen einer Versorgungskrise erforderlich ist“.

Art. 80 I 2 GG verlangt nicht nur die Bestimmung eines Zwecks, sondern auch eine hinreichend bestimmte Formulierung des Zwecks.⁴⁵⁶ Je stärker der Eingriff ist, zu dem ermächtigt wird, desto genauer muss der Zweck bestimmt werden. Andererseits wird bei den Anforderungen, die an die Bestimmtheit gestellt werden auch Rücksicht auf die zu regelnde Materie genommen.⁴⁵⁷

Der Zweck, den § 1 I ESG für Rechtsverordnungen vorschreibt, ist bestimmter formuliert, als die einleitende Zielbestimmung des § 1 I EVG oder die Bestimmung des § 2 I a.E. EVG. Der Zweck der Deckung des Bedarfs der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte an Erzeugnissen aus § 1 I ESG ist begrifflich der Definition der Versorgungskrise in § 1 II EVG sehr nahe. Dies ist ein weiteres Argument dafür, dass trotz der verschiedenen verwendeten Formulierungen – „ausreichende Versorgung“ in § 1 I EVG, „Versorgung“ in § 2 I a.E. EVG, „Deckung des Bedarfs an lebenswichtigen Erzeugnissen“ in § 1 II EVG und schließlich „Deckung des Bedarfs [...] an Erzeugnissen“ in § 1 I ESG – stets inhaltlich dasselbe gemeint ist.⁴⁵⁸ Da die Formulierung im Rahmen der Versorgungskrise am präzisesten ist, spricht vieles dafür, die künftigen Zweckbestimmungen in Anlehnung einheitlich an die Tatbestandsmerkmale der Versorgungskrise zu verfassen.

C. Künftige Gestaltung einer Zweckvorschrift

I. Notwendigkeit von Zweckbestimmungen

Zunächst ist zu klären, ob die Aufnahme einer oder mehrerer Zweckbestimmungen in das Ernährungsnotfallvorsorgegesetz notwendig ist. Wie ausgeführt, stößt man im Ernährungsvorsorgegesetz und im Ernährungssicherungsgesetz auf mehrere Bestimmungen, die als Zweckvorschriften betrachtet werden können. Zum einen gibt es einlei-

⁴⁵⁶ Mann, in: Sachs (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage 2011, Art. 80 Rn. 28.

⁴⁵⁷ Mann, in: Sachs (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage 2011, Art. 80 Rn. 29.

⁴⁵⁸ Verwiesen wird auf die Argumentation in Kapitel 6.

tende Zweckbestimmungen (§ 1 I EVG), zum anderen solche, die den Zweck zu erlassender Rechtsverordnungen bestimmen (§ 2 I a.E. EVG, § 1 I ESG, § 2 I Nr. 1 ESG).

1. Einleitende Zweckbestimmungen

Einleitende **Zweckbestimmungen**⁴⁵⁹ haben zunächst die offensichtliche Funktion, in das Gesetz einzuführen. Sie benennen den Sachbereich, in dem das Gesetz Regelungen trifft (in § 1 I EVG: „für den Fall einer Versorgungskrise“) und bestimmen, was das Gesetz gewährleisten soll (in § 1 I EVG: „eine ausreichende Versorgung“). Teilweise wird einleitenden Zweckbestimmungen aufgrund ihrer Allgemeinheit und Unbestimmtheit der Vorwurf gemacht, seien in vielen Fällen bedeutungslose Leerformeln.⁴⁶⁰ Neben der Einleitungsfunktion können Zweckbestimmungen aber weitere Funktionen zukommen. Sie dienen als wichtige Leitlinien bei der Auslegung und Anwendung der Gesetze⁴⁶¹ sowie der auf sie gestützten Rechtsverordnungen⁴⁶². Insbesondere bei der Ermessensausübung sind die Zweckbestimmungen zu berücksichtigen.⁴⁶³ Um diese Funktion auszufüllen, enthalten viele einleitende Zweckbestimmungen einen sogenannten Grundsätze-katalog, der Leitlinien festlegt, die bei der Verfolgung des formulierten Zwecks beachtet werden sollen.⁴⁶⁴ Derartige Grundsätze finden sich in § 1 I EVG allerdings nicht.

Die Ausführungen zeigen, dass einleitende Zweckbestimmungen nicht zwingend notwendig sind. Sie können aber durchaus sinnvoll sein, wenn sie die genannten Funktionen, vor allem die inhaltlichen der Auslegungs- und Abwägungsleitlinien, erfüllen. Überprüft man, welche der genannten Funktionen die einleitende Vorschrift des § 1 I EVG

⁴⁵⁹ Zur Terminologie siehe Kapitel 5.

⁴⁶⁰ Vgl. *Bickel*, Bundes-Bodenschutzgesetz, 4. Auflage 2004, § 1 Rn.1; *Lübbe-Wolff*, NVwZ 1986, 178 (179).

⁴⁶¹ Vgl. *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht Kommentar, Band 3, 67. Erg.-Lfg. 2012, § 1 Rn. 1 BImSchG; *Schulte*, in: Giesberts/Reinhardt (Hg.), Beck'scher Onlinekommentar zum Umweltrecht, 27. Edition 2013, BBodSchG § 1 Rn. 3.

⁴⁶² *Jarass*, Bundes-Immissionsschutzgesetz, 9. Auflage 2012, § 1 Rn. 1; *Müller*, in: Kügel/Müller/Hofmann (Hg.), Arzneimittelgesetz, 2012, § 1 Rn. 3.

⁴⁶³ *Müller*, in: Kügel/Müller/Hofmann (Hg.), Arzneimittelgesetz, 2012, § 1 Rn. 4; *Schulte*, in: Giesberts/Reinhardt (Hg.), Beck'scher Onlinekommentar Umweltrecht, 27. Edition 2013, BImSchG, § 1 Rn. 2.

⁴⁶⁴ Siehe beispielsweise § 1 BNatSchG, § 1a I WHG oder § 1 S. 2, 3 BBodSchG.

erfüllen kann, so kommt man zu dem Ergebnis, dass die einführende Funktion durchaus erfüllt wird. Als Auslegungs- und Abwägungsleitlinie hingegen ist die Vorschrift in ihrer Unbestimmtheit („ausreichende Versorgung“) kaum geeignet.

2. Zweckbestimmungen im Rahmen von Ermächtigungen

Zweckbestimmungen, die im Rahmen von Ermächtigungen deren Zweck vorgeben (§ 2 I a.E. EVG, § 1 I ESG, § 2 I Nr. 1 ESG), beruhen auf den Anforderungen, die Art. 80 I 2 GG dem Gesetzgeber auferlegt. Häufig finden sich derartige Zweckbestimmungen ausdrücklich in der entsprechenden Ermächtigungsgrundlage (siehe § 2 I a.E. EVG, § 1 I ESG). Eine ausdrückliche Festlegung ist für die Wahrung der verfassungsrechtlichen Anforderungen jedoch nicht erforderlich; es genügt vielmehr, dass sich der Zweck (dasselbe gilt für den Inhalt und das Ausmaß) aus dem gesamten Gesetz im Wege der Auslegung ermitteln lässt.⁴⁶⁵

Zwingend erforderlich ist eine Zweckbestimmung im Rahmen der Ermächtigungsgrundlage daher nicht, sofern sich der Zweck der Ermächtigung aus dem Gesamtzusammenhang ergibt. Eine ausdrückliche Benennung des Zwecks, entweder im Rahmen der Ermächtigungsgrundlage oder auch in einer (zumeist einleitenden) Vorschrift, trägt jedoch zur Rechtsklarheit und Rechtssicherheit bei und ist daher sinnvoll.

3. Fazit zur Notwendigkeit von Zweckbestimmungen

Rechtlich besteht **keine** absolute **Notwendigkeit**, Gesetze mit Zweckbestimmungen zu versehen. Für Ermächtigungen gelten allerdings die Mindestanforderungen aus Art. 80 I 2 GG. Auch wenn sie nicht zwingend nötig sind, können Zweckbestimmungen dennoch durchaus sinnvoll sein. Aus der einleitenden Zielbestimmung des § 1 I EVG erkennt der Leser den Regelungsbereich des Gesetzes deutlich besser als allein aus den Titeln „Ernährungsvorsorgegesetz“ bzw. „Ernährungssicherstellungsgesetz“, die beide – nicht nur bei Laien – auch andere Assoziationen auslösen können.

Um tatsächlich auch als Auslegungs- und Abwägungsleitlinie dienen zu können, müsste die Vorschrift allerdings bestimmter formuliert sein. Auch die Einfügung von Grundsätzen ist denkbar und würde der Vorschrift zu steigendem materiellem Gehalt verhelfen.

⁴⁶⁵ BVerfGE 8, 274 (307).

Die zusätzliche Aufnahme einer ausdrücklichen Zweckvorgabe in die Ermächtigungsnorm wird aus Gründen der Rechtsklarheit ebenfalls befürwortet. Es handelt sich hierbei nicht um eine unnötige Doppelung, da durchaus Nuancen hinsichtlich der Zwecksetzung des Gesetzes und derjenigen der Rechtsverordnungen bestehen können.

II. Folgen einer Zusammenlegung der Gesetze

Derzeit liegen Zweckbestimmungen sowohl im Ernährungssicherstellungsgesetz als auch im Ernährungsvorsorgegesetz vor. Bei einer Zusammenlegung der beiden Gesetze müssten auch die Zweckbestimmungen zusammengefasst werden, was aufgrund der Tatsache, dass stets die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln sichergestellt werden soll, keine wesentlichen Schwierigkeiten bereitet.

III. Formulierungsvorschlag

1. Einleitende Zweckbestimmung

Zweck des Gesetzes ist es, im Fall einer Versorgungskrise eine Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen, die den Bedarf an lebensnotwendigen⁴⁶⁶ Erzeugnissen deckt (Grundversorgung).

Aufgrund der Vorteile, die eine einleitende Zweckbestimmung bietet⁴⁶⁷, sollte eine solche auch bei einer Neufassung des Gesetzes grundsätzlich beibehalten werden. Statt vom Ziel des Gesetzes zu sprechen, wird im Formulierungsvorschlag der Begriff des Zwecks verwendet.

Es wird außerdem vorgeschlagen, statt der Formulierung „ausreichende Versorgung“ den Begriff der „**Grundversorgung**“ in das Gesetz einzuführen. Er wird in der Zielbestimmung sogleich legal definiert. Eine Grundversorgung ist eine Versorgung, die den Bedarf der Bevölkerung an lebensnotwendigen Erzeugnissen deckt. Auf diesem Wege wird eine Anpassung an die inhaltsgleichen Tatbestandsmerkmale der Versorgungskrise erreicht und auch der dortigen Kritik am Begriff der lebenswichtigen Erzeugnisse durch die Verwendung des Begriffs der lebensnotwendigen Erzeugnisse abgeholfen. Der Be-

⁴⁶⁶ Die Verwendung des Begriffs der lebensnotwendigen Erzeugnisse ergibt sich aus den in Kapitel 5 vorgeschlagenen Änderungen.

⁴⁶⁷ Siehe C.I.1.

griff der Grundversorgung verdeutlicht, dass es sich lediglich um eine Versorgung mit dem für das Überleben von Menschen notwendige⁴⁶⁸ handelt. Die Legaldefinition sorgt für die notwendige Bestimmtheit.⁴⁶⁹ Zudem kann der Begriff der Grundversorgung nun in weiteren Normen aufgegriffen werden.

a. Aufnahme einer Ursachenaufzählung

Wie schon angedeutet, könnte, um dem Gesetz mehr Aktualität zu geben eine beispielhafte Aufzählung möglicher Ursachen von Versorgungskrisen in das Gesetz aufgenommen werden. In die Zielbestimmung könnte in Anlehnung an § 1 II Nr. 1 PTSG ein zusätzlicher Satz aufgenommen werden, der festlegt, dass als Ursachen von Versorgungskrisen insbesondere Naturkatastrophen, besonders schwere Unglücksfälle, Sabotagehandlungen, terroristische Anschläge und sonstige vergleichbare Ereignisse sowie der Spannungs- oder Verteidigungsfall in Betracht kommen. Die Einfügung der sonstigen vergleichbaren Ereignisse würde eine Auffangklausel darstellen, die verdeutlichen würde, dass es sich nicht um eine abschließende Ursachenaufzählung handelt. Sinnvoller erscheint es aber – sofern eine entsprechende Ursachenaufzählung gewünscht ist – diese in die Vorschrift zu integrieren, welche die Versorgungskrise definiert (derzeit § 1 II EVG). Auch hier sollte in diesem Fall aus Gründen der besseren Lesbarkeit ein weiterer Satz eingefügt werden. Auf diese Weise werden die Ursachen thematisch sinnvoll an die Definition der Versorgungskrise angefügt und es wird eine kurze und prägnante Zielvorschrift beibehalten. Im erarbeiteten Formulierungsvorschlag wurde sich allerdings gegen die Einfügung eines Ursachenkataloges – ob in der einführenden Zielbestimmung oder im Rahmen der Definition der Versorgungskrise – entschieden. Das Ernährungsvorsorgegesetz ist ursachenunabhängig konzipiert und erfasst schon in seiner derzeitigen Fassung auch neuartige Gefahrenlagen. Eine Zuordnung einzelner Situationen zu aufgezählten Ursachen bringt keine nennenswerten Vorteile mit sich. Zudem müsste, wenn auf den Auffangtatbestand der „sonstigen vergleichbaren Ereignissen“ zurückgegriffen werden soll, stets geprüft werden, ob ein vergleichbares Ereignis vorliegt. Auf die Qualität des Ereignisses, das eine Versorgungskrise auslöst, kommt es nach dem Ernäh-

⁴⁶⁸ Vgl. hierzu die Bedeutung des Begriffs der Grundversorgung in: Duden Online, Stichwort Grundversorgung, <http://www.duden.de/rechtschreibung/Grundversorgung>, zuletzt abgerufen am 13.06.2013.

⁴⁶⁹ Zur Klärung der einzelnen Tatbestandsmerkmale siehe Kapitel 5.

rungsvorsorgegesetz jedoch nicht an. Entscheidend ist lediglich, dass das Ereignis zu einer Lage führt, die eine Versorgungskrise darstellt.

b. Möglichkeit der Aufnahme von Grundsätzen

Des Weiteren besteht die Möglichkeit, einen Katalog von Grundsätzen in das Gesetz einzufügen. Hier könnten im Anschluss an die Zielvorschrift leitenden Grundprinzipien festgelegt werden, die bei der Anwendung und Auslegung des Gesetzes, wie auch von aufgrund des Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen, Beachtung finden müssen. Ein entsprechender Grundsätze-katalog findet sich beispielsweise in § 2 BNatSchG.

Für die Aufnahme in einen Grundsätze-katalog kommen grundsätzlich die im dritten Meilenstein herausgearbeiteten Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit und der Wirtschaftlichkeit in Betracht.

2. Zweckbestimmung im Rahmen der Ermächtigungsgrundlage

Die Vorschrift, die im Rahmen eines gemeinsamen Gesetzes, die Ermächtigungsgrundlage für Rechtsverordnungen darstellt, könnte wie folgt beginnen:

Um die Grundversorgung der Bevölkerung im Falle einer Versorgungskrise sicherzustellen, können durch Rechtsverordnung Vorschriften erlassen werden über (...).

Der Formulierungsvorschlag ist in Anlehnung an die derzeitige Fassung des § 1 I ESG verfasst. Zur Festlegung des Zwecks der Ermächtigung wird auf die im Formulierungsvorschlag für die einleitende Zweckbestimmung⁴⁷⁰ erfolgte Legaldefinition des Begriffs der Grundversorgung zurückgegriffen.

⁴⁷⁰ Siehe Kapitel 6.

Kapitel 7: Rechtsverordnungsermächtigungen

Sowohl das Ernährungsvorsorgegesetz als auch das Ernährungssicherstellungsgesetz sind im wesentlichen Ermächtigungsgesetze. Sie greifen selbst grundsätzlich nicht unmittelbar in die Rechte des Einzelnen ein, sondern ermächtigen lediglich zum Erlass von Rechtsverordnungen.⁴⁷¹ Die Gesetze und die in ihnen enthaltenen Ermächtigungsgrundlagen legen den Handlungsraum fest, in dem sich Rechtsverordnungen bewegen dürfen. Wie dieser Spielraum ausgefüllt wird, welche konkreten Maßnahmen im Einzelfall ergriffen werden, entscheidet die Bundesregierung – bzw. bei einer Übertragung der Befugnis nach § 3 I 2 EVG, § 7 I 2 ESG das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz – entsprechend den Notwendigkeiten der vorliegenden tatsächlichen Versorgungssituation.⁴⁷² Da konkrete Eingriffe erst durch den Erlass entsprechender Rechtsverordnungen bzw. durch aufgrund der Rechtsverordnung ergehender Verfügungen erfolgen, ist es besonders wichtig, in den Ermächtigungsgrundlagen den Rahmen für künftige Rechtsverordnungen möglichst genau zu bestimmen. Zugleich muss aber die nötige Flexibilität erhalten bleiben, die es ermöglicht, auf verschiedene tatsächliche Situationen sachgerecht und angemessen reagieren zu können.

Die Ermächtigungsgrundlagen der Rechtsverordnungen als Untersuchungsgegenstand dieses Kapitels bilden die Schnittstelle, den Verbindungspunkt zwischen den Gesetzen einerseits und den Rechtsverordnungen andererseits: Rechtsverordnungen können nur aufgrund einer entsprechenden gesetzlichen Ermächtigung erlassen werden. Entsprechend bildet die Beschäftigung mit den Ermächtigungsgrundlagen auch die Schnittstelle zwischen dem ersten und dem zweiten Bearbeitungsteil dieses Projektes. Insbesondere muss stets eine Rückkopplung der im zweiten Bearbeitungsteil gefundenen Ergebnisse an die vorhandenen oder auch an neu zu schaffenden Ermächtigungsgrundlagen stattfinden. Aus diesem Grund findet in diesem Kapitel lediglich eine Darstellung der vorhandenen Rechtsverordnungen statt. Die Bewertung derselben wird dann an geeigneter Stelle im zweiten Bearbeitungsteil vorgenommen.

Im folgenden Kapitel werden daher die Ermächtigungsgrundlagen des Ernährungsvorsorgegesetzes (I.) sowie des Ernährungssicherstellungsgesetzes (II.) auf ihren genauen

⁴⁷¹ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, Einführung S. 8.

⁴⁷² V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, Einführung S. 8.

Inhalt hin untersucht. Hierbei wird auch zu erörtern sein, welche Ermächtigungsgrundlagen einzig im Ernährungssicherstellungsgesetz zu finden sind.

A. Ermächtigungsgrundlagen im Ernährungsvorsorgegesetz

Das Ernährungsvorsorgegesetz enthält in § 2 I Nr. 1 – 8 zahlreiche Ermächtigungsgrundlagen. Diese ermächtigen die Bundesregierung, Rechtsverordnungen auf den verschiedenen Stufen der Ernährungswirtschaft – der Erzeugerstufe, der Erfassungsstufe und der Verteilungsstufe – zu erlassen.

I. Vorschriften über den Anbau von Nutzpflanzen und die Haltung von Tieren, § 2 I Nr. 1 EVG

Nach § 2 I Nr. 1 EVG kann der Ordnungsgeber Ge- und Verbote aussprechen, die den Anbau von Nutzpflanzen und die Haltung von Tieren regeln.⁴⁷³ Es handelt sich hierbei um Regelungen, welche die **Erzeugerstufe** betreffen. Der **Anbau von Nutzpflanzen** betrifft lediglich die Urproduktion, nicht die Be- oder Verarbeitung von Erzeugnissen.⁴⁷⁴ Um den Begriff des Anbaus von dem der Gewinnung abzugrenzen wird dem Begriff der Gewinnung ein technisches Element zugeordnet. Gewinnung sei im Gegensatz zum Anbau technisch bedingte oder technisch beeinflusste Produktion.⁴⁷⁵ Als Beispiel für eine Regelung, die den Anbau von Nutzpflanzen regelt sei das Gebot genannt, einen bestimmten Teil der Anbaufläche für den Anbau von Kartoffelpflanzen zu verwenden. Eine Vorschrift, welche die **Haltung von Tieren** regelt, stellt zum Beispiel im Falle einer radioaktiven Kontamination das Verbot Milchkuhe weiden zu lassen dar.⁴⁷⁶ Verordnungen nach § 2 I Nr. 1 EVG sind bislang nicht erlassen worden.

II. Vorschriften für Bewirtschaftungsmaßnahmen, § 2 I Nr. 2 EVG

In § 2 I Nr. 2 EVG finden sich Ermächtigungsgrundlagen, welche die Umstellung des bestehenden Wirtschaftssystems auf ein umfassendes Bewirtschaftungssystem⁴⁷⁷ mit Rationierungsmaßnahmen ermöglichen. Es können Vorschriften erlassen werden, die von

⁴⁷³ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 33.

⁴⁷⁴ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 26.

⁴⁷⁵ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 35.

⁴⁷⁶ Beispiel aus v. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 53.

⁴⁷⁷ Schürmann, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, S. 92.

der Gewinnung von Erzeugnissen bis hin zu ihrer Zuteilung an den Endverbraucher reichen.⁴⁷⁸

Vorschriften über die **Gewinnung** und **Herstellung** von Erzeugnissen betreffen ebenso wie Vorschriften nach § 2 I Nr. 1 ESG die Erzeugerstufe. Die Begriffe der Gewinnung und der Herstellung sind nicht scharf voneinander abgrenzbar.⁴⁷⁹ Nach *v. Welck* handelt es sich bei der Gewinnung zumeist um das Hervorbringen von Rohprodukten, während es bei der Herstellung um die Be- oder Verarbeitung von Rohprodukten zu Fertigwaren geht.⁴⁸⁰ Bei der Gewinnung von Rohprodukten sei, im Gegensatz zur bereits von § 2 I Nr. 2 EVG erfassten Urproduktion, der Einsatz technischer Hilfsmittel erforderlich.⁴⁸¹

Die folgenden zwei Ermächtigungsgrundlagen zur **Erfassung** und **Ablieferung** von Erzeugnissen verlassen den Bereich der Erzeugerstufe und ermöglichen Regelungen auf der Erfassungsstufe.⁴⁸² Unter Erfassung ist unstrittig die Ermittlung und Registrierung der Erzeugung zu verstehen.⁴⁸³ Nach *v. Welck* ist zudem die Sammlung und Zusammenfassung des vorhandenen Angebotes Teil der Erfassung.⁴⁸⁴ So könne zum Beispiel auf der Grundlage des § 2 I Nr. 2 3. Alt. EVG eine Regelung erlassen werden, die bestimmt, dass ein bestimmtes Erzeugnis, wie Milch, nur an bestimmte Sammelstellen abgegeben werden darf.⁴⁸⁵ Ob eine derartige Sammlung tatsächlich noch vom Wortlaut der Ermächtigungsgrundlage gedeckt wird, ist allerdings fraglich.

Dem **Begriff der Erfassung** können verschiedene Bedeutungen zukommen. Im vorliegenden Zusammenhang meint „erfassen“, dass zu einem bestimmten Zweck bestimmte Informationen ermittelt und registriert werden können.⁴⁸⁶ In seltenen Fällen meint „er-

⁴⁷⁸ BR-Drs. 351/62, S. 10.

⁴⁷⁹ *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 36.

⁴⁸⁰ *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 36.

⁴⁸¹ *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 35.

⁴⁸² *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 37.

⁴⁸³ *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 37.

⁴⁸⁴ *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 37.

⁴⁸⁵ *V. Welck*, zum Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 37.

⁴⁸⁶ Nach dem Duden eine der möglichen Bedeutungen des Begriffs „erfassen“: Duden Online, Stichwort erfassen, <http://www.duden.de/rechtschreibung/erfassen>, zuletzt abgerufen am 13.06.2013.

fassen“ auch das tatsächliche Ergreifen von Sachen.⁴⁸⁷ Dies kann hier jedoch nicht gemeint sein. Für die These, dass unter den Begriff des Erfassens auch die Sammlung und Zusammenfassung von Erzeugnissen fällt, führt *v. Welck* keine überzeugenden Argumente an, sodass ihm in diesem Punkt nicht gefolgt werden kann. Regelungen, welche die (physische) Sammlung von Erzeugnissen als solchen betreffen (und nicht lediglich deren informationelle Erfassung), können daher nicht auf § 2 I Nr. 2 3. Var. EVG gestützt werden.

Vorschriften über die **Ablieferung von Erzeugnissen** verpflichten den Adressaten, Erzeugnisse abzugeben.⁴⁸⁸ Im Ernährungsvorsorgegesetz findet sich keine dem § 1 I Nr. 6 ESG entsprechende Vorschrift, die zur Veranlagung der Erzeuger zur Ablieferung ermächtigt. Entsprechend kann bei landwirtschaftlichen Erzeugerbetrieben, die nicht ausschließlich für den Markt, sondern auch für den Eigenbedarf produzieren, keine Veranlagung zur Ablieferung erfolgen. In diesem Fall kann lediglich die vorhandene Marktproduktion – der Teil der Produktion, die der Betrieb als Marktproduktion deklariert – der Ablieferungspflicht unterworfen werden.⁴⁸⁹

Die folgenden drei Varianten des § 2 I Nr. 2 EVG ermöglichen Vorschriften über die **Lieferung**, den **Bezug** und die **Zuteilung** von Erzeugnissen. Nach den Vorschriften für die Erzeuger- und Erfassungsstufe schließen sich demnach Regelungen für die Verteilungsstufe⁴⁹⁰ an. *V. Welck* sieht in den Varianten fünf bis sieben des § 2 I Nr. 2 EVG sich ergänzende Begriffe. Bezugsberechtigung und Lieferverpflichtung seien beiden Voraussetzung für eine Zuteilung.⁴⁹¹ Auf der Grundlage dieser Vorschrift können Rationierungsmaßnahmen getroffen werden. Es kann bestimmt werden, dass bestimmte Erzeugnisse nur gegen Berechtigungsnachweise (Lebensmittelkarten, Bezugsscheine) abgegeben werden dürfen.

⁴⁸⁷ Siehe Duden Online, Stichwort erfassen, <http://www.duden.de/rechtschreibung/erfassen>, zuletzt abgerufen am 13.06.2013.

⁴⁸⁸ *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 40.

⁴⁸⁹ *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 40.

⁴⁹⁰ *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 40.

⁴⁹¹ *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 41.

Es können außerdem nach Art. 2 I Nr. 2 EVG Rechtsverordnungen zur **Verwendung, Verlagerung sowie zur zeitlichen und räumlichen Lenkung** der Erzeugnisse erlassen werden. Es handelt sich hierbei um ergänzende Vorschriften, die keiner der Stufen der Ernährungswirtschaft eindeutig zuordenbar, entweder im Vorfeld von Rationierungsmaßnahmen oder zu deren Flankierung erlassen werden können.⁴⁹² Regelungen hinsichtlich der Verwendung der Erzeugnisse werden regelmäßig solche Regelungen sein, die für die Herstellung von Produkten die Verwendung oder gerade die Nichtverwendung bestimmter Erzeugnisse vorsehen. Unter Verlagerungen sind Ortswechsel zu verstehen. Rechtsverordnungen können vorsehen, dass bestimmte Erzeugnisse an bestimmte Orte gebracht werden müssen oder gerade nicht in besonders anfällige Gebiete verlagert werden dürfen.⁴⁹³ Zudem können Vorschriften über die zeitliche und räumliche Lenkung von Erzeugnissen getroffen werden. Als Beispiel für eine zeitliche Lenkungsmaßnahme führt *v. Welck* eine Vorschrift auf, die festlegt, dass bestimmte Erzeugnisse vor der Weiterveräußerung einen bestimmten Zeitraum eingelagert werden müssen.⁴⁹⁴ Eine räumliche Lenkungsmaßnahme wäre entsprechend eine Bestimmung, die vorschreibt, dass Mühlen ihr Getreide nur aus einem bestimmten Umkreis beziehen dürfen.⁴⁹⁵

Um ergänzende Ermächtigungsgrundlagen handelt es sich auch bei den sich anschließenden Ermächtigungen des § 2 I Nr. 2 EVG. Um eine Bewirtschaftung einzuleiten, zu erleichtern oder zu ergänzen⁴⁹⁶ können Vorschriften über die **Be- und Verarbeitung** sowie über die **Verpackung und Kennzeichnung** von Erzeugnissen erlassen werden. Bei der Be- und Verarbeitung von Erzeugnissen geht es um die Weiterbearbeitung bzw. Weiterverarbeitung von bereits gewonnenen, zum Verzehr grundsätzlich geeigneten Erzeugnissen, zu Erzeugnissen einer höheren Be- bzw. Verarbeitungsstufe.⁴⁹⁷ So könnte beispielsweise vorgeschrieben werden, wie Kartoffeln weiterzuverarbeiten sind.⁴⁹⁸ Vorschriften über die Verpackung und Kennzeichnung von Erzeugnissen sind unerlässlich,

⁴⁹² *V. Welck*, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 44.

⁴⁹³ *V. Welck*, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 44.

⁴⁹⁴ *V. Welck*, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 45.

⁴⁹⁵ *V. Welck*, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 45.

⁴⁹⁶ *V. Welck*, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 44.

⁴⁹⁷ *V. Welck*, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 48.

⁴⁹⁸ *V. Welck*, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 48.

um Rationierungsmaßnahmen in der Praxis durchführen zu können. So können die Art der Verpackung, die Menge an Erzeugnissen, die einzeln verpackt werden soll, und eine entsprechende Kennzeichnung vorgeschrieben werden.⁴⁹⁹

III. Vorschriften über die Beschaffenheit der Erzeugnisse, § 2 I Nr. 3 EVG

Nach § 2 I Nr. 3 EVG können Ge- und Verbote hinsichtlich der Beschaffenheit der Erzeugnisse erlassen werden. Es handelt sich hierbei um Vorgaben, welche die **Qualität der Erzeugnisse** betreffen.⁵⁰⁰ Es kann vorgeschrieben werden, dass eine niedrigere Qualität herzustellen ist, wie es bei dem sogenannten „Strecken“ von Erzeugnissen der Fall ist, es kann aber auch ein bestimmter Qualitätsstandard festgelegt werden, der nicht unterschritten werden darf.⁵⁰¹ Im Lebensmittelrecht enthält zudem das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFBG)⁵⁰² in § 13 I und § 34 Ermächtigungsgrundlagen, die es erlauben, die Beschaffenheit von bestimmten Erzeugnissen zu regeln.

IV. Vorschriften über zeitlich begrenzte Abgabeverbote, § 2 I Nr. 4 EVG

§ 2 I Nr. 4 EVG ermächtigt dazu, für maximal 48 Stunden ein Verbot der gewerbsmäßigen Abgabe auszusprechen. Der Erlass eines entsprechenden Verbotes dient in der Regel dazu, Zeit in Versorgungskrisen zu gewinnen. Gerade zu Beginn einer Bewirtschaftungsperiode wird Zeit benötigt, um die Maßnahmen zu treffen, die für die Umstellung auf ein Bewirtschaftungssystem notwendig sind.⁵⁰³ Auch kann ein rechtzeitig erlassenes Abgabeverbot helfen, „Hamsterkäufe“ zu unterbinden.⁵⁰⁴ Unter den Begriff der gewerbsmäßigen Abgabe fallen neben dem Verkauf auch Tauschgeschäfte und Schenkungen im Rahmen von gewerblichen Betrieben.⁵⁰⁵ Nicht erfasst sind hingegen Tauschgeschäfte

⁴⁹⁹ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 49, 50.

⁵⁰⁰ Schürmann, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, S. 94; BT-Drs. 11/6157, S. 9.

⁵⁰¹ Schürmann, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, S. 94; v. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 85.

⁵⁰² Gesetz v. 1.9.2005, BGBl. I, S. 2618, zuletzt geändert am 7.8.2013, BGBl. I, S. 3154.

⁵⁰³ Schürmann, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, S. 94.

⁵⁰⁴ Schürmann, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, S. 94; v. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 93; BR-Drs. 351/62, S. 11.

⁵⁰⁵ Schürmann, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, S. 94; v. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 94.

und nachbarschaftliche Aushilfen zwischen Privathaushalten.⁵⁰⁶ Im Zusammenhang mit dem zeitlich begrenzten Abgabeverbot wird stets auch auf die Bedeutung der privaten Vorratshaltung hingewiesen⁵⁰⁷, denn zumindest kurzfristig werden sich die einzelnen Haushalte aus ihren Vorräten selbst versorgen müssen.

V. Preisregelungen, § 2 I Nr. 5 EVG

Nach § 2 I Nr. 5 EVG können Vorschriften zur Preisregelung getroffen werden. Es können Preise, Kostenansätze, Handels-, Bearbeitungs- und Verarbeitungsspannen festgesetzt werden sowie Zahlungs- und Lieferungsbedingungen für Erzeugnisse. Preisregelungen stellen eine notwendige Ergänzung der Bewirtschaftungsmaßnahmen nach § 2 I Nr. 2 EVG dar. Sie sollen einen angemessenen Preisstand aufrechterhalten und ein angemessenes Preisgefüge gewährleisten.⁵⁰⁸ **Preise** können sowohl als Höchst- als auch als Mindestpreise festgesetzt werden.⁵⁰⁹ Sie können sich an einen bestimmten Adressatenkreis richten (Erzeuger, Großhändler, Einzelhandel) oder für sämtliche Verkäufer gelten.⁵¹⁰ Gerade zu Beginn einer Versorgungskrise kann es sinnvoll sein, auf der Grundlage des § 2 I Nr. 5 EVG einen Preisstopp anzuordnen, durch den Erzeugnisse nicht teurer verkauft werden dürfen, als sie zu einem bestimmten, festgelegten Zeitpunkt verkauft wurden. Es können aber auch genaue Preise für einzelne Produkte bestimmt werden, was im Fortgang einer Krise notwendig werden könnte.

Kostenansätze, Handels-, Bearbeitungs- und Verarbeitungsspannen sind einzelne Faktoren, aus denen sich der Endpreis zusammensetzt.⁵¹¹ **Zahlungs- und Lieferungsbedingungen** sollen nach der Gesetzesbegründung nur insoweit festgesetzt werden, wie es zur Bestimmung von Preisen, Kostenansätzen etc. erforderlich ist.⁵¹² Aufgrund der Auswirkungen, welche die entsprechenden Regelungen auf das gesamtwirtschaftliche

⁵⁰⁶ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 94.

⁵⁰⁷ Schürmann, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, S. 94; V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 94; BR-Drs. 351/62, S. 11.

⁵⁰⁸ Schürmann, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, S. 95; V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 996.

⁵⁰⁹ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 98.

⁵¹⁰ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 98.

⁵¹¹ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 98.

⁵¹² BR-Drs. 351/62, S. 11.

Gefüge haben können, sind Regelungen nach § 3 III EVG im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie zu treffen.

VI. Vorschriften über vorübergehende Umstellung von Betrieben der Ernährungswirtschaft, § 2 I Nr. 6 EVG

Nach § 2 I Nr. 6 EVG können im Wege einer Rechtsverordnung Vorschriften über die vorübergehende Umstellung von Betrieben der Ernährungswirtschaft erlassen werden. Zu den Betrieben der Ernährungswirtschaft zählen die Betriebe der Ernährungsindustrie, des Ernährungshandwerks und des Ernährungshandels.⁵¹³ § 2 I Nr. 6 EVG ermöglicht es, direkt auf die Betriebsabläufe einzuwirken. Der Begriff der Umstellung kann eine Umstellung der Produktion – etwa die Herstellung eines anderen Produktes – betreffen, die innerbetriebliche Organisation oder auch die Verwendung von Betriebsmitteln.⁵¹⁴ Stets kann nur eine *vorübergehende* Umstellung angeordnet werden. Daraus folgt, dass die Rechtsverordnung bzw. die aufgrund der Rechtsverordnung ergangene Einzelverfügung eine zeitliche Begrenzung vorsehen muss.⁵¹⁵

VII. Meldepflichten und Auskunftspflichten, § 2 I Nr. 7, 8 EVG

Die beiden letzten Nummern des § 2 I EVG ermächtigen zu Rechtsverordnungen über Melde- und Auskunftspflichten für Betriebe der Ernährungs- und Landwirtschaft. Sie dienen dazu, verlässliche Daten für den Fall zu sammeln, dass eine staatliche Bewirtschaftung eingeführt wird. Entsprechend dieser Zwecksetzung sind Rechtsverordnungen auf der Grundlage des § 2 I Nr. 7 und Nr. 8 EVG gemäß § 3 II 3 EVG keinem Anwendungsvorbehalt unterstellt, sie können jederzeit anwendbar sein.

Meldepflichten zur Erhebung von betrieblichen Daten nach § 2 I Nr. 7 EVG können einmalig oder regelmäßig zu erfüllen sein.⁵¹⁶ Ihnen muss unaufgefordert zum in der Rechtsverordnung bestimmten Zeitpunkt nachgekommen werden. § 2 I Nr. 8 EVG ermächtigt zu Rechtsverordnungen, welche **Auskunftspflichten** zur Vorbereitung von Rechtsverordnungen nach § 2 I Nr. 1-6 EVG normieren. Auskünfte sind im Gegensatz zu

⁵¹³ V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 5 Rn. 9.

⁵¹⁴ BT-Drs. 11/6157, S. 9.

⁵¹⁵ V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 103.

⁵¹⁶ V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 5 Rn. 8.

Meldepflichten nur nach Aufforderung zu erteilen.⁵¹⁷ Nach dieser Vorschrift könnte daher eine Rechtsverordnung bestimmte Auskunftspflichten festlegen, die allerdings nur dann zu erfüllen sind, wenn im Wege eines Verwaltungsakts eine entsprechende Auskunft verlangt wird. Ebenfalls eine Auskunftspflicht sieht § 9 EVG vor. Im Gegensatz zu § 2 I Nr. 8 EVG handelt es sich bei § 9 EVG jedoch nicht um eine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen, sondern um eine unmittelbar wirksame gesetzliche Auskunftspflicht. Diese Vorschrift gestattet der zuständigen Behörde, Einzelauskünfte zur Vorbereitung, aber auch zur Durchführung von Rechtsverordnungen, einzuholen.⁵¹⁸ Voraussetzung für Auskunftspflichten nach § 9 EVG ist allerdings, dass die Rechtsverordnung, die vorbereitet oder durchgeführt werden soll, bereits erlassen ist.⁵¹⁹

B. Ermächtigungsgrundlagen im Ernährungssicherungsgesetz

Alle Ermächtigungsgrundlagen, die sich im Ernährungsvorsorgegesetz finden, sind auch im Ernährungssicherungsgesetz enthalten. In der untenstehenden Tabelle findet sich eine Übersicht, welche Ermächtigungsgrundlagen des Ernährungssicherungsgesetzes, welchen Ermächtigungsgrundlagen im Ernährungsvorsorgegesetz entsprechen. Die inhaltlichen Ausführungen zu diesen Ermächtigungsgrundlagen gelten ohne Abweichungen auch für das Ernährungssicherungsgesetz. Im Folgenden sind daher noch die Ermächtigungsgrundlagen des § 1 I Nr. 3-7 ESG sowie des § 5 ESG (Buchführungs-, Melde- und Auskunftspflichten) **zu untersuchen**.

Ernährungssicherungsgesetz		Ernährungsvorsorgegesetz
§ 1 I Nr. 1	entspricht	§ 2 I Nr. 1
§ 1 I Nr. 2	entspricht	§ 2 I Nr. 2
§ 1 I Nr. 8	entspricht	§ 2 I Nr. 3
§ 1 I Nr. 9	entspricht	§ 2 I Nr. 4
§ 1 I Nr. 10	entspricht	§ 2 I Nr. 5
§ 1 I Nr. 11 Alt. 2 (bzgl. der Umstellung von Betrieben der Ernährungs-	entspricht	§ 2 I Nr. 6

⁵¹⁷ V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 16 Rn. 2; vgl. auch zur Auskunftspflicht des § 29 GewO: Meßerschmidt, in: Pielow (Hg.), Beck'scher Online-Kommentar Gewerberecht, 22. Edition 2013, § 29 Rn. 10.

⁵¹⁸ BR-Drs. 505/89, S. 20 f.

⁵¹⁹ BR-Drs. 505/89, S. 21.

wirtschaft)		
-------------	--	--

Tabelle 1: gleichlautende Ermächtigungsgrundlagen des Ernährungssicherstellungs- und Ernährungsvorsorgegesetzes

1. Ermächtigungsgrundlagen des § 1 I ESG

1. Vorschriften über die Verwendung von Betriebsmitteln in der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, § 1 I Nr. 3 ESG

Regelungen auf der Grundlage von § 1 I Nr. 3 ESG sollen den rationellen Einsatz von Betriebsmitteln in der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung im Krisenfall absichern.⁵²⁰ Dem rationellen Einsatz von **Betriebsmitteln** kommt im Verteidigungsfall besondere Bedeutung zu, da mit Rohstoffengpässen zu rechnen ist.⁵²¹ Als Betriebsmittel werden in der Ermächtigungsgrundlage beispielhaft landwirtschaftliche Maschinen und Geräte, Treibstoffe, Brennstoffe, Düngemittel und Pflanzenschutzmittel genannt. Unter den Begriff der Betriebsmittel fallen nur dingliche Betriebsmittel, keine Arbeitskräfte⁵²² und auch keine Tiere.⁵²³ Der Begriff der Verwendung schließt sowohl den Gebrauch (z.B. von Maschinen) als auch den Verbrauch von Betriebsmitteln (etwa der Verbrauch von Düngemitteln) ein.⁵²⁴

Hinsichtlich der **Verwendung** können Ge- und Verbote Gegenstand von Rechtsverordnungen sein.⁵²⁵ So kann beispielsweise die gemeinschaftliche Verwendung in einer Rechtsverordnung angeordnet werden oder auch eine Stilllegung von Maschinen.⁵²⁶

2. Vorschriften über die Zuteilung von Betriebsmitteln, § 1 I Nr. 4 ESG

§ 1 I Nr. 4 ESG ermächtigt zu Regelungen über die Zuteilung von Betriebsmitteln. Regelungen über die Verwendung von Betriebsmitteln nach Nr. 3 müssen in der Regel einhergehen mit Regelungen über ihre Zuteilung. Dabei kann es sich sowohl um den Ersatz

⁵²⁰ V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 55.

⁵²¹ V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 55.

⁵²² V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 61.

⁵²³ V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 61; Regelungen, die Tiere betreffen, können ggf. nach § 1 I Nr. 1 Alt. 2 ESG bzw. nach § 2 I Nr. 1 Alt. 2 EVG getroffen werden.

⁵²⁴ V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 59.

⁵²⁵ V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 63.

⁵²⁶ Schürmann, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, S. 92 f.

als auch um eine Erstbeschaffung von Produktionsmitteln handeln.⁵²⁷ Da es sich bei Betriebsmitteln um Waren der gewerblichen Wirtschaft handelt, müsste ihre Zuteilung eigentlich nach dem Wirtschaftssicherstellungsgesetz erfolgen.⁵²⁸ Ausnahmsweise können nach § 1 I Nr. 4 ESG aber Rechtsverordnungen nach dem Ernährungssicherstellungsgesetz ergehen, wenn es sich entweder um Güter mit ausschließlicher Zweckbestimmung handelt – Güter, die ausschließlich als Betriebsmittel i.S.d. § 1 I Nr. 3 ESG dienen – oder, wenn eine Freigabe nach dem Wirtschaftssicherstellungsgesetz erfolgt ist.

3. Vorschriften über die Verwendung von Produktionsmitteln in Betrieben der Ernährungswirtschaft, § 1 I Nr. 5 ESG

§ 1 I Nr. 5 ESG ermächtigt zu Vorschriften über die Verwendung von Produktionsmitteln in Betrieben der Ernährungswirtschaft. Es handelt sich um eine Parallelvorschrift zu § 1 I Nr. 3 ESG, der die Verwendung von Betriebsmitteln in der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung regelt, für die Stufe der produzierenden Ernährungswirtschaft.

4. Vorschriften über die Veranlagung der Erzeuger zur Ablieferung, § 1 I Nr. 6 ESG

§ 1 I Nr. 6 ESG ermöglicht Rechtsverordnungen über die Veranlagung der Erzeuger zur Ablieferung. Es handelt sich daher um eine Ergänzung der Ermächtigung zu Vorschriften über die Ablieferung nach § 1 I Nr. 2 Var. 4 ESG. Unter Veranlagung ist die hoheitliche Festlegung einer bestimmten Ablieferungsart und Ablieferungsmenge zu verstehen.⁵²⁹ Adressaten entsprechender Rechtsverordnungen können nur Erzeugerbetriebe, also Urproduzenten⁵³⁰, sein. Nur bei diesen ist auch eine Veranlagung zur Ablieferung sinnvoll, da sie im Gegensatz zu den gewerblichen Betrieben der Ernährungswirtschaft nicht ausschließlich für den Markt produzieren, sondern auch für den eigenen Haushalt und Betrieb.⁵³¹

⁵²⁷ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 64.

⁵²⁸ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 66.

⁵²⁹ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 78.

⁵³⁰ So v. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 79.

⁵³¹ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 77.

5. Vorschriften über die Selbstversorgung, § 1 I Nr. 7 ESG

Rechtsverordnungen über die Veranlagung zur Ablieferung und über die Selbstversorgung sind zwei Seiten einer Medaille. Die von einem Erzeuger hervorgebrachten Erzeugnisse werden in zwei Gruppen eingeteilt, ein Teil wird zur Ablieferung veranlagt, der andere steht dem Erzeuger zur Selbstversorgung zur Verfügung. Wird daher eine Veranlagung zur Ablieferung getroffen, wird indirekt auch eine Regelung über die Selbstversorgung getroffen.⁵³² Ein enger Zusammenhang besteht auch zu Rationierungsmaßnahmen (Zuteilungs- und Bezugsvorschriften). Werden Regelungen über die Selbstversorgung getroffen, ziehen diese differenzierte und angepasste Rationierungsmaßnahmen nach sich.⁵³³

6. Vorschriften über die vorübergehende Aufrechterhaltung, Umstellung und Eröffnung von Betrieben der Ernährungswirtschaft, § 1 I Nr. 11 ESG

Im Gegensatz zu § 2 I Nr. 6 EVG ermächtigt § 1 I Nr. 11 ESG nicht nur zu Rechtsverordnungen, die die vorübergehende Umstellung von Betrieben der Ernährungswirtschaft regeln⁵³⁴, sondern auch zu Vorschriften über deren vorübergehende Aufrechterhaltung und Eröffnung. Es kann demnach nicht nur über das WIE der Produktion bestimmt werden, sondern auch über das OB. Es kann bestimmt werden, dass bestimmte Betriebe aufrecht erhalten, also vorübergehend weitergeführt, werden müssen, oder dass ein Betrieb eine Produktion erstmalig aufnehmen oder wieder aufnehmen muss.⁵³⁵

II. Ermächtigung für Buchführungs-, Melde- und Auskunftspflichten, § 5 ESG

Neben § 1 I ESG enthält auch § 5 ESG Ermächtigungsgrundlagen.⁵³⁶ In Rechtsverordnungen können Buchführungs-, Melde-, Aufzeichnungs- und Auskunftspflichten festgelegt werden. Hintergrund dieser Ermächtigung ist die Tatsache, dass die Behörden, um sachgerechte Rechtsverordnungen vorbereiten zu können, über bestimmte Informationen

⁵³² V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 81.

⁵³³ So auch v. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 84.

⁵³⁴ Zu den Begriffen „vorübergehend“, „Umstellung“ und „Ernährungswirtschaft“ siehe oben.

⁵³⁵ Vgl. v. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 101.

⁵³⁶ Ebenfalls eine Ermächtigungsgrundlage stellt § 6 I ESG dar, der zu Rechtsverordnungen über die Vorratshaltung ermächtigt.

verfügen müssen. Sie müssen sich einen Überblick über die Versorgungslage, die Warenbestände und auch über die Leistungsfähigkeit der Betriebe verschaffen können.⁵³⁷ Diese Informationen sollen jederzeit, nicht erst unter den Voraussetzungen des Art. 80a GG erhoben werden können, sodass Rechtsverordnungen nach § 5 ESG, ebenso wie Rechtsverordnungen nach § 2 I Nr. 7, 8 EVG⁵³⁸, keinem Anwendungsvorbehalt unterstellt sind. Die folgende Tabelle gibt zunächst einen Überblick darüber, welche Pflichten welchen Betrieben nach dem Ernährungssicherstellungsgesetz im Wege einer Rechtsverordnung auferlegt werden dürfen.

	Buchführungs- pflichten	Meldepflichten	Aufzeichnungs- pflichten	Auskunfts- pflichten
Ernährungs- wirtschaft	§ 5 Nr. 1 ESG	§ 5 Nr. 1 ESG	-	§ 5 Nr. 3 ESG
Landwirtschaft	-	§ 5 Nr. 2 ESG	§ 5 Nr. 2 ESG	§ 5 Nr. 3 ESG
Forstwirtschaft	-	§ 5 Nr. 2 ESG	§ 5 Nr. 2 ESG	§ 5 Nr. 3 ESG
Holzwirtschaft ⁵³⁹	§ 5 Nr. 1 ESG	§ 5 Nr. 1 ESG	-	§ 5 Nr. 3 ESG

Tabelle 2: Übersicht über die Buchführungs-, Melde- und Auskunftspflichten nach § 5 ESG

Unter einer **Buchführungspflicht** ist die Pflicht zu verstehen, alle Geschäftsvorfälle eines Unternehmens planmäßig und lückenlos aufzuzeichnen.⁵⁴⁰ Buchführungspflichten können ausschließlich für Betriebe der Ernährungs- und Holzwirtschaft normiert werden. Es wird davon ausgegangen, dass diese Betriebe kaufmännisch organisiert und daher in der Lage sind, Bücher zu führen. Zum Begriff der **Meldepflichten** wird auf die obigen Ausführungen im Rahmen des § 2 I Nr. 7⁵⁴¹ verwiesen. Meldepflichten können sämtlichen in der Norm genannten Betrieben im Wege einer Rechtsverordnung auferlegt werden. Der Begriff der **Aufzeichnungspflicht** meint das Anfertigen einfacher Notizen über Betriebsvorgänge.⁵⁴² Hintergrund für die Festlegung von bloßen Auskunftspflichten war der Gedanke, land- und forstwirtschaftlichen Betrieben keine

⁵³⁷ Vgl. v. *Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 5 Rn. 12.

⁵³⁸ Siehe oben.

⁵³⁹ Die Holzwirtschaft befasst sich mit der wirtschaftlichen Verwertung des Rohstoffs Holz, ist also „Abnehmerin“ der Forstwirtschaft.

⁵⁴⁰ V. *Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 5 Rn. 7.

⁵⁴¹ Siehe oben unter Gliederungspunkt A VII.

⁵⁴² V. *Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 5 Rn. 6.

umfangreichen Buchführungspflichten aufzuerlegen, die sie überfordern würden.⁵⁴³ **Auskunftspflichten** sind Pflichten, bestimmte Informationen nach Aufforderung zu erteilen.⁵⁴⁴ Im Wege einer Rechtsverordnung können daher allen genannten Betrieben Auskunftspflichten auferlegt werden, die der Vorbereitung von Rechtsverordnungen nach § 1 I ESG dienen. Es handelt sich um eine Parallelvorschrift zu § 2 I Nr. 8 EVG, der allerdings nur Betriebe der Ernährungs- und Landwirtschaft als Adressaten zulässt.

Ebenso, wie § 2 I Nr. 8 EVG von § 9 EVG ergänzt wird, gibt es auch im Ernährungssicherungsgesetz in § 16 eine gesetzlich normierte Auskunftspflicht, die von den zuständigen Behörden in Anspruch genommen werden kann, falls dies zur Durchführung von Rechtsverordnungen oder zu ihrer Vorbereitung notwendig ist.

III. Ermächtigung zur Lagerung und Vorratshaltung⁵⁴⁵, § 6 ESG

Weitere Ermächtigungsgrundlagen finden sich in § 6 ESG. Hiernach können im Wege einer Rechtsverordnung Vorschriften über die Lagerung und Vorratshaltung von Erzeugnissen (§ 6 I ESG) sowie von sächlichen Betriebsmitteln (§ 6 II, III ESG) erlassen werden. Adressaten entsprechender Rechtsverordnungen können nur Betriebe der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft sein. Die Vorschrift des § 6 ESG enthält die einzigen Ermächtigungsgrundlagen innerhalb des Ernährungsvorsorgegesetzes und des Ernährungssicherungsgesetzes, die ganz ausschließlich Vorsorgezwecken dienen.⁵⁴⁶ Während Rechtsverordnungen im Melde- und Auskunftsbereich auch während einer Versorgungskrise von elementarer Bedeutung sein können, müssen Lagerungs- und Vorratsregelungen bereits in Friedenszeiten erlassen und umgesetzt werden, um schließlich im Krisenfall auf die angelegten Vorräte zurückgreifen zu können.⁵⁴⁷ Bei Erlass des Ernährungssicherungsgesetzes im Jahre 1965⁵⁴⁸ konnten entsprechende Rechtsverordnungen noch sowohl der Vorsorge für den Verteidigungsfall

⁵⁴³ V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 5 Rn. 5.

⁵⁴⁴ V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 16 Rn. 2; siehe auch schon oben.

⁵⁴⁵ Ausführlich zu Vorsorgemaßnahmen durch den Staat, vgl. Kapitel 8.

⁵⁴⁶ V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 6 Rn. 1.

⁵⁴⁷ Vgl. v. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 6 Rn. 1.

⁵⁴⁸ Gesetz über die Sicherstellung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft (Ernährungssicherungsgesetz) v. 24. August 1965, BGBl. I S. 938.

als auch der Vorsorge für friedenszeitliche Versorgungskrisen dienen.⁵⁴⁹ Im Zuge der ersten Änderung des Ernährungssicherstellungsgesetzes⁵⁵⁰ fand 1968 eine Beschränkung der Zwecksetzung auf Verteidigungszwecke statt.⁵⁵¹ Begründet wurde diese Beschränkung damit, dass „Vorratslager zur Bewältigung von Versorgungskrisen im Frieden [...] unter den gegebenen Verhältnissen nicht mehr in Betracht [kämen]“.⁵⁵² Diese Einschätzung hat auch in der Folgezeit keine Änderung erfahren, sodass sich heute eine entsprechende Ermächtigung nur im Ernährungssicherstellungs-, nicht aber im Ernährungsvorsorgegesetz findet.

Inhaltlich dürfen Regelungen einerseits zur Lagerung und andererseits zur Vorratshaltung erlassen werden. *V. Welck* bezieht den Begriff der **Lagerung** zunächst auf die Frage, ob und wie lange Erzeugnisse beim Produzenten verbleiben müssen bis sie in den Handel kommen.⁵⁵³ Weiterhin bezeichne der Begriff Lagerung aber auch die Umstände, unter denen Erzeugnisse aufbewahrt werden müssen (etwa den Ort und die Art der Aufbewahrung).⁵⁵⁴ Vorschriften zur **Vorratshaltung** regeln, ob eine Vorratshaltung, also der planmäßige und gezielte Aufbau eines Bestandes an Erzeugnissen, erfolgen muss und insbesondere, welche Erzeugnisse von der Regelung betroffen sind.⁵⁵⁵

Der Erlass von Rechtsverordnungen nach § 6 I, II, III ESG ist nicht vom Vorliegen der Voraussetzungen des § 2 I ESG abhängig.⁵⁵⁶ Lediglich der in § 2 II ESG normierte Verhältnismäßigkeitsgrundsatz muss eingehalten werden.

IV. Zusammenfassung der ausschließlich im Ernährungssicherstellungsgesetz enthaltenen Ermächtigungsgrundlagen

Im Ernährungssicherstellungsgesetz sind somit einige Ermächtigungsgrundlagen enthalten, die im Ernährungsvorsorgegesetz nicht zu finden sind. So können nur nach dem

⁵⁴⁹ Siehe § 6 I S. 1 a.E. ESG a.F. (1965).

⁵⁵⁰ Gesetz zur Änderung des Ernährungssicherstellungsgesetzes v. 9. Juli 1968, BGBl. I S. 782.

⁵⁵¹ Siehe § 6 I S. 1 a.E. ESG a.F. (1969).

⁵⁵² BT-Drs. V/2361, S. 5.

⁵⁵³ *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 6 Rn. 7.

⁵⁵⁴ *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 6 Rn. 7.

⁵⁵⁵ *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 6 Rn. 7.

⁵⁵⁶ Zur zweifelhaften Wirksamkeit der Voraussetzungen des § 2 I EGS siehe schon Kapitel 3 und Kapitel 5.

Ernährungssicherstellungsgesetz Vorschriften über die Verwendung und die Zuteilung von Betriebsmitteln erlassen werden. Ebenso sind Rechtsverordnungen, die die Veranlagung von Erzeugern zur Ablieferung und die Selbstversorgung betreffen, nur auf der Grundlage des Ernährungssicherstellungsgesetzes möglich. Während beide Gesetze zu Rechtsverordnungen über die Umstellung von Betrieben ermächtigen, können nur aufgrund des Ernährungssicherstellungsgesetzes Rechtsverordnungen erlassen werden, welche die Entscheidung der Aufrechterhaltung oder Eröffnung eines Betriebes betreffen.

Während Rechtsverordnungen auf der Grundlage des Ernährungsvorsorgegesetzes nach § 2 I Nr. 7, 8 EVG nur Melde- und Auskunftspflichten vorsehen dürfen, können Rechtsverordnungen nach dem Ernährungssicherstellungsgesetz auch Buchführungs- und Aufzeichnungspflichten vorsehen. Eine Ermächtigung zu Rechtsverordnungen über die Lagerung und Vorratshaltung von Erzeugnissen enthält ausschließlich das Ernährungssicherstellungsgesetz.

Bei einer Neuorganisation ist zu prüfen, ob und wieweit die bisher ausschließlich für das Ernährungssicherstellungsgesetz geltenden Ermächtigungen auf den Bereich des Ernährungsvorsorgegesetzes ausgeweitet werden könnten.

Kapitel 8: Vorsorgemaßnahmen durch den Staat, insbesondere Lagerhaltung

A. Gegenwärtige Situation

§ 8 EVG statuiert eine Pflicht des Bundes, der Länder und Gemeinden zur Schaffung der organisatorischen, personellen und materiellen Voraussetzungen zur Durchführungen von Maßnahmen zur Sicherung der Ernährungsvorsorge. Des Weiteren gestattet § 6 ESG den Erlass von Rechtsverordnungen schon im Vorkrisenfall, um die Nahrungsmittelwirtschaft zur Vorratshaltung zu verpflichten. Hierbei sei auf die Ausführungen in Kapitel 7 verwiesen.

I. Vorräte

Auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland lagern in drei verschiedenen Bestandsystemen Vorräte. Zum einen lagert die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) Reis (Lang- und Rundkornreis), Hülsenfrüchte (Erbsen und Linsen), Vollmilchpulver und Kondensmilch im Rahmen der **Zivile Notfallreserve** (ZNR). Ziel dieser Reserven ist die Sicherstellung der Versorgung - vor allem der Ballungsgebiete - mit einer täglichen Mahlzeit. Die Lagerung erfolgt hier dezentral in gewerblich betriebenen Lagern am Rande der Ballungsgebiete bei einer möglichst großen Verteilung über das gesamte Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Lediglich Kondensmilch wird von den Herstellern am Ort der Herstellung im Auftrag der BLE gelagert.

Im Rahmen der **Bundesreserve Getreide** lagert die BLE im Auftrag des BMELV Weizen, Roggen und Hafer zur Sicherstellung der Brotherstellung in der Nähe von Mühlen. Zur Zeit werden rund 440.000 Tonnen Weizen, 140.000 Tonnen Hafer und 50.000 Tonnen Roggen eingelagert.⁵⁵⁷

Des Weiteren lagerten Waren in Rahmen der EG/EU-Interventionsbestände auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland.⁵⁵⁸ „Man kann davon ausgehen“⁵⁵⁹ dass diese

⁵⁵⁷ FAZ, „In der Not gibt's Bundeserbsen“, 29.06.2010, <http://www.faz.net/aktuell/politik/geheimeregetreidelager-in-der-not-gibt-s-bundeserbsen-1993771.html> (zuletzt abgerufen am 11.06.2012).

⁵⁵⁸ *Solmecke/Wolter*, Ernährungsvorsorge Ernährungssicherstellung, 3. Auflage 1994, S. 55.

Bestände im Falle einer Versorgungskrise zur Verfügung stehen. Diese Bestände umfassen Brot-, Futter- und Industriegetreide, Butter, Magermilchpulver sowie Rindfleisch. Die EG/EU-Interventionsbestände wurden eingerichtet und werden betrieben, um Marktschwankungen abzufedern; daher erfolgt die Lagerung am Produktionsort ohne Beachtung versorgungspolitischer Gesichtspunkte. Die eingelagerten Bestände müssen im Einsatzfall größtenteils weiter verarbeitet werden, damit sie als Nahrungsmittel verwendet werden können. Ihre rechtliche Grundlage erfahren die Bestände in Art. 40 II UAbs. 1 AEUV.

Auf Grund der Restrukturierung der Marktinterventionen wurden die **EU-Interventionsbestände** aufgelöst. Somit kann auf diese nicht mehr zurückgegriffen werden.

Die Lagerung der Bestände durch die BLE erfolgt gewöhnlich in gewerblichen Lagerhallen – außer Kondensmilch (dort erfolgt die Lagerung in Werkslagern bei dem Produzenten) – für 10 Jahre. Es erfolgt eine ständige Umwälzung (außer Kondensmilch – dort besteht eine Pflicht der Hersteller zur ständigen Bevorratung einer bestimmten Menge Kondensmilch). Das BLE führt alle 4 bis 6 Wochen Kontrollen durch. Die Aufträge zur Lagerung werden durch die BLE an private Anbieter im Rahmen von Ausschreibungen vergeben. Die Auswahl der zu lagernden Produkte erfolgt hauptsächlich auf Grund von ernährungsphysiologischen Erkenntnissen, unter Berücksichtigung einer langen Lagerungsfähigkeit (über 10 Jahre). Die Bestände sollen keine Vollversorgung über einen längeren Zeitraum ermöglichen, sondern eine Teilversorgung für einige Tage bis wenige Wochen zur Überwindung kurzfristiger Engpässe gewährleisten.

Die Bestände werden auf Kredit durch die BLE erworben. Die Kosten für die Lagerung und die Verwertungsverluste bei der Umwälzung der Bestände betragen € 15,45 Millionen (2012). Zusätzlich übernimmt das BMELV die Kreditfinanzierungskosten.

Die Verteilung der Bestände im Krisenfall soll durch Transportverbände des THW oder anderer Hilfsorganisationen erfolgen. Sollten diese Ressourcen nicht ausreichen, kann

⁵⁵⁹ *Solmecke/Wolter*, Ernährungsvorsorge Ernährungssicherstellung, 3. Auflage 1994, S. 55; ähnlich: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Dritter Gefahrenbericht, 2006, S. 76f.

im Rahmen des Verkehrsleistungsgesetzes auf die Dienstleistungen von privaten Speditionen zurückgegriffen werden.

Im Falle einer rein nationalen Versorgungskrise wäre auch eine Steigerung des Imports an Nahrungsmitteln denkbar.⁵⁶⁰

II. Informationsbeschaffung und -verarbeitung

Die BLE erstellt, zur ständigen Vorbereitung auf einen Krisenfall, nationale Versorgungsbilanzen. Basis dieser Bilanzen bilden die amtlichen Agrarstatistik, die Ernteberichterstattung, die (Außen-)Handelsstatistik, die Meldungen über Marktordnungswaren sowie spezielle Meldungen zur Ernährungswirtschaft und Konsumforschung. Inhaltlich liefern diese Statistiken Aussagen zur Erzeugung, zur Verarbeitung und zum Verbrauch bestimmter Nahrungsmittel.⁵⁶¹ Ziel ist die Feststellung der national möglichen Versorgungsabdeckung im Krisenfall.⁵⁶²

Ihre gesetzliche Basis findet diese Statistik zum Teil in den Regelungen der **Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung (EMWV)**, welche auf Grundlage der § 2 I Nr. 7 i.V.m. §§ 2 III, 3 I, 4 I, 16 Nr. 2 lit. b), 3 IV 1 EVG und § 5 i.V.m. §§ 10 VI, 25 Nr. 2 lit. b), 7 I ESG erlassen wurde. Zur Meldung im Rahmen der §§ 2 f. EMWV sind die Betriebe der Ernährungswirtschaft, wie bspw. Mahlmühlen, Bäckereien, Hersteller von Fertiggerichten, verpflichtet, § 1 I 1 Nr. 1 – 15 EMWV. Die Meldung hat dabei bei den meisten Betriebstypen ab einer bestimmten Mindestgröße zu erfolgen, § 1 I 2 EMWV i.V.m. Anlage 1 EWMV. Gemeldet werden müssen allgemeine Angaben zur Betriebsstätte, wie bspw. der Wasserverbrauch, die Sicherstellung der Energieversorgung, Anlage 2 EWMV; des Weiteren müssen je nach Betriebsstätte verschiedene Angaben zu den Nahrungsmittel-

⁵⁶⁰ *Menski/Gardemann*, Auswirkungen des Ausfalls Kritischer Infrastrukturen auf den Ernährungsgsektor am Beispiel des Stromausfalls im Münsterland im Herbst 2005, Empirische Untersuchung im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), 2006, S. 35.

⁵⁶¹ *Menski/Gardemann*, Auswirkungen des Ausfalls Kritischer Infrastrukturen auf den Ernährungsgsektor am Beispiel des Stromausfalls im Münsterland im Herbst 2005, Empirische Untersuchung im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), 2006 S. 36.

⁵⁶² Bundesamt für Landwirtschaft und Ernährung, Die Ernährungsnotfallvorsorge, http://www.ble.de/DE/01_Markt/11_Ernaehrungsvorsorge/06_Versorgungsbilanzen/versorgungsbilanzen_node.html, zuletzt abgerufen am 30.04.2012.

herstellungs- und -verarbeitungsmengen gemeldet werden, Anlagen 3 EWMV. Erfasst werden die Versorgungsbilanzen für Getreide, Mehl, Kartoffeln, Zucker, Nahrungsfette, Fleisch, Geflügel, Eier, Milch, Milcherzeugnisse und Butter.⁵⁶³ Des Weiteren unterliegen Handelsbetriebe Meldeauflagen aus § 15 I MarktONOG i.V.m. §§ 1 ff. MarktOWMeldV. Die jeweiligen Bundesländer weisen einen – landschaftlich bedingten – sehr unterschiedlichen Selbstversorgungsgrad mit den verschiedenen Nahrungsmitteln auf.⁵⁶⁴

Zur Bewältigung der Informationsverteilung wurde das **Informationssystem Ernährungsnotfallvorsorge (IS-ENV)**⁵⁶⁵ eingerichtet. Es besteht aus dem Fachinformationssystem (FIS-ENV), dem Geo-Informationssystem (GIS-ENV) und einem öffentlichen Internetportal. Ziel dieser Plattform ist die Bereitstellung verwaltungsinterner Informationen zur Ernährungsnotfallvorsorge. Dabei soll das IS-ENV der Unterstützung staatlicher Stellen beim Management akuter Krisensituationen im Ernährungsbereich dienen. Dies geschieht u.a. durch die Bereitstellung statistischen und geographischen Materials, der Analyse und Darstellung von Krisenszenarien und der darauf aufbauenden Planungsoptionen; der Erleichterung der Koordinierung zwischen den zuständigen Stellen bei Vorsorgemaßnahmen und in akuten Krisensituationen und durch die Weitergabe von Information an Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der Ernährungsnotfallvorsorge.

B. Anzustrebender Umfang der Lagerungsbestände

Der Umfang der Bevorratungsbestände sollte sich aus einer Gesamtschau der wahrscheinlichen Dauer einer Versorgungskrise, der Eintrittswahrscheinlichkeit, der Dauer des erforderlichen Überbrückungszeitraums sowie der Anzahl der voraussichtlich zu versorgenden Personen bemessen. Der zu überbrückende Zeitraum richtet sich nach der

⁵⁶³ Bundesamt für Landwirtschaft und Ernährung, Die Ernährungsnotfallvorsorge, http://www.ble.de/DE/01_Markt/11_Ernaehrungsvorsorge/06_Versorgungsbilanzen/versorgungsbilanzen_node.html, zuletzt abgerufen am 30. April 2012.

⁵⁶⁴ BLE, Nationale und Regionale Versorgungsbilanzen, http://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/01_Markt/11_Ernaehrungsvorsorge/Versorgungsbilanzen.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 30. April 2012.

⁵⁶⁵ http://www.ble.de/DE/01_Markt/11_Ernaehrungsvorsorge/04_IS-ENV/IS-ENV_node.html, zuletzt abgerufen am 30. April 2012.

Zeitspanne, die zur Bereitstellung von Ersatzimporten notwendig ist. Hierbei ist nach Bewertung von *Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann* mit ca. vier Wochen zu rechnen.

Bei einem Ausfall der Importfähigkeiten verlängert sich dieser Zeitraum dementsprechend, da zunächst die Krisenorganisation aufgebaut werden muss, bis dann die Produktionsumstellung Wirkung entfalten kann. *Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann* sehen hier einen Zeitraum von 6 Monaten als angemessen an.⁵⁶⁶

C. Erweiterung der § 8 EVG und § 15 ESG

Die einzigen normativen Verankerung der staatlichen Maßnahmen im Vorfeld einer Versorgungskrise sind in § 8 EVG und § 15 ESG zu finden.

Mit dem Bezug auf die Zwecke des § 1 I ESG respektive des § 1 I EVG verpflichten § 8 EVG und § 15 ESG den Bund, die Länder und die Gemeinden nicht nur zur Vorbereitung des Vollzugs der Rechtsverordnungen, sondern auch zur Vorsorge im Hinblick auf alle theoretisch möglicherweise notwendigen Maßnahmen, die eine ausreichende Versorgung sicherstellen.⁵⁶⁷ Daher sind § 8 EVG und § 15 ESG dahin gehend zu verstehen, dass sie zwei Handlungsprogramme für die angesprochenen Rechtsträger beinhalten⁵⁶⁸: Erste Aufgabe ist die **Vorbereitung des Vollzugs** der Rechtsverordnung. Sie haben die organisatorischen, personellen und materiellen Voraussetzungen zu schaffen, um diese Rechtsverordnungen im Krisenfall unverzüglich anwenden zu können.⁵⁶⁹ Davon zu trennen ist die zweite Aufgabe. Diese umfasst die **Schaffung der Grundlage für die Sicherstellung der Versorgung**.⁵⁷⁰ *Von Welck* sieht die Pflicht zur Erfüllung der zweiten Aufgabe auch darin begründet, dass es Aufgabe des Staates sei, aus seiner „wesensgemäßen Verpflichtung, das Allgemeinwohl zu mehren“⁵⁷¹.

⁵⁶⁶ *Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann*, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 62f.

⁵⁶⁷ *V. Welck*, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 15, Rn. 3.

⁵⁶⁸ *V. Welck*, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 15, Rn. 6; Eine einschränkende Auslegung wird in Rn. 15 erwähnt, jedoch so gleich entkräftet und nicht mit Argumenten unterfüttert.

⁵⁶⁹ *V. Welck*, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 15, Rn. 7.

⁵⁷⁰ *V. Welck*, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 15, Rn. 8.

⁵⁷¹ *V. Welck*, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 15, Rn. 3.

Im Hinblick auf die verpflichteten Bereiche, umfasst die organisatorische Vorbereitung, dass die staatlichen Institutionen Referate, Dezernate oder Sachgebiete einrichten, welche die notwendigen Maßnahmen vorbereiten. Diese haben dann die Aufgabe beispielsweise Verwaltungsvorschriften und Rechtsverordnungen zu erarbeiten oder zusätzlich erforderliche Räumlichkeiten für den Krisenfall zu identifizieren.⁵⁷² Die personelle Vorbereitung umfasst die Schaffung und Besetzung notwendiger Planstellen, um die organisatorischen Vorbereitungsmaßnahmen durchführen zu können.⁵⁷³ Die materielle Vorbereitung umfasst die Bereitstellung des für die Vorbereitung notwendigen Sachaufwandes.⁵⁷⁴ Auch die Ermittlung des Bedarfes und die Erkundung möglicher Bedarfsdeckungsmöglichkeiten gehören dazu.⁵⁷⁵

Die Regelung muss sich der **Kritik** aussetzen, dass sie unbestimmt weit ist, da sie keinen konkreten Arbeitsauftrag an die angesprochenen Rechtsträger enthält. Dem wird entgegen, dass auf Grund der Vielschichtigkeit der möglichen Gründe für eine Versorgungskrise und die sehr unterschiedlichen Ausgestaltungsformen einer solchen Krise eine abschließende Aufzählung von zu ergreifenden Vorsorgemaßnahmen schlechthin unmöglich ist.⁵⁷⁶

Denkbar wäre die Aufnahme einer gewissen Richtgröße, die von den Gebietskörperschaften zu erfüllen ist: Dem Bund könnte aufgegeben werden, dafür Sorge zu tragen, dass innerhalb von 14 Tagen nach Eintritt einer Versorgungskrise die Versorgung aus Lagerbeständen sichergestellt und dann eine Mindestversorgung von 2.000 kcal erreicht wird. Die Ausfüllung dieser Anforderungen wäre wiederum dem Bund überlassen.

Eine andere Regelungstechnik würde durch die Benennung konkreter Aufgaben realisiert werden. Dem Bund könnte aufgetragen werden, Lager in einem gewissen – in der Norm festzulegenden – Umfang zu betreiben, regelmäßige Kontrollen durchzuführen etc. Die Länder würden zur Entwicklung von Umsetzungsplänen für den Notfall verpflichtet.

⁵⁷² V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 15, Rn. 11.

⁵⁷³ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 15, Rn. 12; BR-Drs. 351/62, S. 15.

⁵⁷⁴ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 15, Rn. 13.

⁵⁷⁵ BR-Drs. 351/62, S. 15.

⁵⁷⁶ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 15, Rn. 9.

Vorteil einer weiteren Konkretisierung der Vorsorgeverpflichtung wäre die Rechtsklarheit. Der Staat müsste sich auch gegenüber der Öffentlichkeit daran messen lassen, was ihm als gesetzliche Pflicht aufgebürdet ist. Für das zuständige Ressort hätte dies die positive Wirkung, dass in den Haushaltsverhandlungen gegenüber den anderen Ressorts auf eine konkrete gesetzliche Pflicht verwiesen werden könnte, die zu erfüllen sei. Dadurch ist die Verteidigung gegenüber Sparwünschen besser und überzeugender möglich. Den jeweiligen Ländern und Gemeinden würde durch die konkrete Aufgabenzuteilung eine Hilfestellung in der Gesetzesausführung gegeben, indem ihr ein Handlungsprogramm vorgegeben wird. Dies stimmt insbesondere, wenn explizite Aufgaben im Gesetz normiert werden. Weiterhin müsste sich das zuständige Ressort kritischen Fragen stellen, ob es das Ziel nicht preiswerter und ressourceneffizienter erreichen kann. Die Einbindung der Wirtschaft, vor allem in die Vorratshaltung, nach dem Schweizer Modell bedarf in jedem Fall einer Gesetzesänderung, sodass die Offenhaltung dieser Möglichkeit nicht gegen eine Konkretisierung der Vorsorgepflichten im Gesetz spricht.

Jedenfalls wünschenswert ist die sprachliche Klarstellung von § 8 EVG und § 15 ESG dahingehend, dass sie sowohl die Vorbereitung des Vollzugs der Verordnungen, als auch andere Vorbereitungsmaßnahmen umfassen. Bisher sprechen sie vage nur von „Maßnahmen“.

Weiterhin wäre ein sinnvoller Kompromissvorschlag, die Aufnahme von Vorsorgemaßnahmen in einer beispielhaften Art und Weise. Es könnte die Lagerhaltung als prominenteste und kostenintensivste Maßnahme herausgehoben werden.

Problematisch ist die Einbeziehung der Gemeinden in § 8 EVG und § 15 ESG. Art. 84 I 7 GG **verbietet** es dem Bundesgesetzgeber, **Gemeinden Aufgaben zu übertragen**. Art. 125a I GG erlaubt eine Fortgeltung der Aufgabenübertragung, eine materiell-rechtliche Erweiterung ist aber ausgeschlossen.⁵⁷⁷ Art. 84 I 7 GG gilt strikt und ohne Ausnahme.⁵⁷⁸ Ziel ist die Sicherstellung der Wirksamkeit der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsklauseln.⁵⁷⁹ Daher sind bei einer Neukonzeption des Ernährungsvorsorgegesetzes und Ernährungssicherungsgesetz die Gemeinden aus § 8 EVG und § 15 ESG

⁵⁷⁷ Dittmann, in: Sachs (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage 2011, Art. 84, Rn. 13.

⁵⁷⁸ Kirchhof, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg., 2013, Art. 84, Rn. 152.

⁵⁷⁹ Kirchhof, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg., 2013, Art. 84, Rn. 155.

herauszunehmen. Die Weitergeltung der bestehenden Regelungen ermöglicht Art. 125a I GG.

Ein **Formulierungsvorschlag** lautet: *„Der Bund und die Länder haben die organisatorischen, personellen und materiellen Voraussetzungen zur Durchführung der Maßnahmen zu schaffen, die für die in § 1 Abs. 1 bezeichneten Zweck sowie zum Vollzug der Rechtsverordnungen nach § 2 Abs. 1 erforderlich sind. Der Bund unterhält zu diesem Zweck insbesondere Lager mit Erzeugnissen, die zur Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung im Falle einer Versorgungskrise notwendig sind.“*

Kapitel 9: Einbindung der Privatwirtschaft

A. Gegenwärtige Vorsorgemaßnahmen durch die Privatwirtschaft

In der Praxis erfolgt die Vorratshaltung für Zwecke der Ernährungsnotfallvorsorge überwiegend durch eine (nicht gesetzlich angeordnete) Lagerung von Beständen in der **Privatwirtschaft**.⁵⁸⁰ In der Regel sind sie dazu jedoch nicht bestimmt, sondern sind logistische bedingte Lagerungen.

Diese umfasst zum einen Getreide und Kartoffeln für **Futterzwecke**. Diese Bestände sind gegen Ende der Ernteperiode am größten. Des Weiteren werden pflanzliche Produkte in der Privatwirtschaft eingelagert. Die Größe dieser Bestände ist abhängig von den Verkäufen in der Landwirtschaft und tendenziell ebenfalls direkt nach der Ernte am höchsten. Eingelagert werden Brot-, Futter- und Industriegetreide, Zucker und Margarinerohstoffe. Zucker lagert dabei verzehrfertig bei den Zuckerfabriken. Kaum gelagert werden tierische Produkte.⁵⁸¹

Bei den deutschen **Getreidemühlen** lagert Getreide (gemahlen und ungemahlen) im Umfang von Beständen für ca. eine Woche, bei den mehilverarbeitenden Firmen Bestände für ca. drei bis vier Tagen.⁵⁸² Auf Seiten der **Landwirte** wird davon ausgegangen, dass der Ausfall einzelner Sorten (beispielsweise durch Schädlinge) auf Grund der hohen Sortendifferenzierung nicht zu einem Komplettausfall der Jahresernte führen wird. Einzelne Produkte können durch andere substituiert werden. Der Ausfall der norddeutschen Fleischproduktion könnte innerhalb von zwei bis drei Monaten durch die Erschließung von Produktionsreserven kompensiert werden.⁵⁸³ Im Bereich der **Futtermittelindustrie** kann eine Substitution der Soja- und anderer Eiweißprodukte, die auf dem Seeweg nach Deutschland importiert werden, oder der Ausfall einzelner Komponenten durch höherpreisige Produkte erfolgen. Dies sorgt zwar für eine Preissteigerung, nicht jedoch

⁵⁸⁰ Solmecke/Wolter, Ernährungsvorsorge Ernährungssicherstellung, 3. Auflage 1994, S. 53f.

⁵⁸¹ Solmecke/Wolter, Ernährungsvorsorge Ernährungssicherstellung, 3. Auflage 1994, S. 53f.

⁵⁸² Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 29.

⁵⁸³ Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 29.

zu einer mangelhaften Versorgung der Bauern mit Futtermitteln.⁵⁸⁴ Dabei ist jedoch zu beachten, dass Futtermittel nur mittelbar zur Ernährungsvorsorge gehören.

Der **Lebensmitteleinzelhandel** lagert in seinen Logistikzentren Nahrungsmittel. Weiterhin ist in jeder Filiale zumindest der aktuelle Bestand vorrätig, größere Lager existieren in den jeweiligen Filialen immer seltener. Insgesamt versucht die private Lebensmittelwirtschaft aber die Lagerhaltung aus Gründen der Kostensenkung zu reduzieren.

B. Einbindung der Privatwirtschaft in die Lagerhaltung

Die Lagerung von Vorräten durch den Bund erfolgt durch die BLE. Diese schließt zu diesem Zweck Verträge mit privaten Betreibern von Lagerstätten. Kontrolle und Überwachung sowie Eigentum an den Lagerbeständen verbleibt bei der BLE, respektive beim Bund.

Über diese vertragliche Einbeziehung hinaus, wäre eine **komplette Privatisierung** der Bevorratung denkbar. Dies hätte den Vorteil, dass privates Logistik-Know-How genutzt werden könnte und die Lagerung für Nahrungsmittelhersteller ein Annex wäre, welcher sich mit relativ geringem zusätzlichem Aufwand realisieren ließe.⁵⁸⁵

Die BLE müsste die entsprechenden Verträge schließen und dann die Kontrolle der Privatunternehmen durchführen. Dafür könnten die Kapazitäten eingesetzt werden, die heute für die Lagerhaltung und -kontrolle gebunden sind.⁵⁸⁶ Da jedoch weiterhin Verträge geschlossen werden und die Unternehmen zu mindestens stichprobenhaften Kontrollen unterzogen werden müssen, ist das Einsparungspotential gering. Es entfielen im wesentlichen nur die Kapitalkosten für die im Lagergut gebundenen Eigentumswerte.

Gegen eine umfassende Privatisierung der Vorratshaltung für Zwecke der Ernährungsvorsorge spricht, dass im Falle einer Versorgungskrise nicht sichergestellt wäre, dass sich die Unternehmen der Privatwirtschaft an ihre vertraglichen Pflichten halten würden. Während die BLE und das BMELV mit ihren Beamten im Notfall auf einen loyalen und zuverlässigen Verwaltungsapparat zurückgreifen können, ist dieser Rückgriff auf

⁵⁸⁴ Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 30.

⁵⁸⁵ Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 63.

⁵⁸⁶ Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 63.

staatliche Strukturen bei Unternehmen nicht möglich. Im Falle einer weiträumigen und großen Katastrophe, bei der es auch zu Auswirkungen auf das Vertrauen in die Werthaltigkeit der gesetzlichen Zahlungsmittel kommen könnte, wäre die Loyalität der privat angestellten Mitarbeiter nicht in vergleichbarer Form sichergestellt.

Jedoch könnte auch eine engmaschige behördliche Überwachung der privaten Wirtschaft dieses Defizit weitgehend kompensieren.⁵⁸⁷ Die Lager müssten regelmäßig von Mitarbeitern des BLE und BMELV inspiziert und überwacht werden. Hier wäre auf die Einhaltung der Lagerstandards und des Lagerguts zu achten. Auch wäre sicherzustellen, dass keine Vorräte "anderweitig" abgezweigt oder verwendet werden.

Eine staatliche Lagerhaltung bedeutet umgekehrt eine große Bindung staatlicher Ressourcen. Da die Lager im Normalzustand keiner besonderen Gefahren ausgesetzt sind und die zu lagernden Produkte nicht hochpreisig oder selten sind, ist die Angriffsgefahr auf diese Lager im Normalfall wohl als eher gering einzuschätzen. Sowohl die Gefahr eines „einfachen“ Einbruches, als auch einer Plündern oder eines terroristischen Angriffes ist in Normalzeiten als sehr gering einzuschätzen, sodass in solchen Zeiten keine aufwändigen staatlichen Schutzmaßnahmen notwendig sind. Die privatwirtschaftlichen Unternehmen können regelmäßig durch ihren eigenen Wachschatz ein ausreichendes Schutzniveau gewährleisten.

Im Notfall kann sich diese Gefahrenlage verändern: Die Lager würden zu den neuralgischen Punkten. Sowohl die Gefahr von Plünderungen als auch von terroristischen oder militärischen Angriffen würden stark steigen. Ein Angriff würde die Versorgungslage der Bevölkerung stark negativ beeinflussen. Daher wäre im Notfall eine aufwändige staatliche Sicherung der Lager unumgänglich. Auch wäre eine interne Überwachung der Prozesse in den Vorratslagern dann zu intensivieren, da die Gefahr einer Abzweigung oder eines „versteckten“ Diebstahls als groß einzuschätzen wäre.

C. Einbindung der Privatwirtschaft in die Verteilungsorganisation

Im Falle einer Bewirtschaftung ist der Staat heutzutage zwingend auf die **Zusammenarbeit mit den Unternehmen** angewiesen. Insbesondere die Verteilung von Lebensmit-

⁵⁸⁷ Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 56 ff.

teln im Krisenfall wäre ohne eine Kooperation mit den Unternehmen nicht denkbar. So findet sich auch im Dritten Gefahrenbericht des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe die Aussage, dass die derzeitige Schutzpolitik „auf alternative marktunabhängige Verteilungsstrukturen [...] organisatorisch kaum und rechtlich wenig vorbereitet ist“⁵⁸⁸. Ein Versorgungs- und Verteilungskonzept für die Ernährungsnotfallvorsorge sollte auf eingespielten Mechanismen aufbauen.⁵⁸⁹ Privatwirtschaftliche Unternehmen, die in Friedenszeiten die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln sicherstellen, sind insbesondere im Falle der Bewirtschaftung bei der Verteilung von Lebensmitteln heranzuziehen. Es muss deshalb dafür Sorge getragen werden, dass auch der Einzelhandel Vorsorgemaßnahmen ergreift, um diese Aufgabe auch tatsächlich im Krisenfall ausfüllen zu können. So muss der Einzelhandel darauf vorbereitet sein, auch stromunabhängig eine Verteilung von Lebensmitteln in seinen Räumen zu gewährleisten. Beispielsweise müssen Türen auch ohne Strom geöffnet, Waren per Hand abgewogen oder abgezählt werden können und eine manuelle Zahlungsmöglichkeit bestehen.

Der deutsche Einzelhandel wird zu 90% von **Filialisten und Discountern** mit rechtlich unselbstständigen Filialen und den Handelsgruppen mit rechtlich selbstständigen Filialen beherrscht.⁵⁹⁰ Gemein ist beiden Typen, dass eine zentrale Verteilung der Lebensmittel erfolgt. Eine Intervention und Steuerung ist daher nur zentralisiert auf dieser Ebene (Regionallager etc.) möglich. Eine Steuerung auf Ebene der einzelnen Filialen ist auf Grund der Just-in-Time-Belieferung unzweckmäßig.⁵⁹¹ Daher ist eine bundesweite Steuerung auch bei regionalen Engpässen wünschenswert, da eine Steuerung durch die einzelnen Bundesländer versagen würde, wenn sich die für die jeweilige Landesversorgung relevanten Verteilungsstrukturen in anderen Bundesländern befinden. Dies betrifft insbesondere die kleinen Bundesländer.

Der **Lebensmittelhandel** sieht es für erforderlich an, im Falle einer Bewirtschaftung einen großen Teil seines Verkaufs auf Thekenbetrieb und bisher vorportionierte und

⁵⁸⁸ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Dritter Gefahrenbericht, 2006, S. 75.

⁵⁸⁹ Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 42.

⁵⁹⁰ Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 26f.

⁵⁹¹ Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 26f.

vorverpackte Waren auf „lose“ exakt abwiegbare Ware umzustellen. Dies erfordert einen Zeitaufwand von mindestens einer Woche.⁵⁹²

Natürlich ist auch über die Einbeziehung der vorhandenen staatlichen Einrichtungen zur **Nahrungsmittelverarbeitung und -abgabe** nachzudenken. In den Kasernen und Einrichtungen der Polizeibehörden existieren z.T. (noch) staatliche Küchen, genauso wie die Studierendenwerke in ihren Mensen die Bereitstellung von Speisen gewährleisten könnten. Jedoch sind diese Institutionen bereits im Normalfall ausgelastet und werden im Notfall keine Auslastungsreduktion in nennenswertem Maße erfahren. Auch bestehen keine staatlichen Institutionen, welche die vorgelagerte Lebensmittelverarbeitung (z.B. Mühlen, Schlachtereien) übernehmen können. Die staatlich betriebenen Küchen kaufen die jeweilig notwendigen Produkte auf dem freien Markt ein. Diese staatlichen Einrichtungen könnten daher höchstens gewisse zusätzliche Kapazitäten in der Nahrungsmittelversorgung bereitstellen, eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung wäre durch sie jedoch nicht sicherzustellen.

Denkbar wäre noch ein **Einsatz von Polizisten**, unter Berücksichtigung der Voraussetzungen des Art. 35 II, III GG (außerhalb des Verteidigungsfalles) und Art. 115f I Nr. 1 GG (im Verteidigungsfall), und **Soldaten**, unter der Voraussetzung des Art. 35 II, III GG, zur Abgabe der Nahrungsmittel in Fällen des Arbeitskräftemangels (z.B. auf Grund einer Pandemie). In den meisten Notfällen werden diese Ressourcen für die Abwehr der eigentlichen Gefahrenursache gebraucht. Ein Rückgriff auf die Polizei würde daher die Fähigkeit des Staates zur Gefahrenabwehr über Gebühr einschränken. Des Weiteren gilt es zu bedenken, dass die jetzt im Nahrungsmittelhandel angestellten Personen mit einem Schlag ihre Erwerbstätigkeit verlieren würden, falls der Staat die Nahrungsmittelverteilung komplett selbst übernehmen würde. Dies wäre sozialpolitisch höchst problematisch und würde das Potential für Unruhen weiter erhöhen.

Es könnte auch in die **Lieferbeziehungen oberhalb der einzelnen Abgabestellen** staatlich eingegriffen werden. Eine vollständige staatliche Regulierung dieser Lieferbe-

⁵⁹² Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 27.

ziehungen wäre weder realisierbar, noch brächte sie die gewünschten Vorteile im hinreichenden Maße.⁵⁹³

Jedoch könnte hier das Bedürfnis nach **punktuellen staatlichen Eingriffen** bestehen: Um eine Versorgung in der Fläche zu gewährleisten, ist gegebenenfalls anzuordnen, dass auch Abgabestellen und Läden in ländlichen Regionen beliefert werden müssen. Es könnte bei einer Verknappung des Angebots für den Zwischenverkäufer oder die größeren Handelsketten sonst lukrativer sein, die begrenzten Ressourcen nur in den Ballungszentren zu verkaufen. Dadurch würden Transportkosten eingespart. Dem müsste mit entsprechenden staatlichen Hoheitsmaßnahmen begegnet werden.

D. Notwendigkeit von Kontrollmechanismen

Im Notfall wird es eine Motivationslage für Händler geben, Lebensmittel nicht abzugeben und auf einen Preisanstieg zu hoffen oder Teile der Bestände für den Schwarzmarkt auszusondern. Daher müsste eine Form der Sicherstellung der Umsetzung institutionalisiert werden. Es müssten eine Überwachung erfolgen, sodass im Notfall ein ggf. eingesetztes **Bezugsscheinesystem** oder eine **Quotierung** beachtet würde. Das würde zum einen bedeuten, dass Nahrungsmittel tatsächlich abgegeben werden und nicht – in der Hoffnung auf einen Preisanstieg – gehortet werden. Zum anderen wäre sicherzustellen, dass nur die zustehende Menge je Kunde abgegeben würde und dass nur der Preis verlangt wird, der durch ein ggf. einzurichtendes Preisregime verlangt werden darf.

Eine vollständige staatliche Überwachung aller Abgabestellen wird sich nicht realisieren lassen. Deshalb werden wohl nur stichprobenhafte Kontrollen erfolgen.⁵⁹⁴ Diese kann dann durch Verwaltungsmitarbeiter und Polizeibeamte durchgeführt werden.

Auch wird es Aufgabe des Staates sein, sicherzustellen, dass eine ausreichende Menge der Lebensmittel tatsächlich zur Versorgung der Bevölkerung verwendet wird. Bei einer paneuropäischen Krise könnten Lebensmittelgroßhändler geneigt sein, die Lebensmittel in andere Länder zu exportieren, in denen sie auf Grund einer noch größeren Mangelsituation oder einer dort nur mangelhaft gewährleisteten staatlichen Kontrolle höhere

⁵⁹³ Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 55, die jedoch staatlichen Eingriffen auf dieser Ebene sehr kritisch gegenüber stehen.

⁵⁹⁴ Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 56.

Renditen erzielen könnten. Jedoch ist bei diesen Maßnahmen die Begrenzung durch Art. 34 AEUV zu berücksichtigen.

E. Beispiel Schweiz

I. Rechtslage und Umsetzung

Die Schweizer Eidgenossenschaft hat zum 1. Januar 2008 ihr Vorsorgesystem auf ein **Lagersystem der Privatwirtschaft** umgestellt.⁵⁹⁵ Nur für den Bereich der Armee unterhält der Bund eigene Lager, Art. 18 Abs. 1 Schweizer Landesvorsorgegesetz. Grundannahme ist daher, dass die Wirtschaft sowohl in normalen wie auch in Krisenzeiten der kompetenteste Versorger ist. Dem Staat kommt nur noch eine subsidiäre Rolle zu, indem dieser dafür Sorge trägt, dass die Wirtschaft ihre Versorgungsfunktion auch in Krisenzeiten wahrnehmen kann. Er übernimmt dabei aber nicht selbst die Versorgung.⁵⁹⁶ Dies ist Ausdruck des **Milizprinzips**, welches den gesamten wirtschaftlichen Landesversorgungsbereich bestimmt, Art. 1 Satz 2, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Verordnung über die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung.⁵⁹⁷ Begründet wird die private Lagerung damit, dass so die Waren im normalen Versorgungskreislauf integriert sind und somit im Katastrophenfall sehr schnell distribuiert werden können. Es bedarf keiner gesonderten Strukturen oder einer speziellen Logistik und die Kosten können verursachungsgerecht auf die einzelnen, betroffenen Produkte umgelegt werden. Grenzen dieses Systems liegen bei Produkten mit geringem oder keinem Umsatz (Roulement). Neben einer breit abgestützten Finanzierungsbasis müssen ausreichend Produkte zur Lagerung bereitstehen und die Wirtschaft dementsprechend leistungsfähig sein, um die Lagerpflicht erfüllen zu können.⁵⁹⁸ Auch bestehen Risiken bei steigenden Weltmarktpreisen oder bei Abschluss von Marktöffnungsabkommen mit anderen Staaten, wenn die an den Import geknüpften Abgaben nur noch in beschränktem Umfang oder gar nicht mehr wettbewerbsneutral erhoben werden können.⁵⁹⁹

⁵⁹⁵ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Pflichtlagerpolitik 2008 – 2011, 2007, S. 18.

⁵⁹⁶ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Pflichtlagerpolitik 2008 – 2011, 2007, S. 7f.

⁵⁹⁷ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Pflichtlagerpolitik 2008 – 2011, 2007, S. 8.

⁵⁹⁸ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Pflichtlagerpolitik 2008 – 2011, 2007, S. 28.

⁵⁹⁹ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Bericht zur Vorratshaltung 2011, 2011, S. 53.

Erfahrungen im Rahmen von Versorgungskrisen konnten mit dem Schweizer System bisher noch nicht gewonnen werden, da bisher noch nie eine entsprechende Mangelsituation oder Engpässe eingetreten ist.

Zur organisatorischen Verzahnung findet ein regelmäßiges Arbeitsgruppentreffen zwischen Regierungsvertretern und Führungskräften der Privatwirtschaft statt. Der zeitliche Umfang beträgt hierbei ca. vier Arbeitstage je Arbeitsgruppenmitglied pro Jahr.⁶⁰⁰

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartment geht von **sektoriellen Versorgungsengpässen von kurzer bis mittlerer Dauer** aus. Bei solchen Engpässen soll zunächst durch Angebotslenkungsmaßnahmen versucht werden, eine hundertprozentige Versorgung zu erhalten. Dabei stellen die Lager eine Eingriffsreserve der ersten Stunde dar. Erst wenn diese Maßnahmen nicht mehr ausreichen, werden nachfragesteuernde Eingriffe vorgenommen.⁶⁰¹ D.h. primär wird versucht, das Angebot sicherzustellen und erst sekundär werden nachfragesteuernd Instrumente ergriffen.

In der zeitlichen Dimension geht die Schweizer Eidgenossenschaft davon aus, dass ein **Zeitraum** von mindestens 10 Tagen benötigt wird, um nach einem plötzlich einsetzenden Versorgungskrisenfall die Krisenlösungsinstrumente in Anwendung zu bringen. Daher sollen die Privathaushalte aufgefordert werden, für diesen Zeitraum eine entsprechende private Lagerung auf Haushaltsebene vorzunehmen.⁶⁰² Dies geschieht mit einer Information der Bevölkerung mit Broschüren, im Internet und durch Werbespots. Der Handel wird aufgefordert, preiswerte Standardvorratspakete inklusive Erläuterungsbroschüre abzugeben. Es finden Schulveranstaltungen statt und die tatsächliche Lage der Bevorratung durch die Privathaushalte wird im Zwei-Jahres-Turnus durch repräsentative Umfragen überprüft.⁶⁰³

Das Lagersystem basiert auf den **obligatorischen** und den **freiwilligen Pflichtlagern**.⁶⁰⁴

⁶⁰⁰ Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 21.

⁶⁰¹ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Pflichtlagerpolitik 2008 – 2011, 2007, S. 8.

⁶⁰² Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 20.

⁶⁰³ Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 20f.

⁶⁰⁴ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Pflichtlagerpolitik 2008 – 2011, 2007, S. 9.

Zur Befriedigung der elementaren Grundbedürfnisse der Bevölkerung hat der Schweizer Bundesrat durch Art. 11, 12 und 12a der Verordnung über die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung bestimmte **Versorgungsschwerpunkte** festgelegt. Dabei handelt es sich um Ernährung, Energie und Heilmittel. In diesen Schwerpunkten wurden Produkte durch den Bundesrat der **obligatorischen Pflichtlagerhaltung** unterstellt, Art. 7 Abs. 1 Schweizer Landesvorsorgegesetz. Betriebe, die eine Mindestmenge dieser Waren importieren oder erstmals in den Verkehr bringen, sind zum Abschluss eines Pflichtlagervertrages mit dem Bund (Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung⁶⁰⁵) verpflichtet,⁶⁰⁶ Art. 6 Abs. 1 Schweizer Landesvorsorgegesetz. In diesen Verträgen wird u.a. der Umfang der Lagerpflicht geregelt. Diese Versorgungsziele sind politisch vorgegeben.⁶⁰⁷ Ziel ist die Versorgung der Bevölkerung mit einer Deckung des Energiebedarfes i.H.v. 2.000 – 2.400 kcal pro Tag zu 8 % aus Proteinen, zu 50 % aus Kohlenhydraten und zu 15 % aus Fetten (Rest zu 100 % je nach Verfügbarkeit).⁶⁰⁸

Die lagerpflichtigen Firmen haben sich zu **branchenweiten Pflichtlagerorganisationen** zusammengeschlossen:

Für den Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge die **réserveuisse** (Lebensmittel und Getreide, gegründet 1948)

Für die sonstigen Bereiche die **Carbura** (flüssige Treib- und Brennstoffe, gegründet 1932), **Helvecura** (Antibiotika und antivirale Medikamente, gegründet 1951) und die **Agricura** (Dünger, gegründet 1950).⁶⁰⁹

Diese Pflichtlagerorganisationen sind privatrechtlich in Form eines Vereins oder einer Genossenschaft⁶¹⁰ organisiert und haben die Möglichkeit **Garantiefonds**, Art. 10 Schweizer Landesvorsorgegesetz, einzurichten.⁶¹¹ Diese Garantiefonds speisen sich aus

⁶⁰⁵ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Pflichtlagerpolitik 2008 – 2011, 2007, S. 9.

⁶⁰⁶ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Bericht zur Vorratshaltung 2011, 2011, S. 6.

⁶⁰⁷ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Pflichtlagerpolitik 2008 – 2011, 2011, S. 10ff.

⁶⁰⁸ *Rasche/Schmidt/Schneider/Waldtmann*, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, 2001, S. 40.

⁶⁰⁹ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Bericht zur Vorratshaltung 2011, 2011, S. 7.

⁶¹⁰ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Bericht zur Vorratshaltung 2011, 2011, S. 7.

⁶¹¹ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Pflichtlagerpolitik 2008 – 2011, 2007, S. 9.

Pflichtbeiträgen aller betroffenen Unternehmen.⁶¹² Die *réservesuisse* erhebt den Beitrag beim Import (Einfuhrabgabe), die *Agricura* beim ersten Inverkehrbringen.⁶¹³ Aus diesen Geldmitteln werden dann die Lager zur Erfüllung der Lagerpflichten bestritten. Es werden sowohl Kapitalkosten, als auch die Lagerhaltung als solches sowie das Preisrisiko durch die Garantiefonds abgesichert.⁶¹⁴ Die Garantiefonds sind Sondervermögen der Pflichtlagerorganisationen mit öffentlich-rechtlicher Verfügungsbeschränkung mit enger Zweckbindung.⁶¹⁵ Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartment (EVD) muss der Einrichtung, Änderung und Aufhebung dieser Garantiefonds zustimmen, Art. 10 Abs. 2 Schweizer Landesvorsorgegesetz. Der Bund unterstützt die Pflichtlagerhaltung durch die **Garantie der Bankdarlehen** (Art 11 Abs. 1 Schweizer Landesvorsorgegesetz) regelt die **Deckung unversicherbarer Risiken** (Art. 11 Abs. 2 Schweizer Landesvorsorgegesetz) und kann von den Garantiefonds **ungedekte Beträge der Lagerhaltungskosten** selbst übernehmen (Art. 11a Schweizer Landesvorsorgegesetz). Den Pflichtlagerorganisationen wurden einige hoheitliche Aufgaben übertragen, so beispielsweise die Durchführung der Pflichtlagerkontrollen und die Erteilung und Löschung von Generaleinfuhrbewilligungen. Die Kontrolle über diese Einrichtungen ist dem Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) übertragen.⁶¹⁶

Im Rahmen der **obligatorischen Pflichtlagerhaltung** werden z.Z. Zucker für 4 Monate, Reis für 4 Monate, Speiseöl und -fette für 4 Monate, Kaffee für 3 Monate, Weichweizen für 4 Monate, Hartweizen für 4 Monate, „Energieträger, Getreide für zweiseitige Nutzung“⁶¹⁷ für 3-4 Monate (für Futterzwecke) und Proteinträger⁶¹⁸ für 2-3 Monate gela-

⁶¹² Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Pflichtlagerpolitik 2008 – 2011, 2007, S. 9.

⁶¹³ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Bericht zur Vorratshaltung 2011, 2011, S. 52.

⁶¹⁴ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Pflichtlagerpolitik 2008 – 2011, 2007, S. 9.

⁶¹⁵ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Bericht zur Vorratshaltung 2011, 2011, S. 52.

⁶¹⁶ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Bericht zur Vorratshaltung 2011, 2011, S. 7.

⁶¹⁷ Getreide für die Ernährung von Mensch und Tier, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Pflichtlagerpolitik 2008 – 2011, 2007, S. 24.

⁶¹⁸ Dabei handelt es sich um Futtermittel in Form von Sojakuchen, Sojamehl, Sonnenblumen- und Rapschrot, Kartoffelprotein und Erbsen, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Bericht zur Vorratshaltung 2011, 2011, S. 15.

gert.⁶¹⁹ Weiterhin wird Stickstoffdünger im Umfang von einem Drittel der für eine Vegetationsperiode notwendigen Menge gelagert.⁶²⁰

Dem zur Seite steht die **freiwillige Pflichtlagerhaltung**. Im Rahmen dieser können Firmen spezifische Waren, wie Rohstoffe oder hochwertige Zwischen- und Fertigprodukte, die weltweit nur stark eingeschränkt erhältlich sind, absichern.⁶²¹ Auch Produkte, bei denen im Normalfall nur eine geringe Nachfrage besteht oder die Zulieferung von wenigen Anbietern abhängig ist, sind Zielgruppen für die freiwillige Pflichtlagerhaltung.⁶²² Zu einer solchen Lagerhaltung kommt es durch einen Vertragsschluss des Bundesamtes für wirtschaftliche Landesversorgung und der Privatfirma. Es werden keine Garantiefonds eingerichtet, sondern lediglich Anreize gesetzt: Die Firmen können Bundesgarantien für Pflichtlagerdarlehen erhalten, steuerliche Abschreibungen vornehmen und im Bewirtschaftungsfall über mindestens die Hälfte der Lagerbestände verfügen.⁶²³

Im Bereich der freiwilligen Lagerhaltung werden in Bezug auf den Sektor Ernährung Grundstoffe für die Hefeproduktion, insbesondere Melasse, vorrätig gehalten (für Salz s.u.).⁶²⁴

Die **Freigabe der Lagerbestände** erfolgt durch eine Verordnung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartments auf Antrag des Delegierten für die wirtschaftlichen Landesversorgung beim Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartments⁶²⁵. Dieser Delegierte trifft seine Entscheidung bei einer sich abzeichnenden Versorgungsstörung in Kooperation mit Branchenverbänden, Pflichtlagerorganisationen, Importeuren, Handelsorganisationen und Inlandsproduzenten. Die Verordnung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartment enthält den Vollzugsbefehl für die Lagerhalter und für das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung und muss die Menge und den Zeitraum der Freigabe bestimmen. Die Aufhebung der Verordnung erfolgt wiederum durch

⁶¹⁹ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Bericht zur Vorratshaltung 2011, 2011, S. 9.

⁶²⁰ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Pflichtlagerpolitik 2008 – 2011, 2007, S. 19.

⁶²¹ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Pflichtlagerpolitik 2008 – 2011, 2007, S. 9.

⁶²² Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Bericht zur Vorratshaltung 2011, 2011, S. 6.

⁶²³ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Pflichtlagerpolitik 2008 – 2011, 2007, S. 9.

⁶²⁴ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Pflichtlagerpolitik 2008 – 2011, 2007, S. 24.

⁶²⁵ Die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung wird durch die Verordnung über die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung geregelt.

das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartment auf Antrag der Bundesamtes für wirtschaftliche Landesversorgung.⁶²⁶

Des Weiteren kann der Bund – z.B. bei sich abzeichnenden Versorgungsengpässen – Unternehmen verpflichten, für einen beschränkten oder unbeschränkten Zeitraum Mindestvorräte zu halten. Eine finanzielle Erleichterung gewährt der Bund in diesen Fällen nicht.⁶²⁷

Auch besteht die Möglichkeit, **Sicherstellungsverträge** oder Verträge sui generis mit Firmen bezüglich einer Lagerhaltung abzuschließen.⁶²⁸ Davon hat der Bund beispielsweise im Bereich der Lagerhaltung von Salz Gebrauch gemacht, da es sich bei der Salzgewinnung um ein staatliches Monopol, übertragen auf die Schweizer Rheinsalinen AG (mit Ausnahme des Kantons Waadt), handelt.⁶²⁹

Die **Kosten** für die obligatorische Pflichtlagerhaltung betragen im Jahre 2006 128 Millionen Schweizer Franken (CHF), dies bedeutet Kosten i.H.v. rund 17 Franken pro Einwohner, verteilt auf 5,81 Franken je Einwohner für den Bereich Ernährung⁶³⁰, 10,84 Franken je Einwohner für den Bereich Energie, 0,21 Franken je Einwohner für den Bereich Heilmittel.⁶³¹ Die Schweizer Bundesverwaltung geht von keinen nennenswerten Änderungen in den Kosten aus, Abhängigkeiten bestehen insbesondere vom Zinssatz (hierbei insbesondere vom LIBOR – London Inter Bank Offered Rate und Hypothekenzinssatz),⁶³² auf Grund der durch ihn bestimmten Kapitalkosten. Im Jahr 2010 betragen die Kosten für die obligatorische Pflichtlagerhaltung insgesamt 116 Millionen Franken (ca. 15 Franken pro Einwohner).⁶³³

⁶²⁶ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Bericht zur Vorratshaltung 2011, 2011, S. 8.

⁶²⁷ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Bericht zur Vorratshaltung 2011, 2011, S. 7.

⁶²⁸ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Bericht zur Vorratshaltung 2011, 2011, S. 7.

⁶²⁹ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Bericht zur Vorratshaltung 2011, 2011, S. 16.

⁶³⁰ Dies entspricht ungefähr 38,46 Millionen Euro Gesamtausgaben für den Bereich Ernährung.

⁶³¹ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Pflichtlagerpolitik 2008 – 2011, 2007, S. 14.

⁶³² Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Pflichtlagerpolitik 2008 – 2011, 2007, S. 27.

⁶³³ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Bericht zur Vorratshaltung 2011, 2011, S. 53.

Im März 2011 wurden im Bereich Ernährung Waren in den obligatorischen Pflichtlagern im Wert von 515 Millionen Franken (ca. 425 Millionen Euro) gelagert.⁶³⁴

Die Schweizer Eidgenössische Verwaltung evaluierte die zu lagernden Produkte, den Umfang der Lagerpflicht und die Zielsetzung der Lagerhaltung alle vier Jahre. Ab dem Bericht 2011 ist der Bund dazu übergegangen, keine festen Überprüfungszeiträume festzulegen, sondern produktspezifisch jeweilig Überprüfungen durchzuführen.⁶³⁵

Organisatorisch ist anzumerken, dass die gesamte Lagerhaltung in der Hand des Bundesamtes für wirtschaftliche Landesversorgung im Geschäftsbereich des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartments liegt. Es findet keine produktgruppenspezifische Verteilung zu den einzelnen Ressorts statt.

II. Mögliche rechtliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung in Deutschland

Eine **Umsetzung des Schweizer Modells** in Deutschland könnte vorrangig auf europarechtliche Bedenken stoßen (insoweit die Schweiz nicht an EU-Recht gebunden ist).

Zu differenzieren wären in der rechtlichen Bewertung zwischen den beiden Anknüpfungspunkten Import und erstes Inverkehrbringen.

1. Garantiefondbeitrag oder Lagerpflicht an den Pflichtlagerverband bei Grenzübertritt

a. Lagerpflicht

Eine Lagerpflicht, welche an den Grenzübertritt anknüpft, könnte mit der **Warenverkehrsfreiheit gem. Art. 34 AEUV** kollidieren.

Dabei ist zunächst zu klären, ob es sich um eine Verkaufsmodalität⁶³⁶ oder eine produktbezogene Regelung handelt. Sollte es sich um eine Verkaufsmodalität handeln, so

⁶³⁴ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Bericht zur Vorratshaltung 2011, 2011, S. 52.

⁶³⁵ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (EVD), Bericht zur Vorratshaltung 2011, 2011, S. 5.

⁶³⁶ Vgl. dazu EuGH, verb. Rs. C-267/91 und C-268/91, Slg. 1993, I-6097, Rn. 15 – Keck; *Leible/T. Streinz*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg.), Das Recht der Europäischen Union, 49. Erg.-Lfg. 2012, Art. 34 AEUV Rn. 73ff.

würde diese keine Maßnahme gleicher Wirkung i.S.d. Art. 34 AEUV darstellen, soweit sie nicht diskriminierend wirken würde.⁶³⁷

aa. Verkaufsmodalität

Um eine **Verkaufsmodalität** würde es sich bei der Lagerpflicht handeln, wenn die Maßnahme die wirtschaftliche Freiheit beschränken würde, dabei aber an die Art des Absatzes anknüpfen würde und nicht an das Produkt und seine spezifischen Merkmale.⁶³⁸ Im Gegensatz dazu greifen produktbezogene Regelungen an dem Produkt und seinen Eigenschaften an. Dazu gehören Bezeichnung, Form, Abmessung, Gewicht, Zusammensetzung, Aufmachung, Etikettierung und Verpackung.⁶³⁹

Bei der Pflicht zur Lagerung einer bestimmten Menge an Produkten handelt es sich um eine Maßnahme, die bestimmt, wie Dinge verkauft werden dürfen. Es wird nicht das einzelne Produkt als Ansatzpunkt gewählt, sondern der Vorgang des Inverkehrbringens und der Einfuhr. Wie nach Erfüllung der Lagerpflicht das einzelne Produkt verkauft wird, ist nicht Gegenstand dieser Pflicht. Daher handelt es sich nicht um eine produktbezogene Regelung – geregelt wird, dass ein bestimmte Menge an Produkten vorgehalten werden muss, nämlich der Pflichtlagerumfang. Dies ist eine Verkaufsmodalität.

bb. Ohne diskriminierende Wirkung

Diese Verkaufsmodalität wäre dann europarechtlich unproblematisch, wenn sie **keine diskriminierende Wirkung** entfaltet.⁶⁴⁰

Dies wäre der Fall, wenn sie rechtlich wie tatsächlich inländische wie ausländische Produkte in der selben Art und Weise betreffen würde. Auch eine verdeckte Ungleichbehandlung entfaltet diskriminierende Wirkung. Dies ist auch der Fall, wenn aus rein tat-

⁶³⁷ *Schroeder*, in: Streinz (Hg.), EUV/AEUV, 2. Auflage 2012, Art. 34 AEUV Rn. 46; *Leible/T. Streinz*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg.), Das Recht der Europäischen Union, 49. Erg.-Lfg. 2012, Art. 34 AEUV Rn. 72.

⁶³⁸ EuGH, Rs. C-391/92, Slg. 1995, I-1621, Rn. 15 – Kommission/Griechenland.

⁶³⁹ EuGH, verb. Rs. C-267/91 und C-268/91, Slg. 1993, I-6097, Rn. 15 – Keck.

⁶⁴⁰ *Schroeder*, in: Streinz (Hg.), EUV/AEUV, 2. Auflage 2012, Art. 34 AEUV Rn. 47.

sächlichen Gründen Waren aus anderen Mitgliedsstaaten stärker belastet würden als einheimische Produkte.⁶⁴¹

Die Lagerpflicht greift sowohl für den inländischen Erzeuger beim Inverkehrbringen, als auch für den Importeur. Beide werden tatsächlich gleich schwer belastet, indem sie einen bestimmten Anteil ihrer Produkte nicht absetzen können, sondern in einem Lager vorhalten müssen. Folglich entfaltet die Regelung keine diskriminierende Wirkung.

cc. Marktzugangserschwernis

Unabhängig von der Unterscheidung zwischen produkt- und vertriebsbezogener Maßnahme sind auch solche diskriminierungsfreien Regelungen als Maßnahmen gleicher Wirkung zu qualifizieren, die den **Marktzugang** derart **erschweren**, dass der ausländische Anbieter „seine im Herkunftsland rechtmäßig praktizierten Aktionsparameter den Erfordernissen des Bestimmungslandes“ anpassen muss „und dadurch Anpassungskosten entstehen, die einem Marktzutritt unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten entgegenstehen.“⁶⁴² Notwendig ist jedoch ein grenzüberschreitender Verkehr.⁶⁴³ Des Weiteren ist eine Unverhältnismäßigkeit der Regelung Voraussetzung, damit diese eine Maßnahme gleicher Wirkung i.S.d. Art. 34 AEUV darstellt.⁶⁴⁴

Bei der Pflicht zur Lagerhaltung handelt es sich um einen schweren Eingriff in die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit. Der einzelne Anbieter ist gezwungen, eine eigene Logistikinfrastruktur im Vertriebsland aufzubauen und dort für die Lagerung zu sorgen. Der grenzüberschreitende Verkehr wird dadurch in starkem Maße beeinträchtigt, da die Lagerpflicht die Kosten für eine Ausweitung der Geschäftstätigkeit auf das Vertriebsland erhöht. Es stellt somit eine Regelung dar, die den Marktzugang in nicht nur geringem Maße erschwert und auf Grund ihrer hohen zusätzlichen Kosten als Marktzugangserschwernis anzusehen ist.

⁶⁴¹ *Schroeder*, in: Streinz (Hg.), EUV/AEUV, 2. Auflage 2012, Art. 34 AEUV Rn. 47.

⁶⁴² *Leible/T. Streinz*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg.), Das Recht der Europäischen Union, Band I EUV/AEUV, 49. Erg.-Lfg. 2012, Art. 34 AEUV Rn. 79.

⁶⁴³ *Leible/T. Streinz*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg.), Das Recht der Europäischen Union, Band I EUV/AEUV, 49. Erg.-Lfg. 2012, Art. 34 AEUV Rn. 79.

⁶⁴⁴ *Schroeder*, in: Streinz (Hg.), EUV/AEUV, 2. Auflage 2012, Art. 34 AEUV Rn. 49.

dd. Rechtfertigung

Diese Marktzugangerschwernis müsste gerechtfertigt sein.

(1) Rechtfertigung zum Schutz der Gesundheit und des Lebens i.S.d. Art. 36 AEUV

Zunächst könnte es sich um eine Maßnahme zum **Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen** i.S.d. Art. 36 AEUV handeln. Dazu müsste die Gefahr von der Ware im konkreten Einzelfall ausgehen; eine pauschale Begründung genügt nicht. Zu verlangen ist eine drohende Gesundheitsgefahr oder zumindest der Nachweis möglicher drohender Gefahren.⁶⁴⁵

Bei der Pflichtlagerhaltung handelt es sich um eine Vorsorgeleistung für mögliche zukünftig eintretende Mangelsituationen. Vom konkreten Produkt selbst geht aber keine Gefahr aus, sondern das Produkt wird zur Gefahrenabwehr verwendet. Dies rechtfertigt jedoch zumindest im Hinblick auf den Schutz der Gesundheit und des Lebens i.S.v. Art. 36 AEUV keine entsprechende Maßnahme.

(2) Rechtfertigung auf Grund eines zwingenden Erfordernis für die Allgemeinheit

(a) Allgemeines

Es könnte sich jedoch um ein zwingendes Erfordernis für die Allgemeinheit handeln. Zwar ist streitig, ob diese auch diskriminierende Maßnahmen rechtfertigen können,⁶⁴⁶ da es sich aber nicht um eine solche handelt, besteht im Prinzip eine Rechtfertigungsmöglichkeit.

Es darf sich jedoch nicht um wirtschaftliche Gründe handeln, die mit der Regelung verfolgt werden.⁶⁴⁷ Unschädlich ist es, wenn wirtschaftliche Ziele notwendige Zwischenschritte zum Erreichen des nichtwirtschaftlichen Gemeinwohlziels darstellen.⁶⁴⁸ Ziel ist

⁶⁴⁵ *Schroeder*, in: Streinz (Hg.), EUV/AEUV, 2. Auflage 2012, Art. 34 AEUV Rn. 14.

⁶⁴⁶ *Schroeder*, in: Streinz (Hg.), EUV/AEUV, 2. Auflage 2012, Art. 36 AEUV Rn. 34.

⁶⁴⁷ EuGH, Rs. C-120/95, Slg. 1998, 1831, Rn. 39 – Decker; EuGH, Rs. 254/98, Slg. 2000, I-151, Rn. 33 - TK-Heimdienst; *Schroeder*, in: Streinz (Hg.), EUV/AEUV, 2. Auflage 2012, Art. 36 AEUV Fn. 177 m.w.N.

⁶⁴⁸ *Schroeder*, in: Streinz (Hg.), EUV/AEUV, 2. Auflage 2012, Art. 36 AEUV Rn. 49.

zwar die Verteilung der ökonomischen Lasten der Lagerhaltung. Dies ist jedoch nur ein Zwischenziel, um im Endeffekt die **Versorgungssicherheit** zu gewährleisten.⁶⁴⁹

Bei der Sicherstellung der Versorgung mit Nahrungsmitteln in Notzeiten handelt es sich um einen sehr gewichtigen Grund. Ziel dieser Regelung ist mittelbar (auch) ein Schutz der Gesundheit der Bevölkerung. Das Ziel des Gesundheitsschutzes ist im AEUV bereits angelegt, z.B. Art. 36 AEUV (in Form des Schutzes vor Gesundheitsbeeinträchtigungen, die direkt von der Ware ausgehen). In Art. 114 Abs. 1 Satz 1 AEUV wird das hohe Schutzniveau im Bereich der Gesundheit als Ziel festgelegt. In Fällen einer Versorgungskrise ohne ausreichende Vorkehrungen kann es zu Situationen kommen, in denen die Gesundheit eines großen Teils der Bevölkerung gefährdet wird. Vom Rechtfertigungsgrund des Gesundheitsschutzes in Art. 36 AEUV unterscheidet sich der Schutz der Gesundheit der Bevölkerung in Zeiten der Nahrungsmittelknappheit jedoch: Ersteres stellt auf Gefahren ab, die von dem Produkt selber ausgehen. Der Schutz der Nahrungsmittelversorgung stellt jedoch nicht auf Gefahren ab, die vom Produkt ausgehen. Die Gefahr dort ist gerade die Abwesenheit der Ware in Notzeiten. Jedoch ist das zu schützende Gut, welches hinter beiden Zielen steht, das gleiche: die Sicherstellung der Gesundheit der Bevölkerung. Diese Zielidentität rechtfertigt, das Ziel der Nahrungsmittelversorgung in Notzeiten mit den in Art. 36 AEUV angesprochenen Rechtfertigungen als gleichwertig anzusehen.

(b) Verhältnismäßigkeit

Notwendig ist jedoch noch die **Verhältnismäßigkeit** der Maßnahme.⁶⁵⁰ Die Maßnahme müsste geeignet, erforderlich und angemessen sein.⁶⁵¹

An der **Geeignetheit** bestehen keine Bedenken.

Damit die Maßnahme erforderlich ist, darf es kein im wesentlichen gleich geeignetes Mittel zur Erreichung des angestrebten Zieles geben, welches den innergemeinschaftli-

⁶⁴⁹ So der EuGH in Bezug auf die Versorgung abgelegener Gebiete mit Lebensmitteln: EuGH, Rs. 254/98, Slg. 2000, I-151, Rn. 34f. - TK-Heimdienst.

⁶⁵⁰ *Schroeder*, in: Streinz (Hg.), EUV/AEUV, 2. Auflage 2012, Art. 36 AEUV Rn. 50.

⁶⁵¹ *Schroeder*, in: Streinz (Hg.), EUV/AEUV, 2. Auflage 2012, Art. 36 AEUV Rn. 51.

chen Handel weniger erschwert.⁶⁵² Es sind strenge Maßstäbe anzulegen, insbesondere im Bereich des Gesundheitsschutzes.⁶⁵³

Konkretisiert hat der EuGH die **Erforderlichkeit** mit dem Informations-, dem Herkunftsland- und dem Kooperationsprinzip.⁶⁵⁴ Das Informationsprinzip ist im vorliegenden Fall nicht einschlägig. Eine Lagerhaltung im Herkunftsland kann die Versorgungssicherheit in Deutschland auch nicht gewährleisten und das Kooperationsprinzip ist nur bei Kontrollregelungen anwendbar⁶⁵⁵.

Somit ist die Lagerhaltung an den allgemeinen Maßstäben der Erforderlichkeitsprüfung zu messen: Die Lagerhaltung als solches stellt eine sichere Möglichkeit dar, um zumindest für eine Übergangszeit – bis zur Umstellung der Wirtschaft – die Bevölkerung mit den Grundnahrungsmitteln zu versorgen. Andere Maßnahmen können diese Sicherheit im Übergangszeitraum nicht gewährleisten. Jedoch wäre eine staatliche Lagerhaltung als milderer Mittel denkbar. Die staatliche Lagerhaltung verlangt eine eigene Infrastruktur: Der Staat muss eigene Lager halten und im Notfall Maßnahmen zur Verteilung ergreifen. Die Privatwirtschaft kann die Lager im Notfall durch seine schon vorhandenen Distributionskanäle verteilen. Die Wirtschaft kann effizient und schnell die gelagerten Nahrungsmittel um die Bevölkerung verteilen. Der Staat muss hingegen eine neue Infrastruktur aufbauen und Ressourcen, welche woanders gebraucht werden (z.B. Polizisten, Armeeangehörige), dafür binden. Daher wäre eine staatliche Lagerhaltung nicht gleich geeignet. Die Maßnahme ist somit erforderlich.

Die Lagerhaltungspflicht müsste auch **angemessen** (proportional) sein. Die Beschränkungen des freien Warenverkehrs muss mit dem verfolgten Zweck in einem angemessenen Verhältnis stehen.⁶⁵⁶ Die Lagerpflicht bürdet den Unternehmen hohe zusätzliche Kosten auf: Zum einen können sie einen Teil ihrer Produkte nicht absetzen, sondern müssen diesen Teil lagern und binden damit Kapital. Zum anderen müssen die Unternehmen die Kosten für die Lagerung tragen. In der Schweizer Ausgestaltung werden diese Kosten

⁶⁵² EuGH, Rs. 178/84, Slg. 1987, 1227, Rn. 28 – Kommission/Deutschland.

⁶⁵³ *Schroeder*, in: Streinz (Hg.), EUV/AEUV, 2. Auflage, 2012, Art. 36 AEUV Rn. 55.

⁶⁵⁴ *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hg.), EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, Art. 36 AEUV Rn. 94ff.

⁶⁵⁵ *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hg.), EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, Art. 36 AEUV Rn. 97.

⁶⁵⁶ *Schroeder*, in: Streinz (Hg.), EUV/AEUV, 2. Auflage 2012, Art. 36 AEUV Rn. 56.

jedoch durch finanzielle Anreize (Garantie der Darlehen durch den Bund und steuerliche Absetzbarkeit) abgemildert.

Auf der anderen Seite verfolgt die Maßnahme ein herausragend wichtiges Ziel. Die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln ist für die Gesundheit der Bevölkerung in Notsituationen unabdingbar. Der Staat würde eine seiner zentralen Daseinsvorsorgeaufgaben nicht erfüllen, wenn er nicht für den Krisenfall vorsorgen würde. Im Notfall würde ohne die Lagerhaltung die konkrete Gefahr einer großen Anzahl von Todesfällen bestehen. Auch würde die Gefahr von Plünderungen und Aufständen steigen und damit zusätzlich der Bestand des Staates und seiner Institutionen gefährdet werden. Diese Gründe sind so gewichtig, dass die finanziellen Belastungen der Privatwirtschaft dahinter zurücktreten müssen. Auch ist die Privatwirtschaft der richtige Adressat der Belastung: Im Normalfall erzielt sie aus dem Verkauf der Nahrungsmittel Gewinne. Kehrseite dieser Gewinnerzielung im Normalfall kann legitimerweise auch eine Verpflichtung zur Bereithaltung dieser Produkte im Krisenfall sein. Den Unternehmen steht es zudem frei, ihre Handelstätigkeiten nur mit Produkten durchzuführen, die keiner Lagerpflicht unterfallen. Für den Unternehmer ist absehbar, dass ihn Lagerpflichten treffen, wenn er Nahrungsmittel erstmalig in den Verkehr bringt oder importiert. Durch die Möglichkeit, auch in Krisenzeiten gewisse (staatlich reglementierte) Einnahmen durch den Verkauf der gelagerten Produkte zu erzielen, wird die Belastung für das Unternehmen reduziert.

ee. Zwischenergebnis

Im Ergebnis ist die Maßnahme daher angemessen und somit gerechtfertigt.

b. Garantiefondsbeitrag

aa. Allgemeines

Haben sich die Erzeuger zu Pflichtlagerverbänden zusammengeschlossen und erheben Kraft staatlichen Auftrags auf die eingeführten Waren eine Einfuhrabgabe, muß diese Abgabe sich an **Art. 30 AEUV** messen lassen.

Art. 30 AEUV ist unmittelbar anwendbar, sodass sich jeder Importeur direkt auf diese Regelung berufen könnte.⁶⁵⁷

Bei diesen Abgaben müsste es sich auch um Abgaben (Zoll) gleicher Wirkung i.S.d. Art. 30 AEUV handeln.

Abgaben gleicher Wirkung sind jedwede finanzielle Belastung, gleich ihrer Höhe, die aufgrund des Grenzübertritts auferlegt wird.⁶⁵⁸ Auf die Bezeichnung der Abgabe kommt es nicht an.⁶⁵⁹ Entscheidendes Anknüpfungspunkt ist die Grenzkausalität, d.h. die spezifische Verknüpfung der Abgabepflicht mit dem Warenverkehr über die Landesgrenze.⁶⁶⁰ Die Höhe der Abgabe ist unerheblich.⁶⁶¹ Diese Abgaben müssten seitens des Staates erhoben oder veranlasst worden sein.⁶⁶²

bb. Auf Grund staatlicher Veranlassung

Grundsätzlich ist eine **staatliche Veranlassung** abzulehnen, wenn ein privatrechtlicher Vertrag der Abgabe voraus gegangen ist.⁶⁶³ Dies ist im Schweizer System besonders hervorzuheben, da die Pflichtlagerverbände als solche selbst sogar privatrechtlich organisiert sind.

Jedoch hat der EuGH präzisiert, dass eine Abgaben gleicher Wirkung auch vorliegt, wenn eine Privatorganisation eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt.⁶⁶⁴ Der Empfänger der Ab-

⁶⁵⁷ EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1, Rn. 10ff. – Van Gend & Loos/Niederländische Finanzverwaltung.

⁶⁵⁸ *Kotzur*, in: Geiger/Khan/Kotzur (Hg.), EUV/AEUV, 5. Auflage, 2010, Art. 30 AEUV Rn. 3.

⁶⁵⁹ *Kamann*, in: Streinz (Hg.), EUV/AEUV, 2. Auflage 2012, Art. 30 AEUV Rn. 11.

⁶⁶⁰ Streinz, Europarecht, 8. Auflage, 2008, § 12 Rn. 848.

⁶⁶¹ EuGH, Rs. 34/73, Slg. 1973, 981, Rn. 6 – Variola/italienische Finanzverwaltung; EuGH, Rs. 39/73, Slg. 1973, 1039, Rn. 3 – Rewe-Zentralfinanz/Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe.

⁶⁶² *Streinz*, Europarecht, 8. Auflage, 2008, § 12 Rn. 848.

⁶⁶³ EuGH, Rs. 2/73, Slg. 1973, 865 – Geddo/Ente Nazionale Risi; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert (Hg.), EUV/AEUV, 4. Auflage, 2011, Art. 30 AEUV Rn. 7.

⁶⁶⁴ EuGH, Rs. C-16/94, Slg. 1995, 2421 – Dubois u.a./Garonor; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert (Hg.), EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, Art. 30 AEUV Rn. 7.

gabe muss nicht zwangsläufig der Staat sein, auch öffentlich-rechtliche Körperschaften⁶⁶⁵ oder insbesondere auch Fonds können Empfänger sein.⁶⁶⁶

Bei der Schweizer Regelung handelt es sich zwar um eine private Organisation, die die Beiträge erhebt; sie fließen auch dieser zu. Jedoch ist der Grund der Erhebung eine staatliche gesetzliche Verpflichtung. Es handelt sich um eine öffentliche Aufgabe in Hand einer privaten Organisation. Damit liegt eine staatliche veranlasste Abgabe vor.

cc. **Gegenleistung**

Es darf sich auch nicht um eine Gebühr handeln.⁶⁶⁷ Eine Abgabe ist dann eine Gebühr, wenn sie für eine **Gegenleistung** erhoben wird.⁶⁶⁸ Diese Gegenleistung muss konkret individualisierbar sein,⁶⁶⁹ die Befriedigung eines Allgemeininteresses reicht nicht aus.⁶⁷⁰

Die **Gebühr** muss dabei angemessen in Bezug auf die erbrachte Gegenleistung oder ein Teil der allgemeinen inländischen Gebührenregelung sein.⁶⁷¹

Die Garantiefondsbeiträge befreien den Importeur von der Pflichtlagerhaltungspflicht. Dies stellt eine Gegenleistung dar, die dem Importeur individuell und konkret zu Gute kommt. Jedoch stellt die Pflicht zur Entrichtung von Garantiefondsbeiträgen nur ein Substitut der eigentlich vorhandenen Pflicht zur Lagerhaltung dar. Es handelt sich im Grunde um eine Lagerpflicht, welche sich durch die Zahlung abwenden lässt. Ob jedoch solche eine Abwendung erfolgt, liegt nicht in der Hand des einzelnen Importeurs, sondern in der Hand des Staates, der durch die abzuschließenden Lagerverträge die Teilnahme an den Pflichtlagerverbänden vorschreiben kann, Art. 10 Abs. 1 Schweizer Landesvorsorgegesetz. Sollte der Staat von der Pflicht Gebrauch machen – wie die Schweiz dies getan

⁶⁶⁵ EuGH, verb. Rs. 2, 3/69, Slg. 1969, 211 Rn. 11/14 – Diamantarbeiders-Sociaal Fonds/Brachfeld u. Chougol; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert (Hg.), EUV/AEU, 4. Auflage 2011, Art. 30 AEUV Fn. 32 m.w.N.

⁶⁶⁶ EuGH, Rs. 72/92, Slg. 1993 I, 5509, Rn. 9ff. – Scharbatke/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft.

⁶⁶⁷ *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert (Hg.), EUV/AEU, 4. Auflage, 2011, Art. 30 AEUV Rn. 8.

⁶⁶⁸ *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert (Hg.), EUV/AEU, 4. Auflage 2011, Art. 30 AEUV Rn. 8.

⁶⁶⁹ EuGH, Rs. C-111/89, Slg. 1190, I-1735, Rn. 12ff. – Niederlande/Bakker Hillegrom BV.

⁶⁷⁰ EuGH, Rs. 39/73, Slg. 1973, 1039, Rn. 4 – Rewe-Zentralfinanz/Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert (Hg.), EUV/AEU, 4. Auflage 2011, Art. 30 AEUV Fn. 48 m.w.N.

⁶⁷¹ *Kamann*, in: Streinz (Hg.), EUV/AEU, 2. Auflage 2012, Art. 30 AEUV Rn. 16.

hat – so tritt die Lagerpflicht zurück. Der Garantiefondsbeitrag kann dann auch nicht mehr als Vermeidungsleistung für die Lagerpflicht angesehen werden, da diese Pflicht nicht mehr besteht. Es handelt sich bei den Abgaben folglich nicht mehr um eine Gebühr, die als Gegenleistung die Lagerpflichtbefreiung gewährt, sondern als Gegenleistung ist die Gewährleistung der Landesversorgung im Notfall anzusehen. Dies stellt ein Allgemeininteresse dar, welches nicht hinreichend konkret und individuell dem einzelnen Importeur zu Gute kommt. Es handelt sich somit um eine Abgabe mit gleicher Wirkung i.S.d. Art. 30 AEUV und nicht um eine Gebühr.

dd. Grenzkausalität

Bei der betrachteten Konstellation würde der **Grenzübertritt** die Abgabepflicht aktivieren. Die Grenzkausalität ist daher gegeben.

ee. Rechtfertigung

Art. 30 AEUV geht Art. 34 AEUV als *lex specialis* vor.⁶⁷² Daher ist eine Rechtfertigung, insbesondere durch Art. 36 AEUV⁶⁷³, nicht möglich. Eine solch geartete Regelung wäre somit in Deutschland nicht umsetzbar, da sie europarechtswidrig ist.

2. Anknüpfungspunkt: In-Verkehr-Bringen

Sollte statt an den Grenzübertritt an die **erstmalige In-Verkehr-Bringung** angeknüpft werden, stellen sich diese rechtlichen Probleme nicht. Eine Lagerpflicht, die keinen Bezug zum grenzüberschreitenden Handel hat und jeden Produzenten oder Händler unterschiedslos trifft, stößt auf keine europarechtlichen Bedenken.

Ein Garantiefondsbeitrag, der unterschiedslos jeden Produzenten oder Händler trifft, wird nicht vom Verbot der diskriminierenden Abgaben⁶⁷⁴ des Art. 110 AEUV erfasst und ist daher europarechtlich unbedenklich.

⁶⁷² Kamann, in: Streinz (Hg.), EUV/AEUV, 2. Auflage 2012, Art. 30 AEUV Rn. 21; Kamann, in: Streinz (Hg.), EUV/AEUV, 2. Auflage 2012, Art. 30 AEUV Fn. 49 m.w.N.

⁶⁷³ EuGH, Rs. 29/72, Slg. 1972, 1309, Rn. 4f. – Marimex; EuGH, Rs. 49/76, Slg. 1977, 5, Rn. 12/15 – Bauhuis.

⁶⁷⁴ Seiler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg.), Das Recht der Europäischen Union, Band I EUV/AEUV, 49. Erg.-Lfg. 2012, Art. 110 AEUV Rn. 2.

3. Ergebnis

Die Schweizer Regelung wäre in Hinsicht auf die Lagerpflicht in Deutschland aus rechtlicher Sicht umsetzbar. Im Hinblick auf die Ausgestaltung als Garantiefondbeitragspflicht wäre sie nur dann europarechtskonform, wenn sie an das erstmalige In-Verkehrbringen, nicht aber an die Warenbewegung über die Grenze anknüpfen würde.

Kapitel 10: Einbeziehung der Bevölkerung in die Vorsorge

A. Gegenwärtige Situation

Es erfolgt eine **Vorratshaltung in den Privathaushalten**.⁶⁷⁵ Diese hat sich jedoch in den letzten Jahrzehnten grundlegend gewandelt. Die empfohlene Lagerung von Nahrungsmitteln für 14 Tage, welche zur Lagerung nicht auf Strom angewiesen sind⁶⁷⁶, wird immer seltener von den Privathaushalten befolgt.⁶⁷⁷ Gründe sind die Zunahme des Außer-Haus-Verzehrs, die zunehmende Versorgung von Kindern mit Schulspeisungen, die starke Erweiterung der Öffnungszeiten des Einzelhandels und der Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln, die Zunahme von Fertig- oder Halbfertigprodukten, die Reduktion der Haushaltsgrößen, das demographisch begründete Schwinden einer persönlichen Erfahrung der Nahrungsmittelknappheit in immer größeren Teilen der Bevölkerung und die fehlenden privaten Lagerräumlichkeiten.⁶⁷⁸

B. Historische Betrachtung

In der Zeit vom Erlass des **Selbstschutzgesetzes vom 9. September 1965**⁶⁷⁹ bis zur Aufhebung durch § 18 II des **Gesetzes über die Erweiterung des Katastrophenschutzes vom 9. Juli 1968**⁶⁸⁰ bestand die Pflicht zur Lagerhaltung der privaten Haushalte. § 7 I Selbstschutzgesetz verpflichtete den Haushaltsvorstand zur Lagerhaltung im Umfang von zwei Wochen mit Lebensmitteln und Wasser. Die Bevorratung mit Lebensmitteln hatte immer zu erfolgen, die Bevorratung mit Wasser spätestens mit Eintritt des Verteidigungsfalles. Das Bundesministerium des Inneren wurde in § 7 II Selbstschutzgesetz ermächtigt den konkreten Umfang der Pflicht und der Festlegung der Pflichtigen, d.h.

⁶⁷⁵ Solmecke/Wolter, Ernährungsvorsorge Ernährungssicherstellung, 3. Auflage 1994, S. 56.

⁶⁷⁶ Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, [ernaehrungsvorsorge.de](http://www.ernaehrungsvorsorge.de) – Private Vorsorge, <http://www.ernaehrungsvorsorge.de/de/private-vorsorge/empfehlungen-tips/allgemeine-empfehlungen/>, zuletzt abgerufen am 17.6.2013.

⁶⁷⁷ Menski/Gardemann, Auswirkungen des Ausfalls Kritischer Infrastrukturen auf den Ernährungssektor am Beispiel des Stromausfalls im Münsterland im Herbst 2005, Empirische Untersuchung im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), 2008, S. 39 f.

⁶⁷⁸ Menski/Gardemann, Auswirkungen des Ausfalls Kritischer Infrastrukturen auf den Ernährungssektor am Beispiel des Stromausfalls im Münsterland im Herbst 2005, Empirische Untersuchung im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), 2008, S. 39 f.

⁶⁷⁹ Gesetz über den Selbstschutz der Bevölkerung vom 9. September 1965, BGBl. I S. 1240.

⁶⁸⁰ BGBl. I S. 776.

der Festlegung, wer als Haushaltsvorstand anzusehen ist, durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln.

C. Gestaltungsmöglichkeiten

Eine solche Pflicht könnte wieder gesetzlich festgelegt werden. Rechtliche Bedenken bestehen nicht.

Die Zweckdienlichkeit einer gesetzlichen Pflicht mag jedoch bezweifelt werden. Eine Kontrolle ist nicht möglich, sodass die **normative Steuerungskraft** als gering einzuschätzen ist. Auch sollten die – wohlmöglich negativen – politischen Folgen berücksichtigt werden: Die Bevölkerung könnte beunruhigt werden, sollte der Gesetzgeber eine Selbstschutzverpflichtung einführen. Dies könnte als Vorbote für eine heraufziehende Gefahr angesehen werden, die der Bevölkerung aber noch nicht mitgeteilt wurde (z.B. erwartete militärische Angriffe). Diese Beunruhigung könnte zu Hamsterkäufen führen. Daher ist die Wiederaufnahme einer solchen Pflicht nicht zu empfehlen und auf freiwillige Vorsorge durch die Bevölkerung zu setzen. Dies sollte durch Werbe- und Unterstützungsmaßnahmen geschehen. Eine solche Verpflichtung des Staates könnte in § 8 EVG und § 15 ESG aufgenommen werden. Dies hat die Schweizer Eidgenossenschaft in § 4 IV des Landesversorgungsgesetzes auch normiert und benennt dort neben der angemessenen Information und der Förderung von Haushaltsvorräten, auch die Verhinderung von Hamsterkäufen als Ziel der Aufklärungsarbeit.

Folgender Formulierungsvorschlag bietet sich an: *„Abs. 2: Der Bund und die Länder informieren die Bevölkerung über notwendige Vorsorgemaßnahmen und wirken auf die eigene Bevorratung der Haushalte mit Nahrungsmitteln und Wasser für mindestens 14 Tage hin.“*

Eine weitere Möglichkeit wäre die **Kooperation mit der Privatwirtschaft**: So könnten preisgünstige Vorratspakete vom Lebensmittelhandel verkauft werden. Insbesondere da in vielen Haushalten kein Wissen darüber besteht, wie ein ausgewogener und gleichzeitig auch in Krisensituationen einfach zuzubereitender Nahrungsmittelvorrat auszusehen hat, wäre dies eine sinnvolle Ergänzung. Als Anreiz für die Privatwirtschaft könnte der Bund die Bewerbung dieser Produkte übernehmen und somit den Unternehmen einen

gewissen Umsatzsteigerung generieren. Auch wenn die einzelnen Vorratspakete keine Gewinnspanne für die Unternehmen aufweisen, würden Kunden dann ggf. beim Kauf dieser Vorratspakete auch andere Produkte kaufen.

Kapitel 11: Einbindung der Bundesländer

Auch die Bundesländer könnten sich in die Ernährungsvorsorge und die Bekämpfung von Mangelsituationen beteiligen.

Fraglich wäre jedoch, ob der Bund mit dem Erlass des Ernährungsvorsorgegesetzes die **Gesetzgebungsmöglichkeit der Länder** gesperrt hat. Der Bund hat mit dem Ernährungsvorsorgegesetz seine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 I Nr. 17 GG ausgeübt. Dies sperrt in zeitlicher und sachlicher Weise den Landesgesetzgeber, Art. 72 I GG.⁶⁸¹ In sachlicher Hinsicht reicht die Sperrwirkung „soweit“ der Bundesgesetzgeber Regelungen getroffen hat. Insbesondere kann die Sperrwirkung dann gegeben sein, wenn der Gesetzgeber mit dem Instrument der Kodifikation gehandelt hat und einen Bereich abschließend regeln wollte⁶⁸².

Dem Landesgesetzgeber bleibt überall dort Raum, wo der Bundesgesetzgeber Lücken gelassen hat.⁶⁸³ Das Ernährungsvorsorgegesetz greift mit seinen Rechtsverordnungsermächtigungen ein, wenn „wesentliche Teile“ des Bundesgebietes bedroht sind, § 1 II EVG. Somit bleibt unzweifelhaft Raum für den Landesgesetzgeber, wenn **regionale Krisen- und Mangelsituationen** eintreten.

Für den Bereich der **überregionalen Krisen** muss jedoch unterschieden werden:

A. Vorsorgemaßnahmen

Es ist zu klären, ob der Bundesgesetzgeber auch die **Vorsorge** vor überregionalen Versorgungskrisen umfassend regeln wollte. Das Ernährungsvorsorgegesetz müsste den fraglichen Themenbereich erschöpfend regeln. Zu beurteilen ist dies anhand einer Gesamtwürdigung des betroffenen Normenkomplexes.⁶⁸⁴ Es dürfte neben der bundesgesetzlichen Regelung kein Raum mehr für ein Landesgesetz bleiben.⁶⁸⁵

⁶⁸¹ Ipsen, Staatsorganisationsrecht, 23. Auflage 2011, Rn. 558.

⁶⁸² Ipsen, Staatsorganisationsrecht, 23. Auflage 2011, Rn. 561, 565.

⁶⁸³ Maunz, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg., 2013, Art. 72 Rn. 5.

⁶⁸⁴ BVerfG, NJW 1958 (1179).

⁶⁸⁵ Maunz, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg., 2013, Art. 72 Rn. 14.

Das Ernährungsvorsorgegesetz enthält in Bezug auf die Tätigkeit der Länder nur einen allgemeinen Auftrag, dass diese (und der Bund) Vorbereitungsmaßnahmen zur Durchführung zu treffen haben, § 8 EVG. Sonstige Fragen, wie eigene Lagerprogramme oder ein eigenes Einwirkungssystem auf die Ernährungsmittelwirtschaft durch die Länder, werden vom Ernährungsvorsorgegesetz nicht behandelt. Somit ist die Frage, ob es sich bei diesem „Schweigen“ um ein bewusstes Verneinen der Handlungsmöglichkeit der Länder, also um ein „Schweigen“ mit Aussagewert, oder um eine Offenlassung ohne Verbotsgesamt durch den Bundesgesetzgeber handelt.⁶⁸⁶

Da das Ernährungsvorsorgegesetz explizit nur **überregionale Versorgungsengpässe und -krisen** regelt, müssen die Länder für lokale Ereignisse Vorsorge treffen. Diese Vorsorgemaßnahmen sind zu großen Teilen identisch mit denjenigen, die die Länder für überregionale Krisen treffen würden. Die Regel in § 8 EVG, welche nicht nur auf die Rechtsverordnungen, sondern auch auf andere Maßnahmen zur Erfüllung des Zweckes des § 1 I EVG abzielt, streitet dafür, dass das Ernährungsvorsorgegesetz nicht abschließend ist. Er ist gerade als Auftrag an die Länder zu verstehen, Vorsorgemaßnahmen zu treffen. Dieser Auftrag würde leer laufen, wenn gleichzeitig den Ländern die Gesetzgebungskompetenz in diesen Bereichen auf Grund der Sperrwirkung des Ernährungsvorsorgegesetzes verwehrt sein würde. Wäre dies der Fall, wären nämlich die Länder zur Ausführung von § 8 EVG verpflichtet, ihr wichtigstes Ausführungsinstrument, das Gesetz, wäre ihnen hierbei jedoch verwehrt. Dies spricht dafür, dass den Ländern hier ihre Gesetzgebungskompetenz nach Art. 70 I GG verbleibt.

Zwar fordert § 1 II EVG für die Anwendbarkeit des Ernährungsvorsorgegesetzes die Überregionalität der Krise, doch sind Krisen keine statischen Situationen: Regionale Krisen können sich ausweiten oder ursprünglich weitreichende Krisen können sich auf ein bestimmtes Gebiet verkleinern. Eine strikte Grenzziehung, welche darüber hinaus die Länder, die im Rahmen des Ernährungsvorsorgegesetzes zur Ausführung der Maßnahmen verpflichtet sind (§ 4 III EVG) von eigenen zusätzlichen Maßnahmen in Form von Gesetzen abhalten würde, wäre für einen effektiven Schutz der Bevölkerung abträglich. Es besteht auch kein Interesse des Bundes, den Ländern hier eine Handlung komplett zu

⁶⁸⁶ Seiler, in: Epping/Hillgruber (Hg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 17. Edition 2013, Art. 72 Rn. 4.

verbieten: Der Bund ist personell und organisatorisch nicht darauf vorbereitet, in der gesamten Breite des Bundesgebietes tätig zu werden. Das Ernährungsvorsorgegesetz wird (daher) von den Ländern ausgeführt. Dadurch wird die Infrastruktur der Länder genutzt. Um dies möglichst effektiv ausgestalten zu können, ist es förderlich, wenn die Länder neben dem Ernährungsvorsorgegesetz Gesetze erlassen können um verwandte Themenbereiche, welche jedoch vom Ernährungsvorsorgegesetz nicht explizit geregelt wurden, zu regeln.

Für den Bereich der Vorsorge ist folglich das Ernährungsvorsorgegesetz nicht abschließend. Dem Landesgesetzgeber bleibt es daher gem. Art. 72 I GG unbenommen, hierfür Gesetze zu erlassen.

B. Während einer Versorgungskrise

Wenn eine **Versorgungskrise** eingetreten ist, werden dem Bundesverordnungsgeber in § 2 I Nr. 1 - 6 EVG i.V.m. § 3 II EVG eine Reihe von Eingriffsmöglichkeiten eröffnet, die er durch Erlass von Rechtsverordnungen nutzen kann. In diesen Bereichen ist das Ernährungsvorsorgegesetz abschließend. Den Ländern ist es verwehrt, gesetzliche Regelungen beispielsweise über den Anbau von Nutzpflanzen (§ 2 I Nr. 1 1. Alt. EVG) in Fällen der Versorgungskrise zu treffen. Die in § 2 I Nr. 1 - 6 EVG aufgezählten Bereiche umfassen einen großen Teil der Nahrungsmittelwirtschaft, sind jedoch abschließend und nicht nur beispielhaft aufgeführt.⁶⁸⁷ Der Bundesgesetzgeber hat sich bei dem Erlass des Ernährungsvorsorgegesetzes für diese Eingriffsrichtungen und -bereiche entschieden. Nicht genannte Bereiche hat er bewusst von einer möglichen Regelung ausnehmen wollen⁶⁸⁸ – und somit auch eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für Bereiche der Nahrungsmittelversorgung während einer Versorgungskrise gesperrt. Wäre dies nicht die Intention des Bundesgesetzgebers gewesen, so hätte er die Pflicht der Länder in § 8 EVG dahingehend ausgeweitet. Es ist nicht davon auszugehen, dass er auf der einen Seite die Länder explizit mit einer Vorsorgepflicht belegt, andererseits in Fällen der eingetretenen Versorgungskrise ungeschrieben davon ausgeht, dass sein Regelwerk nicht abschließend ist und daher noch Raum für eine Landesgesetzgebungszuständigkeit bleibt.

⁶⁸⁷ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 3.

⁶⁸⁸ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 3.

Auch würde eine parallele Gesetzgebungszuständigkeit der Länder neben den Regelungen des Bundes zu einem immer komplizierteren und unübersichtlicheren Regelungsteppich führen. In Zeiten der Versorgungskrise ist die Rechtssicherheit ein besonders wichtiger Wert, da in Krisenzeiten schnelle und rechtssichere Maßnahmen notwendig sind. Eine Rechtsunsicherheit könnte zu einer nicht gebotenen Zurückhaltung bei der Anwendung führen. Wenn nun sowohl Bund als auch Länder für die Gesetzgebung zuständig wären, würden sich die Regelunterworfenen zwei getrennten Gesetzgebern gegenüberstehend sehen, was der Rechtssicherheit abträglich wäre. Maßnahmen auf Grund von Gesetzen der Bundesländer im Bereich der Ernährungsvorsorge könnten der Wirksamkeit der Maßnahmen auf Grund des Ernährungsvorsorgegesetzes schaden. Ein Flickenteppich an Regelungen ist insbesondere für die Adressierung von Maßnahmen an die großen Konzernen im Bereich der Lebensmittelindustrie zu vermeiden, da deren Produktionsprozesse Bundesländergrenzen überschreiten. Maßnahmen, die nur in einem Bundesland ergriffen werden können, verfehlen dabei ihre Wirkung. Des Weiteren sei auf die Ausführungen über die Einordnung des Ernährungsvorsorgegesetzes in das System des Katastrophenrechts, Kapitel 2, verwiesen.

C. Einbindung der Länder in die Finanzierung der Vorsorgemaßnahmen

I. Lagerhaltung im Rahmen des Ernährungssicherstellung

Der Bund trägt die Kosten für die Vorratslager, da er diese auf Grund des **Ernährungssicherstellungsgesetz** im Rahmen seiner **ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz** im Bereich des Zivilschutzes gem. Art. 73 I Nr. 1 GG betreibt. Grundlage der Vorratshaltung ist § 15 ESG. Die Vollzugskompetenz folgt aus Art. 87 b II 1 GG. Soweit der Bund das Gesetz ausführt, folgt nach dem Konnexitätsprinzip des Art. 104a I GG, seine Finanzierungspflicht.⁶⁸⁹

II. Lagerhaltung im Rahmen der Ernährungsvorsorge

Die **Ernährungsvorsorge** ist ein Teil der **konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz** des Art. 74 I Nr. 17 GG. Das Ernährungsvorsorgegesetz wird von den Bundeslän-

⁶⁸⁹ *Schenke*, in: Sodan (Hg.), Grundgesetz, 2. Auflage 2011, Art. 104a Rn. 1.

dern als eigene Angelegenheit ausgeführt, Art. 83 GG.⁶⁹⁰ Soweit die Bundesländer das Ernährungsvorsorgegesetz ausführen, obliegt Ihnen die Finanzierung, Art. 104a I GG.

Die Vorräte des Bundes sind im Rahmen des Doppelnutzens auch bei Versorgungskrisen einsetzbar. Ein Verfahren, welches im Rahmen der Ausstattung des Katastrophenschutzes häufig Anwendung findet.

Die Lagerhaltung des Bundes durch die BLE im Rahmen des Ernährungsvorsorgegesetzes lässt sich auch auf **Art. 87 III 1 GG** stützen. Art. 87 III 1 GG konstituiert eine eigene Verwaltungsaufgabe des Bundes, die dieser durch seine Bundesoberbehörde wahrnimmt. Es handelt sich dabei gerade nicht um Landesverwaltung. Aus dieser Einordnung als originäre Bundesverwaltung folgt eine Finanzierungspflicht durch den Bund auf Grund von Art. 104a I GG.⁶⁹¹ Diese Finanzierungspflicht des Bundes korrespondiert mit einem Finanzierungsverbot durch die Länder. Zuschüsse an die Bundesoberbehörden zu ihrer Aufgabenerfüllung durch die Länder sind durch das Grundgesetz nicht gestattet.⁶⁹²

Eine Begründung der Lagerhaltung des Bundes nach dem Ernährungsvorsorgegesetz **kraft Sachzusammenhanges** erzeugt für den Bund eine (ungeschriebene) Finanzierungskompetenz.⁶⁹³ Die Vollzugskompetenz kraft Sachzusammenhang folgt daraus, dass der Bund die Lager bereits auf Grund des Ernährungssicherstellungsgesetzes unterhält - und er damit die Lagerhaltung im Rahmen des Ernährungsvorsorgegesetzes zwangsweise mit betreibt. Da die Ernährungsvorsorge eine Aufgabe der Länder ist, tritt die Vollzugskompetenz des Bundes nur zu der, der Länder hinzu. Diese „unechten Gemeinschaftsaufgaben“ liegen z.B. dann vor, wenn Einrichtungen ihrem Widmungszweck nach sowohl dem Bund als auch den Ländern zuzuordnen sind. Im Rahmen dieser unechten

⁶⁹⁰ Ungenau daher *Bundesrechnungshof*, Mitteilung an der Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten über die Prüfung der Maßnahmen der Notfallvorsorge Haushaltsjahre 1999 und früher, Gz. VI 5 – 1999 – 0802 vom 8.11.2000, Rn. 4.2.

⁶⁹¹ *Maunz*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 104a Rn. 12.

⁶⁹² *Maunz*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 104a Rn. 12.

⁶⁹³ *Heintzen*, in: Von Münch/Kunig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II, 6. Auflage 2012, Art. 104a Rn. 30.

Gemeinschaftsaufgaben sind die jeweiligen Finanzierungsanteile konstitutiv durch Vertrag zwischen Bund und den Ländern festzulegen.⁶⁹⁴

III. Schlussfolgerungen

Durch diese zwei möglichen Begründungen für eine Aufgabenerfüllung durch den Bund im Rahmen des Ernährungsvorsorgegesetzes und einer entsprechenden Finanzierungsnotwendigkeit durch den Bund, ergeben sich Schwierigkeiten bezüglich der Aufforderung des Bundesrechnungshofs, die Länder an der Finanzierung der Lager zu beteiligen⁶⁹⁵: Eine Begründung durch Art. 87 III 1 GG würde eine solche Beteiligung der Länder ausschließen, eine Begründung im Rahmen des Doppelnutzens als unechte Gemeinschaftsaufgabe, würde eine solchen Finanzierungsvereinbarung sogar grundgesetzlich fordern.

Eine **sachgerechte Lösung** muss sich am Schwerpunkt der Tätigkeit des Bundes orientieren. Durch die Lagerhaltung erfüllt der Bund zunächst seine eigene Aufgabe im Bereich des Zivilschutzes (Art. 73 I Nr. 1 GG, 87b II 1 GG). Er tut dies im Bewusstsein, im Falle der Versorgungskrise die Lagerbestände an die Bundesländer verteilen und damit einsetzen zu können. In Anbetracht der Kosten für die Lagerhaltung und die Unwahrscheinlichkeit einer militärischen Krise, wäre eine Lagerhaltung einzig zum Zwecke des Zivilschutzes nicht angezeigt. Die Lagerbestände sollen im Rahmen des Ernährungsvorsorgegesetzes im Falle einer Versorgungskrise durch die Länder, als eigene Angelegenheit, verteilt werden, wobei der BLE lediglich eine zuteilende und steuernde Funktion zukommen wird. Die Lagerbestände sind somit der Nutzung durch die Länder zumindest mitgewidmet. Die Lagerbestände sollen insbesondere nicht allein durch die BLE im Falle einer Versorgungskrise eingesetzt werden. Eine Aufgabenwahrnehmung allein durch eine Bundesoberbehörde wäre jedoch notwendig, um die Aufgabenwahrnehmung einzig auf Art. 87 III 1 GG (mit dem daraus folgenden Finanzierungsverbot durch die

⁶⁹⁴ Heintzen, in: Von Münch/Kunig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II, 6. Auflage 2012, Art. 104a Rn. 25; für die Aufgabenwahrnehmung in der Katastrophenhilfe, s. Heun, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz, Band III, 2. Auflage 2008, Art. 104a Rn. 21, kritisch: Siekmann, in: Sachs (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage 2011, Art. 104a Rn. 18.

⁶⁹⁵ Bundesrechnungshof, Mitteilung an der Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten über die Prüfung der Maßnahmen der Notfallvorsorge Haushaltsjahre 1999 und früher, Gz. VI 5 – 1999 – 0802 vom 8.11.2000, Rn. 4.3.

Länder) zuordnen zu können. Es ist der Natur der Lagerbestände und ihrem geplanten Einsatz gegenüber angemessener, sie vornehmlich sowohl der Nutzung durch den Bund als auch durch die Länder zuzuordnen. Es ist folglich Aufgabe des Bundes und der Länder, eine Vereinbarung über die gemeinschaftliche Finanzierung der Lager zu treffen. Da die Wahrscheinlichkeit der Nutzung der Lagerbestände zum Zwecke der Ernährungsvorsorge höher ist, als die Wahrscheinlichkeit der Nutzung der Lagerbestände zum Zwecke der Ernährungssicherung, erscheint eine **Lastenverteilung** stärker zu den Ländern angezeigt.

Kapitel 12: Zusammenspiel mit anderen Gesetzen

Das Ziel, eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung im Fall einer Versorgungskrise sicherzustellen, kann allein durch Maßnahmen nach dem Ernährungsvorsorgegesetz bzw. nach dem Ernährungssicherstellungsgesetz wohl nur in den seltensten Fällen erreicht werden. Häufig wird die (Lebensmittel-) Versorgungskrise nur eine der vielen Folgen einer einheitlichen Ursache oder einer Ursachenkette sein. So führt beispielsweise ein Stromausfall nicht nur zu Schwierigkeiten in der Nahrungsmittelversorgung, zugleich muss der Staat eine Vielzahl andersartiger Probleme lösen, die von unterbrochenen Kommunikations- und Transportwegen bis hin zu einer Notstromversorgung der Krankenhäuser reichen können. Aber auch, wenn man sich allein mit der Lösung von Problemen im Bereich der Lebensmittelversorgung beschäftigt, wird man sich zwangsläufig auch mit weiteren Bereichen beschäftigen müssen, ohne deren Funktionieren bzw. Überbrücken eine geordnete Lebensmittelversorgung der Bevölkerung im Krisenfall nicht möglich ist.

Welche Bereiche dies sein können, wird deutlich, wenn man sich die Faktoren vor Augen führt, aus denen sich ein intakter Lebensmittelhandel insgesamt zusammensetzt. Neben Arbeitskräften, welche die landwirtschaftlichen Erzeugnisse produzieren, transportieren und verteilen, sind die Lebensmittelproduktion und der Handel auf weitere kritische Infrastrukturen angewiesen. So werden Wasser und Energie benötigt (zur Produktion, zum Transport und zum Verkauf), wie auch funktionierende Verkehrs- und Kommunikationswege. Nur ein Teil der zur Bewältigung von Versorgungskrisen notwendigen Maßnahmen können auf der Grundlage des Ernährungssicherstellungsgesetzes oder des Ernährungsvorsorgegesetzes ergehen. Die übrigen Maßnahmen müssen sich auf andere Gesetze stützen.

A. Bestehende Gesetze

I. Übersicht

Um eine Versorgungskrise zu bewältigen, müssen die aufgrund der verschiedenen Gesetze ergangenen Maßnahmen gut ineinandergreifen. Welche Gesetze zur materiellen Sicherstellung von Bedürfnissen im Zusammenhang mit kriegerischen Auseinandersetzungen

zungen bzw. Spannungsfällen einerseits und für die friedenszeitliche Bewältigung von Versorgungskrisen andererseits zur Verfügung stehen, zeigt die folgende Übersicht:

Regelungen des Zivilschutzes	Regelungen für Friedenszeiten
Ernährungssicherstellungsgesetz	Ernährungsvorsorgegesetz
Wirtschaftssicherstellungsgesetz	/
Verkehrssicherstellungsgesetz	Verkehrsleistungsgesetz
Wassersicherstellungsgesetz	/
Energiesicherungsgesetz	
Arbeitssicherstellungsgesetz	/
Bundesleistungsgesetz	/
Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz	

Tabelle 3: Übersicht über die vorhandenen Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze

Wie die Übersicht zeigt, gilt ein Großteil der Gesetze entweder nur für Fälle des Art. 80a GG oder nur für friedenszeitliche Versorgungskrisen. Die einzigen Gesetze, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt Regelungen für beide Situationen vorsehen, sind das Energiesicherungsgesetz⁶⁹⁶ und das Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz⁶⁹⁷.

II. Regelungen des Zivilschutzes

Das Ernährungssicherstellungsgesetz und auch das Verkehrssicherstellungsgesetz⁶⁹⁸ sind seiner Struktur nach dem Wirtschaftssicherstellungsgesetz⁶⁹⁹ nachgebildet⁷⁰⁰, so-

⁶⁹⁶ Energiesicherungsgesetz v. 20. Dezember 1974, BGBl. I S. 3681, zuletzt geändert durch Art. 164 der Verordnung vom 31. Oktober 2006, BGBl. I S. 2407.

⁶⁹⁷ Gesetz zur Sicherstellung von Postdienstleistungen und Telekommunikationsdiensten in besonderen Fällen (Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz - PTSG) v. 24. März 2011, BGBl. I S. 506, 941.

⁶⁹⁸ Gesetz zur Sicherstellung des Verkehrs (Verkehrssicherstellungsgesetz - VerkSiG) v. 24. August 1965, in der Fassung der Bekanntmachung v. 8. Oktober 1968, BGBl. I S. 1082, zuletzt geändert durch Art. 2 Nr. 2 des Gesetzes v. 2. April 2009, BGBl. I S. 693.

⁶⁹⁹ Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs (Wirtschaftssicherstellungsgesetz) v. 24. August 1965, in der Fassung der Bekanntmachung v. 3. Oktober 1968, BGBl. I S. 1069, zuletzt geändert durch Art. 134 der Verordnung v. 31. Oktober 2006, BGBl. I S. 2407.

dass sich diese Gesetze in ihrer Regelungstechnik und Systematik kaum unterscheiden. Die Anwendung aufgrund der Gesetze ergangener Rechtsverordnungen ist stets nur nach Maßgabe des Art. 80a GG möglich. Auch die weitere Entwicklung der drei Gesetze erfolgte weitgehend parallel. Ähnlich, wie aus dem Ernährungssicherstellungsgesetz im Jahre 1990 die enthaltene Regelung für friedenszeitliche Versorgungskrisen herausgelöst wurde⁷⁰¹, geschah dies beim Wirtschaftssicherstellungsgesetz⁷⁰² und beim Verkehrssicherstellungsgesetz⁷⁰³ schon 1968.

Das **Wirtschaftssicherstellungsgesetz** bezweckt die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Leistungen der gewerblichen Wirtschaft sowie mit Geld und Krediten. Es ermöglicht damit Maßnahmen zur Lenkung der Wirtschaft in den Bereichen der gewerblichen Wirtschaft sowie des Finanzwesens. Die Ermächtigungsgrundlagen in § 1 I WiSiG sind denen des Ernährungssicherstellungs- und Ernährungsvorsorgegesetzes (§ 1 I ESG, § 2 I EVG) sehr ähnlich.⁷⁰⁴ Die enge Verknüpfung zwischen dem Wirtschaftssicherstellungsgesetz und dem Ernährungssicherstellungsgesetz wird in mehreren Vorschriften deutlich. Schließt das Ernährungsvorsorgegesetz in § 1 III Nr. 1 a.E. Tabak- und Kaffeeerzeugnisse aus seinem Anwendungsbereich aus, so bezieht § 1 I S. 2 WiSiG diese Erzeugnisse ausdrücklich in den Anwendungsbereich des Wirtschaftssicherstellungsgesetzes ein. Weitere Vorschriften zur Abgrenzung der Anwendungsbereiche finden sich etwa in § 1 I Nr. 2b WiSiG und § 1 I Nr. 4 ESG.

Zweck des **Verkehrssicherstellungsgesetzes** ist nach § 1 I 1 VSG die Aufrechterhaltung des lebenswichtigen Verkehrs in Notzeiten. Hierzu werden im ersten Abschnitt des Gesetzes Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen normiert (§§ 1-8 VerkSiG) und im zweiten Abschnitt unmittelbare Rechtsgrundlagen zur Anforderung von verkehrsbezogenen Leistungen geschaffen (§§ 9-15 VerkSiG). Die ersten zwei Absätze des § 1 VerkSiG enthalten die wichtigsten Ermächtigungsgrundlagen. Weshalb sich diese in

⁷⁰⁰ Vgl. zum Ernährungssicherstellungsgesetz BR-Drs. 351/62, S. 10 sowie zum Verkehrssicherstellungsgesetz BT-Drs. IV/894, S. 13, siehe auch *Wagner*, Wirtschaftssicherstellungsgesetz, 1969, S. 28.

⁷⁰¹ Siehe Kapitel 1 S. 3.

⁷⁰² Durch Gesetz v. 3. Oktober 1968, BGBl. I S. 1069.

⁷⁰³ Durch Gesetz v. 8. Oktober 1968, BGBl. I S. 1082.

⁷⁰⁴ Wobei aufgrund der geschichtlichen Entwicklung die Vorschriften des Ernährungssicherstellungs- und Ernährungsvorsorgegesetzes denjenigen des Wirtschaftssicherstellungsgesetzes nachgebildet sind.

zwei Absätze aufspalten, ist nicht ersichtlich, werden doch nach § 2 VerkSiG dieselben Voraussetzungen an ihren Erlass und ihre Anwendung gestellt.⁷⁰⁵

Ebenfalls ein Zivilschutzgesetz ist das **Wassersicherstellungsgesetz**⁷⁰⁶. Es sichert die Wasserversorgung der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte ab und ermöglicht insbesondere Regelungen zur Trinkwasser- und Löschwasserversorgung, wie auch zur Abwasserentsorgung. Auffällig ist, dass das Wassersicherstellungsgesetz als einziges der Sicherstellungsgesetzes einen umfassenden ersten Regelungsteil enthält, der sich ausschließlich mit Vorsorgemaßnahmen beschäftigt (§§ 2-12 WasSiG). Zur Vorsorge können bereits in Friedenszeiten einerseits Rechtsverordnungen erlassen werden (§ 3 WasSiG) und andererseits im Wege von Verpflichtungsbescheiden einzelne Leistungspflichten aufgegeben werden (§ 5 f. WasSiG). Erst der zweite Teil des Gesetzes sieht in drei Paragraphen Vorschriften für den Verteidigungsfall vor (§§ 13-15 WasSiG), wobei in § 13 WasSiG Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen enthalten sind. Erlassene Rechtsverordnungen sind ausschließlich im Verteidigungsfall anwendbar. Eine Koppelung der Anwendbarkeit an Art. 80a GG ist nicht erfolgt, sodass ein Spannungsfall für ihre Anwendbarkeit nicht genügt.

Das **Arbeitssicherstellungsgesetz**⁷⁰⁷, welches solche Arbeitsleistungen, die für Zwecke des Zivilschutzes unabdingbar sind, sicherstellen soll, weicht in seiner Regelungstechnik von den bisher vorgestellten Gesetzen ab. Es ermächtigt in der Regel⁷⁰⁸ nicht zum Erlass von Rechtsverordnungen, die dann in ihrer Anwendbarkeit an Art. 80a GG gekoppelt sind, sondern stellt unmittelbar Rechtsgrundlagen für Maßnahmen der Arbeitssicher-

⁷⁰⁵ Die Aufspaltung beruht auf einem Gesetzesentwurf aus dem Jahre 1967 (BT-Drs. V/2388), der in § 2 III (BT-Drs. V/2388, S. 2) für den Erlass von Rechtsverordnungen nach § 1 II schärfere Voraussetzungen als für solche nach § 1 I vorsah. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren wurde die entsprechende Regelung allerdings zugunsten einer Koppelung aller Rechtsverordnungen an Art. 80a GG gestrichen.

⁷⁰⁶ Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft für Zwecke der Verteidigung (Wassersicherstellungsgesetz) v. 24. August 1965, BGBl. I S. 1225, 1817, zuletzt geändert durch Art. 2 Absatz 20 des Gesetzes v. 12. August 2005, BGBl. I S. 2354.

⁷⁰⁷ Gesetz zur Sicherstellung von Arbeitsleistungen für Zwecke der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung (Arbeitssicherstellungsgesetz) v. 9. Juli 1968, BGBl. I S. 787, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes v. 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2424.

⁷⁰⁸ Eine Rechtsverordnungsermächtigung ist allerdings in § 4 II 1 ASG enthalten.

stellung bereit.⁷⁰⁹ Entsprechende Verwaltungsakte sind nach § 3 ASG allerdings ebenfalls nur im Spannungs- oder Verteidigungsfall zulässig.⁷¹⁰ Nach § 2 ASG kann einerseits das Recht zur Beendigung von Arbeitsverhältnissen beschränkt werden (§ 2 Nr. 1 ASG) und andererseits können Personen zu bestimmten Arbeitsverhältnissen verpflichtet werden (§ 2 Nr. 2, 3 sowie § 4 II 1 ASG). Auf der Grundlage von § 4 II S. 1 ASG i.V.m. Art. 12a III 2 HS 2 GG wäre es grundsätzlich auch möglich, Männer zu Arbeitsverhältnissen in den Bereichen der Lebensmittelproduktion und des Lebensmittelhandels zu verpflichten.⁷¹¹

Zuletzt sei das älteste der einfachen Notstandsgesetze, das **Bundesleistungsgesetz**⁷¹², vorgestellt. Auf der Grundlage dieses Gesetzes können verschiedene Leistungen (§ 2 I BLG), v.a. die Bereitstellung von Gegenständen, die sich in der Verfügungsgewalt Privater befinden, angefordert werden.⁷¹³ In § 1 I BLG sind die Zwecke, zu denen eine entsprechende Leistungsanforderung erfolgen kann, abschließend aufgezählt. Neben Verteidigungszwecken kommen auch die Abwendung einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes und die Erfüllung von Verpflichtungen aus zwischenstaatlichen Verträgen in Betracht. Eine Koppelung der Anforderungsmöglichkeit an Art. 80a GG ist im Bundesleistungsgesetz nicht erfolgt. Nach § 3 II BLG handelt es sich bei den Ermächtigungen des Bundesleistungsgesetzes um subsidiäre Rechtsgrundlagen. Vorrangig sind daher Maßnahmen auf der Grundlage anderer Gesetze, wie dem Wirtschaftssicherstellungs-, Ernährungssicherstellungs- oder dem Verkehrssicherstellungsgesetz.

⁷⁰⁹ Mertins, Der Spannungsfall, 2013, S. 142.

⁷¹⁰ Mertins, Der Spannungsfall, 2013, S. 142.

⁷¹¹ Siehe auch die Ausführungen zu den Regelungslücken.

⁷¹² Bundesleistungsgesetz v. 19. Oktober 1956, BGBl. I S. 815, in der Fassung der Bekanntmachung v. 27. September 1961, BGBl. I S. 1769, ber. S. 1920, zuletzt geändert durch Art. 5 Rechtsbereinigungsgesetz Umwelt v. 11. August 2009, BGBl. I S. 2723.

⁷¹³ Daleki, Art. 80a des Grundgesetzes und die Maßnahmen zur Erhöhung der Verteidigungsbereitschaft, 1985, S. 91.

III. Regelungen für Friedenszeiten

Regelungen für Friedenszeiten⁷¹⁴ trifft neben dem **Ernährungsvorsorgegesetz** auch das Pendant zum Verkehrssicherstellungsgesetz, das **Verkehrsleistungsgesetz** (VerkLG)⁷¹⁵. Zweck dieses Gesetzes ist die Sicherung von ausreichenden Verkehrsleistungen in abschließend aufgezählten Notsituationen, u.a. eines dringenden Bedarfs an Verkehrsleistungen im Rahmen der Amtshilfe des Bundes (§ 1 I Nr. 1 VerkLG) oder in wirtschaftlichen Krisenlagen (§ 1 I Nr. 2 VerkLG). In diesen Notsituationen können von Eigentümern und Besitzern von Verkehrsmitteln per Verpflichtungsbescheid (Einzelforderungen) in erster Linie Verkehrsleistungen und Verkehrsmittel angefordert werden. Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen sind im Verkehrsleistungsgesetz, im Gegensatz zum Verkehrssicherstellungsgesetz, nicht enthalten.

IV. Kombinierte Gesetze

Sowohl im Zusammenhang mit kriegerischen Auseinandersetzungen als auch für Krisensituationen in Friedenszeiten sehen das Wirtschaftssicherstellungsgesetz und das Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz Maßnahmen vor.

Das **Energiesicherungsgesetz** benennt zwar den Spannungs- bzw. Verteidigungsfall nicht als einen seiner Anwendungsfälle, schließt Maßnahmen zum Zwecke der Verteidigung aber auch nicht – wie beispielsweise das Ernährungssicherstellungsgesetz – aus seinem Anwendungsbereich aus. Das Gesetz bezweckt nach § 1 I 1 EnSiG die Deckung des Energiebedarfs in nicht näher beschriebenen Krisenzeiten. Bis zum 9. Januar 2002⁷¹⁶ enthielt das Energiesicherungsgesetz eine Beschränkung auf Importstörungen. Diese Beschränkung wurde aber infolge der Anschläge vom 11. September 2001 gestrichen, um künftig auch inländische Ursachen – wie terroristische Anschläge – erfassen zu

⁷¹⁴ Das Verkehrsleistungsgesetz trifft vorrangig Regelungen für Friedenszeiten. Gemäß § 1 Nr. 1 und Nr. 3 VerkLG können die Maßnahmen aber auch bei terroristischen Anschlägen und zur Unterstützung der Streitkräfte bei Einsätzen aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen ergehen.

⁷¹⁵ Verkehrsleistungsgesetz v. 23. Juli 2004, BGBl. I S. 1865, zuletzt geändert durch Art. 304 der Verordnung v. 31. Oktober 2006, BGBl. I S. 2407.

⁷¹⁶ Eine entsprechende Änderung erfolgte durch Art. 20 des Terrorismusbekämpfungsgesetzes v. 9. Januar 2002, BGBl. I S. 380.

können.⁷¹⁷ In § 1 I EnSiG finden sich eine Vielzahl an Ermächtigungsgrundlagen, mit Hilfe derer in den gesamten Energiemarkt (Produktion, Transport, Lagerung, Verteilung, Abgabe, Bezug und Verwendung) regelnd eingegriffen werden kann.⁷¹⁸ Die Regelungssystematik entspricht derjenigen des Ernährungsvorsorgegesetzes. In Nicht-Krisenzeiten erlassene Rechtsverordnungen dürfen nach § 3 III EnSiG erst dann angewandt werden, wenn die Bundesregierung im Wege einer Rechtsverordnung eine Gefährdung bzw. Störung der Energieversorgung festgestellt hat. Sofern ein Fall des Art. 80a GG eingetreten ist, können auch nach § 1 Nr. 4 WiSiG umfangreiche Regelungen zur Lenkung der Energiewirtschaft erlassen werden, wobei die Vorschrift im Gegensatz zu § 1 I EnSiG nur elektrische Energie umfasst.

Das **Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz** dient der Aufrechterhaltung einer Mindestversorgung mit Postdienstleistungen und Kommunikationsdiensten in Notfällen. Schon das erste Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz, erlassen am 14. September 1994⁷¹⁹ und notwendig geworden durch die Privatisierung der Deutschen Bundespost, sah sowohl Regelungen für friedenszeitliche Versorgungsstörungen als auch für Störungen im Zusammenhang mit kriegerischen Auseinandersetzungen vor. Dieses Gesetz wurde 2011 einer umfassenden Überarbeitung unterzogen, in deren Zuge auch die Regelungssystematik grundlegend geändert wurde. Das Gesetz enthält seither keine Rechtsverordnungsermächtigungen mehr; die materiellen Regelungen der Verordnungen wurden in das Gesetz integriert. So bestimmt das Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz nunmehr selbst, Postsicherstellungs- und Telekommunikationssicherstellungspflichten (§§ 2, 5 PTSG).

B. Regelungslücken

Schon ein Blick auf die oben aufgeführte Tabelle⁷²⁰ offenbart einige Regelungslücken für den Fall friedenszeitlicher Versorgungskrisen: WiSiG, WasSiG, ASG und BLG treffen inso-

⁷¹⁷ *Tettinger*, RdE 2002, 225 (230).

⁷¹⁸ *Kloepfer*, Bevölkerungsschutzrecht - Katastrophenschutzrecht, Zivilschutzrecht, Brandschutzrecht, Rettungsdienstrecht, 2013 (im Erscheinen), § 8 Rn. 258.

⁷¹⁹ Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz, das als Art. 10 des Gesetzes v. 14. September 1994 erlassen wurde, BGBl. I S. 2325, 2378.

⁷²⁰ Siehe Tabelle oben.

fern keine Regelungen. Diese Lücken zu schließen, erscheint auch deshalb besonders dringend, weil terroristische Anschläge grundsätzlich mit den für friedenszeitliche Krisen bestimmten Instrumenten bewältigt werden müssen. Zunächst wird im Folgenden die Frage behandelt, auf welcher Regelungsebene bestehende Regelungen in der Ernährungsnotfallvorsorge geschlossen werden sollten (I.). Hieran schließen sich inhaltliche Ausführungen zu den Regelungslücken an (II.).

I. Rechtliche Möglichkeiten zum Schließen von Regelungslücken

Werden auf dem Gebiet der Ernährungsnotfallvorsorge Regelungslücken identifiziert, so bieten sich mehrere Möglichkeiten an, diese zu schließen. So ist es zum einen möglich, neue Gesetze zu schaffen, welche die Sicherstellung von einzelnen Versorgungsleistungen in friedenszeitlichen Notsituationen regeln, bzw. den Anwendungsbereich bestehender Sicherstellungsgesetze auf friedenszeitliche Krisen zu erweitern. Letzteres muss ggf. mit Differenzierungen innerhalb der materiellen Regelungen zwischen Zivilschutzmaßnahmen einerseits und friedenszeitlichen Maßnahmen andererseits einhergehen. Andererseits können aber auch die Rechtsverordnungsermächtigungen des Ernährungsvorsorgegesetzes ergänzt werden, um mit Hilfe von auf das Ernährungsvorsorgegesetz gestützten Rechtsverordnungen bestehende Lücken in der Ernährungsnotfallvorsorge zu schließen. Bei einer isolierten Betrachtung der Ernährungsnotfallvorsorge würde auch die zuletzt genannte Möglichkeit Abhilfe schaffen. Allerdings werden im Folgenden ganz grundsätzliche Regelungslücken aufgezeigt, die im Fall friedenszeitlicher Notsituationen, die nicht zwangsläufig mit einer Versorgungskrise i.S.d. Ernährungsvorsorgegesetzes einhergehen müssen, bestehen. Im Interesse eines umfassenden rechtlichen Rahmens für den Bevölkerungsschutz ist es daher sinnvoller, die bestehenden Lücken durch den Erlass von ursachenunabhängigen Vorsorgegesetzen zu schließen bzw. den Anwendungsbereich bestehender Sicherstellungsgesetze zu erweitern.

II. Bestehende Regelungslücken

Offensichtliche rechtliche Regelungslücken bestehen für den Fall friedenszeitlicher Krisen einerseits hinsichtlich der Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit gewerblichen Gütern sowie mit Wasser und andererseits mit der Sicherstellung von Arbeitsleistungen.

Es gibt kein Gesetz, dass die **Sicherstellung der Versorgung mit gewerblichen Gütern** in friedenszeitlichen Krisen bezweckt. Auch in diesem Bereich können wesentliche Beeinträchtigungen auftreten, zu deren Bewältigung rechtliche Instrumente – ähnlich den im Ernährungssicherungsgesetz vorgesehenen – erforderlich wären. Ein Blick in die schweizerische Gesetzeslage zeigt, dass auch dort entsprechende Regelungen für erforderlich gehalten werden. So können Maßnahmen nach dem schweizerischen Landesversorgungsgesetz⁷²¹, das sowohl für die Versorgungssicherstellung im Zusammenhang mit der Landesverteidigung als auch für friedenszeitliche Mangellagen gilt, auch in Hinblick auf „unentbehrliche Güter des täglichen Bedarfes“⁷²² ergehen.

Auffällig ist auch, dass es im Bereich der **Wasserversorgung** kein rechtliches Pendant zum Wassersicherungsgesetz für friedenszeitliche Versorgungsstörungen gibt. Vorsorgemaßnahmen werden nach § 1 I i.V.m. § 2 I WasSiG grundsätzlich nur für Zwecke der Verteidigung getroffen. Die Vorschrift des § 13 I WasSiG beinhaltet Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen, die nur im Verteidigungsfall greifen. Entsprechend wird das Gesetz auch im Auftrage des Bundes, ermöglicht durch Art. 87b II GG, durchgeführt. Zwar ermöglicht § 8 WasSG auch eine Nutzung der gebauten Anlagen „zu anderen als den in § 1 genannten Zwecken“, doch wären umfassendere Regelungen für friedenszeitliche Krisen im Bereich der Wasserversorgung wünschenswert.⁷²³

Zur **Sicherstellung von Arbeitsleistungen** für Zwecke der Verteidigung können im Verteidigungs- und Spannungsfall Maßnahmen nach dem Arbeitssicherungsgesetz ergehen. Auch für friedenszeitliche Krisen können entsprechende Maßnahmen aber erforderlich werden, wie sich nicht zuletzt in der „LÜKEX 2007“ zeigte. Simuliert wurden in der länderübergreifenden Krisenmanagementübung die Auswirkungen und die Bewältigung einer Influenza-Pandemie. Hierbei stellte sich heraus, dass auch Personalausfälle im Bereich der Lebensmittelproduktion, des Lebensmitteltransportes sowie des Lebensmittelhandels die Lebensmittelversorgung in Deutschland massiv beeinträchti-

⁷²¹ Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz, LVG) v. 8. Oktober 1982, AS 1983 S. 931.

⁷²² Art. 2 II lit. a LVG.

⁷²³ Vgl. auch Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Problemstudie: Risiken für Deutschland, Teil 2, 2005, S. 36.

gen können.⁷²⁴ Im Rahmen der Übung wurde darauf hingewiesen, dass es keine rechtlichen Möglichkeiten gäbe, das Personal am Arbeitsplatz zu halten bzw. anderweitig verfügbares Personal einzusetzen.⁷²⁵ Im Rahmen einer Situation nach Art. 80a I GG bestehen diese Möglichkeiten bereits. So können einerseits Arbeitskräfte (Männer und Frauen) an ihrem Arbeitsplatz gehalten werden, indem ihr Recht zur Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses nach § 2 Nr. 1 und §§ 3, § 4 II ASG i.V.m. Art. 12a VI, V 1 und Art. 80a I GG eingeschränkt wird, und andererseits können Männer nach § 2 Nr. 2 und §§ 3, 4 II ASG i.V.m. Art. 12a III, V 1 und Art. 80a I GG in Arbeitsverhältnisse im Bereich der Lebensmittelwirtschaft verpflichtet werden. Zwar handelt es sich bei den im Falle einer Versorgungskrise betroffenen Bereichen nicht um solche Bereiche, die ausdrücklich in § 4 I ASG genannt sind, doch können nach § 4 II ASG entsprechende Regelungen auch für andere Bereiche im Wege einer Rechtsverordnungen ergehen, solange die Grenzen des Art. 12a III, IV, V eingehalten werden. Frauen dürfen nach Art. 12 a IV GG nur in Arbeitsverhältnisse im Sanitäts- und Heilwesen bzw. in der militärischen Lazarettorganisation verpflichtet und somit nicht zur Versorgung der Zivilbevölkerung gezwungen werden.⁷²⁶ Klarzustellen bleibt, dass das Arbeitssicherstellungsgesetz nur die rechtlichen Voraussetzungen schafft, um Personal am Arbeitsplatz zu halten bzw. neues Personal zu verpflichten. Die tatsächliche Absicherung der Erbringung der Arbeitsleistungen, die gerade im Fall einer Pandemie aufgrund von Ansteckungsängsten in der Bevölkerung von großer Bedeutung sein kann, ist eine Frage der verwaltungsrechtlichen Durchsetzbarkeit von auf Grund des Gesetzes erlassenen Verwaltungsakten und Rechtsverordnungen.

Die Forderung nach rechtlichen Möglichkeiten, die Erbringung von wichtigen Arbeitsleistungen in friedenszeitlichen Krisen abzusichern, ist berechtigt. Es sollte – jedenfalls auf Bundesebene – darüber nachgedacht werden, entweder den Anwendungsbereich des Arbeitssicherstellungsgesetzes zu erweitern oder ein entsprechendes Gesetz für

⁷²⁴ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Schutz kritischer Infrastrukturen, Studie zur Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln, 2012, S. 78.

⁷²⁵ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Schutz kritischer Infrastrukturen, Studie zur Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln, 2012, S. 79.

⁷²⁶ Um Frauen und Männer insofern gleich zu behandeln, bedürfte es einer Änderung von Art. 12 a III und IV GG.

Friedenszeiten zu erlassen. Auf Landesebene können Privatpersonen teilweise bereits jetzt zur Mitwirkung bei der Katastrophenabwehr verpflichtet werden^{727,728}

C. Fazit

Die vorangegangenen Untersuchungen zeigen, dass Deutschland rechtlich deutlich besser auf einen Spannungs- bzw. Verteidigungsfall vorbereitet ist als auf friedenszeitliche (Lebensmittel-) Versorgungskrisen. Da aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Eintritt friedenszeitlicher Krisen wesentlich wahrscheinlicher ist als das Auftreten kriegerische Auseinandersetzungen⁷²⁹, sollten die Notstandsgesetze dahingehend überarbeitet und die entsprechenden Regelungslücken geschlossen werden.

⁷²⁷ Z.B. §§ 8, 11 KatSGBln oder § 13 BbgBKG

⁷²⁸ Zum Verhältnis von Landes- und Bundesrecht im Bereich des Katastrophenschutzes, vgl. Kapitel 2 D.

⁷²⁹ Siehe auch Kapitel 6.

Teil 2: Analyse und Überarbeitung der untergesetzliche Regelungen

Kapitel 1: Leitende Grundprinzipien

Im folgenden Teil der Untersuchung sind die primären Determinanten der Ausgestaltung des Regimes der Ernährungsnotfallvorsorge herauszuarbeiten. Sie sollen dabei als Grundprinzipien bezeichnet werden.

A. Bedeutung der Grundprinzipien

Der **Begriff des Prinzips** beschreibt eine Rechtsmaxime, welche anders als eine Rechtspflicht nicht unbedingt rechtlich verpflichtet, sondern einer Abwägung zugänglich ist, also inhaltlich offene Anforderungen für staatliches Handeln generiert,⁷³⁰ die sich zu Rechtspflichten verdichten können. Aus Grundprinzipien können sich u.a. Rechtspflichten ergeben. Neben den *expressis verbis* als Rechtsprinzipien bezeichneten Prinzipien wie dem Verhältnismäßigkeitsprinzip, dem Sozialstaatsprinzip oder dem Vorsorgeprinzip können die Grundrechte teilweise auch als Rechtsprinzipien verstanden werden.

Der vorliegende Kontext besteht in der Schaffung von Recht durch **Rechtsnormerlass** sowohl in der Form des formellen Gesetzes als auch in der Form der Rechtsverordnung, also der Ausübung legislativer Gestaltungsmacht sowohl des formellen Gesetzgebers als auch im Wege delegierter Rechtssetzung durch die Exekutive.⁷³¹

Die im Folgenden darzustellenden Anforderungen können Rechtspflichten der **rechtssetzenden Stelle** generieren, vorliegend also der Bundesregierung – wobei diese die Aufgabe an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) übertragen hat –, und sind im Falle konfligierender Pflichten zur Herstellung praktischer Konkordanz gegeneinander abzuwägen.⁷³²

Im Folgenden sollen diese Grundprinzipien daher zunächst dargestellt werden, sodann werden diese zueinander in ein Verhältnis unter gegenseitiger Abwägung gesetzt.

⁷³⁰ v. *Welck*, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, S. 8 sowie zuvor Teilendbericht zum 1. und 2. Meilenstein, Kapitel 7; vgl. zur Abgrenzung von absolut geltenden Rechtsregeln und Rechtsprinzipien statt vieler *Penski*, JZ 1989, 105 (109 ff.).

⁷³¹ *Kellner*, in: Heun/Honecker/Morlok/Wieland (Hg.), Evangelisches Staatslexikon, 2006, „Verwaltungshandeln, Handlungsformen“ Spalte 2621 f.

⁷³² Vgl. zu Kollisionen verfassungsrechtlicher Rechtsprinzipien BVerfGE 1, 14 (50); für Grundrechte *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 52 Rn. 8.

B. Vorsorge und Nachsorgeprinzip

Das katastrophenrechtliche Vorsorgeprinzip greift zwar, wie die unter derselben Bezeichnung geführten Prinzipien anderer Rechtsgebiete, ebenfalls im Vorfeld auch pflichtengenerierend ein.⁷³³ Dennoch ist dessen inhaltliche Wirkrichtung eine andere, da es nicht auf die Verhinderung eines Ereignisses abzielt, sondern zur Sicherung der Umsetzung des Regimes im Katastrophenfall verpflichtet.⁷³⁴ Es ist im Wesentlichen die **Vorbereitung der Katastrophenbekämpfung**. Seinen normativen Niederschlag findet es einfach-gesetzlich in § 8 EVG sowie § 15 ESG. Die Katastrophenvermeidung hingegen erfolgt außerhalb des Katastrophenschutzrechts in den jeweiligen bereichsspezifischen Regelungsregimen.⁷³⁵

Das katastrophenrechtliche Vorsorgeprinzip stellt so eine, theoretisch zwischen Gefahrenprävention und Gefahrenabwehr gelagerte, Pflicht zur **Sicherung einer (kurzfristig) reagierenden Abwehr** dar. Praktisch fallen in *zeitlicher* Hinsicht Katastrophenvermeidung und -vorsorge hingegen zusammen, da aufgrund der Imponderabilität des Eintritts eines Katastrophenfalls auch der späteste Zeitpunkt der Sicherstellung der katastrophenverwaltenden Reaktion nicht festgelegt werden kann. Es ist also parallel zur der durch das spezifische Fachrecht zu verwirklichenden Vermeidung von Katastrophen eine Reaktion für den Ernstfall sicherzustellen.⁷³⁶

Dieses katastrophenrechtliche Vorsorgeprinzip lässt in seiner Wirkrichtung vier Dimensionen, nämlich die Pflicht zur planerischen Vorsorge, die Pflicht zur organisatorischen Vorsorge, die Pflicht zur operativen Vorsorge und die Pflicht zur Vorsorge durch Übung erkennen.⁷³⁷ Den folgenden Ausführungen soll diese Differenzierung zugrunde gelegt werden.

⁷³³ Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, 2014 (im Erscheinen), § 21 Rn. 27.

⁷³⁴ Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, 2014 (im Erscheinen), § 6 Rn. 1.

⁷³⁵ Kloepfer, VerwArch 98 (2007), 163 (191).

⁷³⁶ Ekarde, „Katastrophenvermeidung und Katastrophenvorsorge: Möglichkeiten, Grenzen und Vorgaben“, in: Kloepfer (Hg.), Katastrophenrecht, 2008, S. 69

⁷³⁷ Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, 2014 (im Erscheinen), § 21 Rn. 26 ff.

1. Planerische Vorsorge

Die planerische Vorsorge verpflichtet zur **Katastrophenvorsorge mittels planerischer Instrumente**. Diese sind insbesondere die Raum- und Bauleitplanung neben umweltrechtlicher Planung wie naturschutzrechtlicher oder wasserrechtlicher Planung.⁷³⁸

Die Ernährungsnotfallvorsorge selbst umfasst zunächst keine **eigenständige formelle raum- bzw. ressourcenordnende Planung** wie z.B. das Bauplanungsrecht oder das Wasserrecht, da auf bestehende Infrastrukturen aufgebaut wird. Bei der Gestaltung dieser Infrastrukturen sind in deren Planung, wie etwa beim Fernstraßenrecht, beim Raumordnungs- oder Bauplanungsrecht Belange der Ernährungsnotfallvorsorge miteinzubeziehen. So sind die Infrastrukturplanungen stets dahingehend auszurichten, dass beispielsweise die Transportwege für Gütertransporte in der Versorgungskrise geeignet und das Streckennetz so ausgestaltet sind, dass die Erreichbarkeit der Versorgungsgebiete gesichert ist. Gebiete der Trinkwasserversorgung sollten zudem wasserrechtlich geschützt werden. Das Regime der Ernährungsnotfallvorsorge muss darüber hinaus den Zugriff auf das Wasser sowie die Verteilung und die Sicherung des Wassers sicherstellen. Sodann ist aufbauend auf diese Planung die Auswahl der Orte für Vorratslager, Verteilungszentren im Krisenfall und Koordinationsstellen zu treffen.

Neben den Auswirkungen des katastrophenrechtlichen Vorsorgeprinzips auf andere planerische Gebiete drängt im vorliegend interessierenden Kontext der Gestaltung des Regelungsregimes jedoch die **Planung der Ernährungsnotfallvorsorge selbst**, d.h. der Vorbereitung der Katastrophenbekämpfung, in den Vordergrund. Es handelt sich hier um die Ausarbeitung eines auf vielfältige Szenarien anwendbaren Einsatz- und Handlungskonzepts. Die gesetzliche Grundlage der Ernährungsnotfallvorsorge muss folglich nicht nur die materiellen Eingriffsbefugnisse umfassen, sondern auch die verfahrensrechtlichen Regelungen, die den Planungsprozess steuern. Innerhalb der planerischen Instrumente ist zwischen der Planung der behördlichen Vorgehensweise und der ergänzenden Beteiligung oder gar Inanspruchnahme Dritter zu unterscheiden.⁷³⁹ Während die Katastrophenvorsorge und die Katastrophenverwaltung originäre Staatsaufgaben sind, kann die Beteiligung oder Inanspruchnahme Privater im Katastrophenfall notwendig

⁷³⁸ Vgl. für das Wasserrecht *Ekardt*, „Katastrophenvermeidung und Katastrophenvorsorge: Möglichkeiten, Grenzen und Vorgaben“, in: Kloepfer (Hg.), *Katastrophenrecht*, 2008, S. 69.

⁷³⁹ Beteiligung meint dabei die freiwillige Einbindung eines Privaten in die staatliche Aufgabenwahrnehmung, während die Inanspruchnahme eine Beteiligung unter Zwang meint.

und geboten sein: Dies ist insbesondere dann der Fall wenn die behördlichen Mittel allein nicht ausreichen oder ein Privater rechtstatsächlich effektiver eine bestimmte Aufgabe verwirklichen kann.⁷⁴⁰

Für die Planung der Ernährungsnotfallvorsorge bedarf es zunächst einer Erarbeitung denkbarer Krisenszenarien in Form einer **Risikoanalyse**,⁷⁴¹ welche permanenter Überprüfung und Aktualisierung zu unterwerfen ist, da nur so eine, den jeweiligen Bedürfnissen gerecht werdende, Notfallvorsorge gewährleistet sein kann.⁷⁴² Erst auf dieser Tatsachengrundlage kann eine Planung sinnvollerweise erfolgen.⁷⁴³

Ist die Tatsachengrundlage geschaffen, können auf dieser Grundlage **Konzepte** erarbeitet werden. Auf formell-gesetzlicher Ebene werden die Zuständigkeiten vorgegeben, wie auch Eingriffsinstrumente gegenüber privaten werden abstrakt-generell vorgezeichnet sein, so bspw. in §§ 2, 3 EVG bzw. §§ 1, 5, 6, 7 ESG. Die im Verordnungswege erfolgende Planung konzentriert sich auf das „wie“ der Krisenverwaltung. Es geht um die Ausfüllung der formell-gesetzlich vorgegebenen Instrumenthülsen durch Schaffung eines Programms für den Krisenfall.

2. Organisatorische Vorsorge

Eine teilweise inhaltliche Überschneidung mit der Erarbeitung der Tatsachengrundlage für planerische Vorkehrungen besteht mit der Dimension der organisatorischen Vorsorge, da in diesem Zusammenhang insbesondere die **Bereithaltung von Strukturen der gegenseitigen Kommunikation und Information** zwischen den im Katastrophenfall agierenden Akteuren aufgerufen sind.⁷⁴⁴

Diese organisationsbezogene Dimension der Vorsorge betrifft im Wesentlichen strukturelle Vorkehrungen, welche dazu dienen, im Katastrophenfall die Durchführung der Notfallpläne zu gewährleisten.⁷⁴⁵

⁷⁴⁰ Vgl. zum allgemeinen Gefahrenabwehrrecht *Kugelmann*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Auflage 2012, 8. Kap. Rn. 81 ff.; *Denninger*, in: Lisken/Denninger (Hg.), Handbuch des Polizeirechts, 3. Auflage 2011, E Rn. 130

⁷⁴¹ *Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2014 (im Erscheinen), § 21 Rn. 66.

⁷⁴² Dies wurde entsprechend durch den Rechnungshofbericht gefordert, vgl. S. 26

⁷⁴³ Vgl. zuvor Teilendbericht zum 1. und 2. Meilenstein, Kapitel 8 GP A.

⁷⁴⁴ Vgl. *Plaggenborg*, Sächsisches Brandschutz-, Rettungsdienst- und Katastrophenschutzgesetz § 36 Rn. 11 ff.

⁷⁴⁵ *Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2014 (im Erscheinen), § 21 Rn. 44.

Neben der Schaffung notwendiger **technischer Strukturen** für den Katastrophenfall ist ein hinreichender **Personalbestand sowie dessen Führung** sicherzustellen, wie es im allgemeinen Katastrophenschutzrecht, bspw. durch die Schaffung eines Verwaltungsstabs, verwirklicht wird.⁷⁴⁶ Daneben können fachkundige Beratungsstäbe gebildet werden, welche die operativ agierenden Strukturen in ihrer Tätigkeit unterstützen.⁷⁴⁷ Hinsichtlich des notwendigen Personalbestands kann im Krisenfall auf die bestehenden Verwaltungsstrukturen zurückgegriffen werden.

Im Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge agiert in der aktuellen Gestaltung der Ernährungsnotfallvorsorge unter Aufsicht des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft die **Bundesanstalt für Lebensmittel und Ernährung (BLE)**, welche mit den Zwecken der Einlagerung betraut ist. Eine **Beteiligung Privater** ist (im Bereich des Ernährungsvorsorgegesetzes⁷⁴⁸) hinsichtlich der Lagerhaltung nicht gesetzlich vorgesehen. Lediglich die Bereitstellung der Lager im Rahmen entsprechender Nutzungsvereinbarungen erfolgt derzeit durch Dritte.⁷⁴⁹ Einzig für den Vorkrisen- und für den Krisenfall ist eine Beteiligung Privater in Gestalt der Verpflichtung zur Vorratshaltung mittels Rechtsverordnung vorgesehen.⁷⁵⁰

Für die Verteilung der Nahrungsmittel, ist eine Beteiligung des **Technischen Hilfswerks (THW)** vorgesehen.⁷⁵¹ Die Ausgabe an die Bevölkerung erfolgt durch die Länder und wird dort im Regelfall durch die **kommunalen Körperschaften** (respektive in Berlin gemeinschaftlich von Bezirks- und Hauptverwaltungen) erfolgen.⁷⁵² Ein Festhalten an dieser Aufgabenverteilung wird als empfehlenswert angesehen.⁷⁵³

Aufgrund der Aufgabenverteilung auf verschiedene Stellen bedarf es einer geregelten Koordination zwischen den **Aktionsebenen Bevorratung, Transport und Verteilung**. Diese Aufgabe wird zentral durch das BMEL wahrgenommen. Ferner bedarf es einer Sicherstellung der notwendigen Strukturen innerhalb dieser Ebenen, welche durch eine

⁷⁴⁶ Vgl. *Diegmann/Thome*, Brand- und Katastrophenschutzrecht im Saarland, Kommentar, S. 52.

⁷⁴⁷ Vgl. dazu *Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2014 (im Erscheinen), § 21 Rn. 44.

⁷⁴⁸ Vgl. aber § 6 ESG.

⁷⁴⁹ Vgl. zuvor Teilendbericht zum 1. und 2. Meilenstein, Kapitel 8 GP A.

⁷⁵⁰ Vgl. zuvor Teilendbericht zum 1. und 2. Meilenstein, Kapitel 8 GP A.

⁷⁵¹ Vgl. zuvor Teilendbericht zum 1. und 2. Meilenstein, Kapitel 8 GP A.

⁷⁵² Vgl. zuvor Teilendbericht zum 1. und 2. Meilenstein, Kapitel 3 GP B.III.4.

⁷⁵³ Vgl. zuvor Teilendbericht zum 1. und 2. Meilenstein, Kapitel 11 GP C.

erweiternde Umformulierung der Vorschriften der §§ 8 EVG und 15 ESG mittels einer klar formulierten Rechtspflicht erreicht werden kann.⁷⁵⁴

3. Operative Vorsorge

Unter der operativen Vorsorgedimension ist die Vorsorge für die **Durchführung der katastrophenschutzrechtlichen Handlungen** auf der Vollzugsebene im Sinne einer Vollzugsvorbereitung zu verstehen. Maßgeblich ist, dass im Vollzug des katastrophenschutzrechtlichen Regimes möglichst spezialisierte und fachkundige Organisationseinheiten bemüht werden.⁷⁵⁵ Während die organisatorische Dimension die Frage nach dem Gesamtkonzept stellt, ruft die operative Dimension nach der Durchführung bzw. der Nutzung der Organisationsstruktur.

Innerhalb der Organisationsstruktur bestehen, wie bereits ausgeführt wurde, die drei Handlungsebenen der Bevorratung, des Transports und der Verteilung. Die **Bevorratung** erfolgt unmittelbar durch die BLE, ggf. unter deren Beteiligung Privater. Der **Transport** soll durch das THW und ggf. private Speditionen erfolgen, während die **Distribution** durch die Länder und dort die kommunalen Körperschaften erfolgen soll.

Diese Dreiteilung spiegelt die Pflicht zur Sicherstellung des möglichst effektiven Vollzugs wider. Die **Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft** als Bundesbehörde sammelt und überblickt im Wege der Informationssammlung und Informationsverarbeitung den Bedarf an Nahrungsmitteln. Durch den Input der den Einzelbedarf meldenden Verwaltungsebenen kann sie ein Gesamtversorgungsvolumen festlegen, welches in einem top-down-Verfahren verteilt werden kann.

Die Beteiligung des **THW** als rechtsfähige Bundesanstalt mit eigenem Verwaltungsunterbau (§ 1 THWG)⁷⁵⁶ bietet sich für die Transportebene an. Die Transportressourcen bedürfen insbesondere in großen Versorgungsbezirken der einheitlichen Koordination durch eine Stelle, sodass eine Verlagerung des Transports auf die Distributionsebene und damit die dort agierenden kommunalen Körperschaften nicht in Betracht kommt. Ein Transport durch die BLE selbst scheitert an den ihr hierfür fehlenden Mitteln, welche aber durch das THW bereitgehalten werden.

⁷⁵⁴ Vgl. zuvor Teilendbericht zum 1. und 2. Meilenstein, Kapitel 8 GP C.

⁷⁵⁵ Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, 2014 (im Erscheinen), § 21 Rn. 66.

⁷⁵⁶ Gesetz über das Technische Hilfswerk (THW-Helferrechtsgesetz - THW-Gesetz) vom 22.1.1990, BGBl. 1990 I, S. 118.

Die dezentralisierte Distribution durch die **kommunalen Körperschaften** (respektive der gemeinschaftlichen Durchführung von Bezirks- und Hauptverwaltungen in den Stadtstaaten Hamburg und Berlin) bietet sich, aufgrund deren Kenntnis der tatsächlichen Zustände und Gegebenheiten am Distributionsort, an. Eine Beteiligung der kommunalen Körperschaften wäre nicht zuletzt hinsichtlich der Bereitstellung der Distributionspunkte zwingend, sodass eine Beibehaltung der vollständigen Verlagerung der Verteilung auf die kommunale Ebene dem Prinzip der möglichst effektiven Vorsorge gerecht wird.

4. Vorkehrungen durch Übung

Übungen zählen zwar zur Katastrophenvorsorge, nicht jedoch zur Planung im engeren Sinne. Es handelt sich maßgeblich auch um ein Instrument der Plankontrolle.⁷⁵⁷ Dieser Bereich der Vorbereitung durch Übungen lässt sich unterteilen in Planübungen, Alarmierungsübungen, Stabsrahmenübungen und Vollübungen. Im Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge kommen insbesondere **Plan- und Alarmierungsübungen** in Betracht. **Planübungen** bestehen insbesondere in der Behandlung verschiedener Szenarien, **Alarmübungen** dienen der Überprüfung der Einsatzbereitschaft.⁷⁵⁸ Unter **Stabsrahmenübung** versteht man eine Übung der Abläufe in den Einsatzstäben. **Vollübungen** umfassen einen gesamten Strukturbereich und überprüfen diesen auf seine Funktionsfähigkeit insgesamt. Durch solche Übungen können Planungs- und Organisationsdefizite aufgedeckt und im Fortgang behoben werden. Übungen bilden insofern eine Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Katastrophenverwaltung und -bewältigung.⁷⁵⁹ Dabei dient die Übung zwar vornehmlich der Überprüfung der Ernährungsnotfallvorsorge, sie ist aber auch Training.

Während in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder Übungen vorgeschrieben sind, ist dies im Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge – soweit ersichtlich – nicht der Fall. Es gilt zu bedenken, ob eine Rechtspflicht zu regelmäßigen Übungen auf formell-gesetzlicher Ebene aufzunehmen ist. Auf formell-gesetzlicher Ebene könnte eine, durch Rechtsverordnung zu konkretisierende, Pflicht zu regelmäßigen Übungen statuiert wer-

⁷⁵⁷ Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, 2014 (im Erscheinen), § 21 Rn. 53.

⁷⁵⁸ Vgl. mit Nachweisen zu den Katastrophengesetzen der Länder Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, 2014 (im Erscheinen), § 21 Rn. 54.

⁷⁵⁹ Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, 2014 (im Erscheinen), § 21 Rn. 52.

den. Damit könnte die Pflicht zur Überprüfung der Versorgungsplanung verbunden werden:

§ XX

[Überprüfung der Notfallpläne und Übungen]

(1) Die Leistungsfähigkeit des Systems der Ernährungsnotfallvorsorge ist in regelmäßigen Abständen zu erproben. Soweit Lagerbestände gebildet werden, sind der Zugriff, der Transport und die Verteilung durch regelmäßige Alarmübungen sicherzustellen. Art und Umfang der Übungen sowie die Abstände der Übungen sind durch Rechtsverordnung festzulegen.

(2) Die Bestände und Notfallpläne sind im Wege fortlaufender Überprüfung den Bedürfnissen im Krisenfall anzupassen.

C. Verteilungsgerechtigkeit

Unter dem Stichwort der Verteilungsgerechtigkeit wird im Umweltrecht die, der im US-amerikanischen Rechtskreis geführten, „*environmental justice*“-Debatte entsprungene, Problemstellung einer Verteilung von Umweltbelastungen und Umweltressourcen geführt.⁷⁶⁰

I. Verteilungsgerechtigkeit im Umweltrecht

Die beiden der Problemstellung zugrunde liegenden Grundfragen sind die der Berücksichtigung einer gerechten Verteilung der Umweltbelastungen bei der **Wahl des Standorts ihrer Ursache** sowie des **gleichen und gerechten Zugangs zu Umweltressourcen**.⁷⁶¹ Die in den USA im Lichte vornehmlich rassebedingter Diskriminierungen intensiv geführte Debatte hat als solche in Deutschland insoweit nicht dieselbe Bedeutung erlangt, gleichwohl stellen sich Fragen der gerechten Belastung und der Belastungsverteilung,⁷⁶² wie jüngst in Zusammenhang mit der medikamentösen Versorgung in Pandemiefällen⁷⁶³ oder der Wahl von Atommüllendlagerstandorten.

Die Problemstellung bezieht sich auf die direkte Verhaltenslenkung zum Zwecke des Umweltschutzes, Umfasst wird auch die Erzeugung mittelbarer, z.B. finanzieller, Belas-

⁷⁶⁰ Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 4 Rn. 5.

⁷⁶¹ Kloepfer, DVBl 2000, 750 (750 f.).

⁷⁶² Kloepfer, DVBl 2000, 750 (750 f.); vgl. auch Trute, in: Kloepfer (Hg.), 2009, Hochwasserschutz, S. 32.

⁷⁶³ Vgl. hierzu Kloepfer/Deye, DVBl 2009, 1208.

tungen zum Zwecke der umweltschutzorientierten Verhaltenssteuerung, wie bspw. im Wege der indirekten Verhaltenssteuerung durch Abgaben.⁷⁶⁴

Die Verteilungsgerechtigkeit im Umweltrecht hat auch eine **zeitliche Dimension**. Die ökologische Verteilungsgerechtigkeit beschränkt sich nicht auf eine Momentaufnahme, sondern umfasst auch die intergenerationelle Gerechtigkeit, sodass inzident auch das Nachhaltigkeitsprinzip aufgerufen ist.⁷⁶⁵

Die Verteilung der Ressourcennutzung wirft die Frage der gerechten Verteilung knapper Ressourcen zugunsten der einen und spiegelbildlich zulasten der anderen auf. Es geht um die **Verteilung knapper Ressourcen frei von Diskriminierungen**, welche aufgrund einer anderen rechtlichen und rechtstatsächlichen Ausgangslage in Deutschland als in den USA bisher ebenfalls kaum Bedeutung erlangt hat.⁷⁶⁶ Wesentlicher erscheint der Aspekt der sozialen Gerechtigkeit zwischen verschiedenen Einkommensgruppen.⁷⁶⁷ Im Umweltschutz am Beispiel der Energiewende wird dieses Problem – etwa bei den Auswirkungen etwaiger Strompreiserhöhungen – allgemein deutlich.

II. Folgerungen für die Ernährungsnotfallvorsorge

1. Allgemeines

Die Bedeutung einer abstrakt geführten Diskussion um Verteilungsgerechtigkeit im Katastrophenrecht tritt hinter der einer umweltrechtlichen Verteilungsgerechtigkeit zurück.⁷⁶⁸ Während im Umweltrecht die Verteilung von Umweltbelastungen in Rede steht, liegt der Fokus bei der **Katastrophengerechtigkeit** zunächst auf der Verteilung von lediglich in begrenztem Umfang zur Verfügung stehenden staatlichen Leistungen im Katastrophenfall.⁷⁶⁹ Im Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge steht die Versorgung der Bevölkerung im Krisenfall mit überlebensnotwendigen Lebensmitteln in Rede. Es handelt sich um ein Regime zur Verwirklichung der aus Art. 2 II GG folgenden Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit.⁷⁷⁰

⁷⁶⁴ Kloepfer, Umweltgerechtigkeit Environmental Justice in der deutschen Rechtsordnung, 2006, Rn. 5.

⁷⁶⁵ Kloepfer, Umweltgerechtigkeit Environmental Justice in der deutschen Rechtsordnung, 2006, Rn. 12 ff.

⁷⁶⁶ Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 4 Rn. 5; zum Katastrophenrecht Trute, in: Kloepfer (Hg.), Hochwasserschutz, 2009, S. 35.

⁷⁶⁷ Kloepfer, JöR 2008, 1 (4).

⁷⁶⁸ Trute, in Kloepfer (Hg.), Hochwasserschutz, 2009, S. 35.

⁷⁶⁹ Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, 2014 (im Erscheinen), § 6 Rn. 45.

⁷⁷⁰ Vgl. zuvor Teilendbericht zum 1. und 2. Meilenstein, Kapitel 6 GP II.1.e.

Aufgrund der wesentlichen grundrechtlichen Bedeutung, verdichtet sich im Lichte der Wesentlichkeitstheorie der Grundsatz der Verteilungsgerechtigkeit zu einer Notwendigkeit der legislativen Schaffung abstrakt-genereller Verteilungskriterien für den Krisenfall.⁷⁷¹ Dies wurde insbesondere bei der Verteilung von Impfstoffen im Pandemiefall deutlich.

Einen weiteren Aspekt bildet der Komplex der **Lastenverteilung**, einmal bei der Verteilung der Aufgaben und Pflichten im Bund-Länder-Verhältnis und zum anderen auch im Verhältnis der öffentlichen Hand zu Privaten. Es daher zu fragen, ob und wie die Aufgabenverteilung auf einfach-gesetzlicher Ebene durch Rechtsprinzipien beeinflusst wird und inwiefern eine Beteiligung oder Inanspruchnahme Privater im Lichte wesentlicher Grundprinzipien möglich erscheint.

2. Verteilung von Vorräten

a. Verteilungskriterien in der Katastrophenmedizin

In der Katastrophenmedizin werden häufig **Allokationsentscheidungen nach dem Prioritätsprinzip** getroffen.⁷⁷² Zwar ist entsprechend Art. 1 I i.V.m. Art. 3 I GG von der Gleichwertigkeit aller Menschen auszugehen, jedoch ist in Katastrophen zu bedenken, dass die bevorzugte Sicherung bestimmter Personengruppen, wie medizinischem Fachpersonal, die Wahrscheinlichkeit der Rettung einer höheren Zahl von Menschenleben steigern kann.⁷⁷³ Der zentrale Vorgang ist dabei die Triage oder Sichtung, d.h. die ärztliche Beurteilung und Entscheidung über die Priorität der Versorgung von Patienten hinsichtlich Art und Umfang der Behandlung sowie Art und Ziel des Abtransportes.⁷⁷⁴

Dies wirft allerdings den Einwand auf, das Leben einzelner werde durch ihre spezielle Berufswahl wertvoller als das anders qualifizierter Menschen. Dies stellt sich jedoch vielmehr als Frage einer Gleich- bzw. Ungleichbehandlung von Berufsgruppen dar, da ein Vergleich verschiedener Personen nach dem Merkmal der Bedürftigkeit einer bevorzugten Versorgung angestellt wird. Es wird gerade nicht auf die **Würde** des Menschen auf Grund seines Menschseins abgestellt und Stufungen vorgenommen. Der, dessen Ge-

⁷⁷¹ Kloepfer/Deye, DVBl 2009, 1208 (1218 f.).

⁷⁷² Kloepfer/Deye, DVBl 2009, 1208 (1220).

⁷⁷³ Kloepfer/Deye, DVBl 2009, 1208 (1220).

⁷⁷⁴ Vgl. DIN 13050 und Kern, "Rechtsgrundlagen für die Einsätze im Katastrophenfall und die Triage", in: Schutzkommission beim Bundesministerium des Inneren, Katastrophenmedizin, 5. Auflage 2010, 43 (50ff.).

fährdung wahrscheinlicher ist, benötigt einen stärkeren Schutz durch den Staat, als jemand, der (noch etwas länger) für sich selbst sorgen kann. Anders als im verfassungsgerichtlich entschiedenen Falle des Abschusses von Passagierflugzeugen⁷⁷⁵, steht im Falle der erst späteren Verabreichung eines Impfstoffes nicht die Vernichtung des Lebens in Rede, sondern das Vertrauen auf ein im Vergleich geringeres Risiko, sodass im hier interessierenden Kontext nicht die Menschenwürde die vorrangige Determinante ist, sondern der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 I GG).⁷⁷⁶

Der Gleichheitssatz gebietet auf der einen Seite die **Gleichbehandlung** von im relevanten Merkmal vergleichbaren Personengruppen, auf der anderen Seite aber auch die **unterschiedliche rechtliche Behandlung** von Personen, wenn sie sich in einem relevanten Merkmal unterscheiden.⁷⁷⁷ Bevor verglichen werden kann, sind die in der zuvor gebildeten Definition „*relevanten Merkmale*“, zu ermitteln.⁷⁷⁸ Dies bedeutet im ersten Schritt, dass eine Kontrolle bzgl. der ungerechtfertigten Ungleichbehandlung erfolgen muss. Darüber hinausgehend erfordert Art. 3 I GG aber auch, dass im zweiten Schritt Kriterien für die notwendige Ungleichbehandlung gefunden werden müssen. Zum einen ist zu klären, welche Gruppen sich in einem relevanten Merkmal unterscheiden, zum anderen in welcher Form daraus eine Ungleichbehandlung geboten erscheint.

Dies kann bereits abstrakt-generell im Vorfeld erfolgen, sodass im Entscheidungsfall lediglich eine Kategorisierung der einzelnen Sachverhalte, an die sich die Rechtsfolgenentscheidung unmittelbar anschließen kann, erfolgen muss.

b. Übertragung auf die Ernährungsnotfallvorsorge

Beim Versuch Anleihen aus der Bewertung von Verteilungsentscheidungen aus anderen Bereichen zu nehmen, fallen mehrere **Besonderheiten der Ernährungsnotfallvorsorge** auf: Zum einen bedeutet die Versagung von staatlichen Leistungen nicht zwangsläufig den Tod der betroffenen Personen, da in begrenztem Maße auf persönliche Vorräte, Selbsthilfe, nachbarschaftliche und familiäre Unterstützung u.ä. zurück gegriffen werden kann. Zum anderen existiert in der Ernährungsnotfallvorsorge kein notwendiges Mindestmaß an Mitteln die bereitgestellt werden müssen, um Wirkung entfalten zu können.

⁷⁷⁵ BVerfGE 115, 118 - Luftsicherheitsgesetz.

⁷⁷⁶ Vgl. zur Paralleldiskussion *Hartleb*, NJW 2005, S. 1397.

⁷⁷⁷ Ähnlich *Boysen*, in: v. Münch/Kunig (Hg.), Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage 2012, Art. 3 Rn. 62.

⁷⁷⁸ *Heun*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz, 2. Auflage 2004, Art. 3 Rn. 18.

Während in der Katastrophenmedizin bei medikamentösen Behandlungen die Wirkung eines Medikaments nicht gegeben ist, wenn die erforderliche Dosis nicht vollständig bereitgestellt werden kann, hilft auch eine reduzierte Nahrungsmittelbereitstellung den betroffenen Personen zur Sicherung ihres Überlebens. D.h. die Verringerung der Medikamentendosis zur Erhöhung der Anzahl der behandelten Personen, ist keine denkbare Verteilungsentscheidung, die Reduktion der Ration Nahrungsmittel in der Ernährungsnotfallvorsorge ist jedoch eine - zumindest in kurzfristiger Hinsicht - mögliche Handlungsoption.

Diese Option findet ihre Schranken jedoch im Untermaßverbot, etwa wenn die Rationen derart klein wären, dass sie nicht mehr die Versorgung des Empfängers der Ration sichern könnten.

Es ist sodann zu fragen, wie Lebensmittel verteilt werden können. Während dies bei Personen in der Sammelverpflegung einfach möglich ist, wird dies bei der restlichen Bevölkerung problematisch. Zunächst kann von einem gewissen Grad von Eigenversorgung ausgegangen werden. Dabei stellt sich jedoch die Frage der Verteilungsgerechtigkeit bei Personen, die in der Lage sind sich (noch) selbst zu versorgen. Soweit muss ein Verfahren gefunden werden, dass eine bedarfsabhängige Abgabe sicherstellt. Insbesondere Personen, die im Katastrophenschutz, bei der Polizei oder Bundeswehr, als Gefängnisinsassen o.ä. komplett auf staatliche Obhut angewiesen sind, da sie gemeinsam wohnen und keine auswärtige Verpflegungsmöglichkeit haben, sind besonders zu berücksichtigen. Dies muss jedoch nicht zwingend in der allgemeinen Ernährungsvorsorge berücksichtigt werden, vielmehr kann die Notfallversorgung für Personengruppen, die durch die Verwaltung gesondert verpflegt werden, im jeweiligen Organisationsrecht (Strafvollzugsrecht, Organisationsrecht der Bundeswehr, etc.) geregelt werden.

c. Fazit

Verteilungskriterien in der Ernährungsnotfallversorgung können wie folgt gestaltet werden:

In einem ersten Schritt ist die **Dauer der Notfallversorgung abzuschätzen**.⁷⁷⁹ Handelt es sich um einen voraussichtlich kurzfristig behebbaren Engpass wie im Falle der Unterbrechung wesentlicher Speditionswege so können Rationen verkleinert werden, sofern

⁷⁷⁹ Vgl. hierzu bereits zuvor Teilendbericht zum 1. und 2. Meilenstein, Kapitel 8 GP B, m.w.N.

die Versorgungskrise von kurzer Dauer ist und anschließend eine reguläre Versorgung sichergestellt ist.

Im Falle einer länger erforderlichen Notfallversorgung, also dem Falle dass die Herstellung der Normalfallversorgung in absehbarer Zeit unwahrscheinlich ist und die Vorräte nicht für die gesamte Dauer reichen werden, sind Verteilungsprioritäten festzusetzen.

In erster Linie ist dabei die **Versorgung der Zivilbevölkerung** sicherzustellen. Denkbar wäre eine Einrichtung für gesonderte Verteilungssysteme für bestimmte Berufsträger. So können in Krankenhäusern für die dort Angestellten und Patienten eigene Verteilungsstellen eingerichtet werden. Hierbei können Synergieeffekte aus der bereits vorhandenen Krankenhausküche und -infrastruktur genutzt werden. Auch für die Dienstkräfte der Polizei kann entsprechend verfahren werden.

Sodann ist **zwischen Bevölkerungsgruppen zu differenzieren**, die sich noch selbst versorgen können und solchen, die dazu außerstande sind.

Innerhalb der zu versorgenden Gruppe ist ggf. nach **Prioritäten** zu verfahren. So können ältere Menschen und Kinder bevorzugt werden, während bei Erwachsenen (etwa von 18 bis 65 Jahren) aufgrund deren körperlicher Verfassung am ehesten Abstriche gemacht werden können. Auch diese Entscheidung bedarf jedoch konkreter nachgewiesener und in der Sache objektiv-nachvollziehbarer Erwägungen.⁷⁸⁰

Wie diese Kriterien grundsätzlich auszusehen haben und aussehen können, wurde - exemplarisch - aufgezeigt. Wesentlich ist jedoch ein weiterer Aspekt, der darin besteht, dass nicht die Festlegung bloßer Verteilungskriterien genügt. Es muss vielmehr bereits ex ante zwischen verschiedenen denkbaren **Szenarien** differenziert werden, da – abhängig von der tatsächlichen Sachlage – sich die Kriterien für die Feststellung der gleich bzw. ungleich zu behandelnden Gruppen verschieben oder ändern können.

3. Lastenverteilung

Die Bevorratung von Lebensmitteln ist nicht die einzige Handlungsoption zur Sicherstellung der Versorgung. Vielmehr kann im Krisenfall in den Markt selbst eingegriffen werden. Eine solche **Marktregulierung** erzeugt - idealerweise - durch die eingeschränkte Freiheit der Marktteilnehmer, über ihr Verhalten selbst zu disponieren, wirtschaftliche

⁷⁸⁰ BVerfGE 125, 175 (225); BVerfG, NJW 2012, 1024 (1016).

Einbußen und Belastungen zugunsten der Gesamtgesellschaft. In Bezug auf Hochwasserschäden ist bereits die Frage aufgeworfen worden, wie eine gerechte Lastenverteilung zu bewerkstelligen ist, also wann und welche Schäden der Allgemeinheit und der Individuen von der Allgemeinheit und den Individuen zu tragen sind.⁷⁸¹ Um diese Frage für die hier interessierende Ernährungsvorsorge aufzulösen, ist zunächst vom Prinzip der Lastengleichheit des Grundgesetzes auszugehen, sodann sind weitere verfassungsrechtliche Vorgaben dahingehend aufzuzeigen, wie sie das Prinzip der Lastengleichheit inhaltlich konturieren.

a. Grundsatz der Lastengleichheit in Steuerstaat und sozialer Marktwirtschaft

Deutschland ist ein **Steuerstaat**,⁷⁸² d.h. ein Staat, dessen Finanzordnung davon ausgeht, dass die erste Quelle für Einnahmen zum Zwecke der Finanzierung staatlicher Aufgaben die Steuer als Gemeinlast ist.⁷⁸³ Der Grundsatz der Steuerstaatlichkeit – so umstritten er auch sein mag – ist die finanzverfassungsrechtliche Ausprägung des Grundsatzes der Lastengleichheit, nach welchem die mit der Verwirklichung der allgemeinen Staatsaufgaben entstehenden Lasten gleichmäßig auf die Bevölkerung zu verteilen sind.⁷⁸⁴ Es handelt sich so um eine gleichheitssichernde Funktion wie auch um eine – in der freiheitsrechtlichen Dimension – die Verhältnismäßigkeit wahrende Handlungsmaxime des Staats.⁷⁸⁵ Ziel ist die Herstellung relativer Gleichheit, d.h. jeder Bürger soll entsprechend seiner Leistungsfähigkeit in Anspruch genommen werden. Dies führt zu einer entsprechend der tatsächlichen Unterschiede in der individuellen Leistungsfähigkeit bemessenen Ungleichbehandlung ungleicher Sachverhalte sowie zur Sicherung der Verhältnismäßigkeit durch die Festsetzung der Leistungsfähigkeit als Grenze zum Übermaß.⁷⁸⁶

⁷⁸¹ *Trute*, in: Kloepfer (Hg.), Hochwasserschutz, 2009, S. 45 ff.

⁷⁸² BVerfGE 55, 274 (299); 91, 186 (201).

⁷⁸³ *Vogel/Waldhoff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, November 1997, vor Art. 104a-115 Rn. 327.

⁷⁸⁴ Vgl. statt vieler *Friauf*, „Öffentliche Sonderabgaben und Gleichheit der Steuerbürger“, in: Carstens (Hg.), Festschrift für Hermann Jahrreiß zum 80. Geburtstag, 1974, S. 45 ff (47 f.); *Benda*, DStZ 1973, 49 (55).

⁷⁸⁵ Zum Katastrophenrecht *Thiele*, in: Härtel (Hg.), Handbuch Föderalismus, 2012, Band 3, § 54 Rn. 36; in Zusammenhang mit der Entschädigung für Sonderopfer bei sog. enteignungsgleichen und enteignenden Eingriffen v. *Arnauld*, VerwArch 2002, 394 (397).

⁷⁸⁶ BVerfGE 8, 51 (68 f.); BVerfGE 61, 319 (344); BVerfGE 66, 214 (223); BVerfGE 82, 60 (88); vgl. auch zum Ganzen *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band I, 6. Auflage 2010, Art. 105 Rn. 28.

Eine derartige Lastenverteilungsregel ist auch dem **Sozialstaatsprinzip** zu entnehmen,⁷⁸⁷ welches von der gesamtgesellschaftlichen Bewältigung solcher Lasten ausgeht, die aus einem von der Gesamtheit zu tragenden Schicksal entstanden sind, jedoch mehr oder weniger zufällig einzelne Bürger oder Gruppen betreffen.⁷⁸⁸ Es handelt sich so um eine verfassungskräftige Verankerung des Instituts der sozialen Entschädigung.⁷⁸⁹ Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet in dieser Dimension zu einer gesetzlichen Gestaltung der Lastenverteilung unter Berücksichtigung der so statuierten Wendung zum Gemeinlastprinzip einerseits und der Pflicht zur gleichmäßigen Lastenverteilung andererseits.⁷⁹⁰ Hieraus kann insbesondere für das Katastrophenrecht der Grundsatz der **Katastrophenschutzgerechtigkeit** abgeleitet werden,⁷⁹¹ da sich die Katastrophe als das Paradebeispiel eines zufällig eine begrenzte Personenzahl belastenden gesamtgesellschaftlichen schicksalhaften Ereignisses darstellt.

Der Grundsatz einer gleichmäßigen Lastenverteilung und die damit einhergehende Tendenz zur Finanzierung durch die Gemeinschaft schließen eine Inanspruchnahme einzelner Personen oder Personengruppen bspw. aufgrund deren besonderer Fähigkeiten nicht aus. Sie bedarf jedoch einer besonderen Rechtfertigung, um vor dem - auch im Gleichheitssatz enthaltenem - Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bestehen zu können.⁷⁹² Ist eine solche nicht möglich, wird unter zweierlei Gesichtspunkten eine **Entschädigung** zur Herstellung der Angemessenheit der Inanspruchnahme in Betracht zu ziehen sein:

Zum einen kann durch eine monetäre oder anderweitige Entschädigung der Grad der Belastung fallen und zwar allenfalls bis zu einer Belastung von Null im theoretischen Idealfall. Zum anderen sieht das Grundgesetz für die Fälle einer **Enteignung** als stärkste Form der Inanspruchnahme privater Güter eine Entschädigung vor.⁷⁹³ Aus diesem allgemeinen Rechtsgedanken ist letztlich die Figur der ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung entwickelt worden.⁷⁹⁴ Eine solche Bestimmung belässt das Ei-

⁷⁸⁷ Kloepfer, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 11 Rn. 42.

⁷⁸⁸ BVerfGE 27, 254 (283); BVerfGE 102, 254 (298).

⁷⁸⁹ Gröschner, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage 2004, Art. 20 Rn. 57.

⁷⁹⁰ BVerfGE 102, 254 (298).

⁷⁹¹ Kloepfer, VerwArch 98, 163 (176 f.).

⁷⁹² Vgl. hierzu am Beispiel der Inanspruchnahme privaten Eigentums Herzog/Grzeszick, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 20 Rn. 43 ff.

⁷⁹³ Wieland, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage 2006, Art. 14 Rn. 108.

⁷⁹⁴ Diese Problemstellung beschränkt sich dabei nicht auf das Staat-Bürger-Verhältnis, vielmehr stellen sich Fragen des Lastenausgleichs auch im interkommunalen Verhältnis, so bspw. im Hochwasserschutzrecht hins. des Verhältnisses von Ober- und Unterliegergemeinden. vgl. dazu Trute, in: Kloepfer (Hg.), Hochwasserschutz, 2009, S. 43 f.

gentum und fällt somit nicht unter die Entschädigungspflicht aus Art. 14 III GG, ist in ihrer Eingriffswirkung jedoch so intensiv, dass ihre Verhältnismäßigkeit nur durch eine Ausgleichsregelung gesichert werden kann.⁷⁹⁵ Diese muss jedoch die Ausnahme bilden, da die Inhalts- und Schrankenbestimmung vom Wesen her darauf gerichtet ist, ohne Kompensationsregelung verhältnismäßig zu sein; für darüber hinausgehende Eingriffe sieht das Grundgesetz die Enteignung vor.⁷⁹⁶

Verallgemeinert lässt sich daraus die Grundregel entwickeln, dass eine Inanspruchnahme Einzelner mittels Grundrechtseingriffs den Grundsatz der Lastengleichheit möglichst einhalten soll,⁷⁹⁷ in besonderen Situationen jedoch auch die Grenze der Lastengleichheit tangieren kann, sofern die Eingriffsintensität durch Ausgleichsregelungen tatsächlich abgemildert werden kann. Dann nämlich erfolgt zunächst eine Heranziehung Einzelner entgegen dem Prinzip der gemeinsamen Lastentragung, welche mit der sozialstaatlichen Pflicht zum sozialen Ausgleich aus Art. 20 I GG gerechtfertigt werden kann.⁷⁹⁸ Zugleich erfolgt darum in einem zweiten Schritt die Übertragung einer Teillast auf die Allgemeinheit in Form einer Ausgleichsregelung.

b. Grundrechtliche Implikationen

Grundrechtlich stehen bei der Lastenverteilung neben dem Gedanken der Lastengleichheit insbesondere die sog. „*Wirtschaftsgrundrechte*“ aus Art. 12 und 14 GG in Rede.

aa. Berufsfreiheit

Art. 12 GG wird dahingehend tangiert, dass die Teilnehmer in der ernährungswirtschaftlichen Produktion ihre wirtschaftliche Tätigkeit nicht nach freiem Belieben ausüben können, sondern staatliche Vorgaben über Art und Umfang der Produktion sowie der Wahl der Abnehmer erfüllen müssen. Dies betrifft die **Art und Weise der Berufsausübung**, lässt jedoch die Wahl des jeweiligen Berufs unberührt. Es handelt sich im Sinne der sog. „*Drei-Stufen-Lehre*“ des Bundesverfassungsgerichts so um Berufsausübungsregelungen,⁷⁹⁹ welche zu ihrer Rechtfertigung die verhältnismäßige Verfolgung „*vernünfti-*

⁷⁹⁵ BVerfGE 58, 137 (149 f.); BVerfGE 79, 174 (192); BVerfGE 83, 201 (212 f.); Kloepfer, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 72 Rn. 154.

⁷⁹⁶ Vgl. BVerfGE 100, 226 (244).

⁷⁹⁷ Vgl. v. Arnould, VerwArch 2002, 394 (399).

⁷⁹⁸ Vgl. allgemein zum Verhältnis von Freiheitsrechten und Sozialstaatsprinzip Herzog/Grzeszick, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 20 Rn. 45.

⁷⁹⁹ BVerfGE 7, 377 (377ff.); Kloepfer, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 70 Rn. 34 m.w.N.

ger Erwägungen des Gemeinwohls“ fordern.⁸⁰⁰ Dabei bleibt das Übermaßverbot als äußerste Schranke bestehen.⁸⁰¹ Dementsprechend darf eine Regulierung nicht soweit gehen, dass der Betroffene übermäßig, also insbesondere mehr als zur Verfolgung des Ziels notwendig, belastet wird.⁸⁰²

Insbesondere kann danach gefragt werden, ob ein Fortbestehen der beruflichen Existenz trotz des Eingriffs möglich ist.⁸⁰³ Ist dies nicht der Fall, bestehen erhebliche Zweifel an der Angemessenheit der Inanspruchnahme, welche freilich – wie bereits beschrieben – durch Ausgleichsregelungen aufgefangen werden können.

bb. Eigentumsgarantie

Art. 14 I GG schützt die Freiheit, über die eigenen Güter zu disponieren.⁸⁰⁴ Geschützt werden die **einzelnen Vermögenspositionen**, d.h. alle vermögenswerten Rechte, die dem Berechtigten in der Weise zugeordnet sind, dass er die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf,⁸⁰⁵ wie Produktionsmittel, geldwerte Ansprüche und bereits vorhandene Lagerbestände.

Wird die Produktion oder den Vertrieb nun reguliert, erfolgt eine Regelung über die Nutzung der vorhandenen Gegenstände, während das Eigentum als solches bestehen bleibt. Es handelt sich dann um eine **rechtfertigungsbedürftige Inhalts- und Schrankenbestimmung**, da diese das Eigentum unberührt lässt.⁸⁰⁶ Die Rechtfertigung bemisst sich am Maßstab der Verhältnismäßigkeit,⁸⁰⁷ wobei die Herstellung praktischer Konkordanz in einem in sich konfligierenden rechtlichen Interessengeflecht durch die Sozialpflichtigkeit des Eigentums aus Art. 14 II GG ex constitutione vorgezeichnet wird.⁸⁰⁸ Zwar vermag Art. 14 II GG keine Belastungsobergrenze in Form eines Halbteilungsgrundsatzes zu vermitteln.⁸⁰⁹ Gleichwohl bleibt es auch bei starken Eigentumsbeschrän-

⁸⁰⁰ BVerfGE 7, 377 (405); BVerfGE 16, 286 (297); BVerfGE 65, 116 (125); BVerfGE 70, 1 (28); BVerfGE 77, 308 (332); BVerfGE 78, 155 (162); BVerfGE 81, 70 (84).

⁸⁰¹ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 70 Rn. 82.

⁸⁰² BVerfGE 101, 331 (347);

⁸⁰³ BVerfGE 101, 331 (351).

⁸⁰⁴ *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth* (Hg.), Grundgesetz, 11. Auflage 2011, Art. 14 Rn. 6.

⁸⁰⁵ BVerfGE 83, 201 (208).

⁸⁰⁶ Zur genauen Abgrenzung vgl. BVerfGE 58, 300 (332).

⁸⁰⁷ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 72 Rn. 144

⁸⁰⁸ BVerfGE 25, 112 (117); *Wieland*, in: *Dreier* (Hg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage 2004, Art. 14 Rn. 87.

⁸⁰⁹ BVerfGE 115, 97 (114).

kungen bei einer grundsätzlichen Entschädigungslosigkeit, sofern nicht die Grenze des Übermaßverbotes tangiert wird, sodass die Herstellung des gerechten Ausgleichs zwischen Individualbelastung und Allgemeinbelastung im legislativen Gestaltungsermessen des Gesetzgebers bleibt.⁸¹⁰

cc. Datenschutzrechtliche Implikationen

Pflichten, welche die Preisgabe bestimmter Informationen an den Staat zum Gegenstand haben, greifen in das **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** ein.⁸¹¹ Dieses wird abgeleitet aus Art. 2 I GG i.V.m. Art. 1 I GG.⁸¹² Im Falle von Berufs- und Geschäftsgeheimnissen ist hingegen - zumindest im Grundsatz - Art. 12 I, 14 I GG als *lex specialis* vorrangig,⁸¹³ da durch die faktischen Auswirkungen auf die Berufsausübung die informationelle Selbstbestimmung mit unmittelbarem Bezug zur unternehmerischen Tätigkeit durch die Berufsfreiheit mitumfasst wird.⁸¹⁴

Dennoch ist auf die datenschutzrechtlichen Besonderheiten des Informationsschutzes einzugehen, da diese auf die Erörterung im Rahmen der spezielleren Grundrechte wie Art. 12 GG zu übertragen sind.⁸¹⁵

Eingriffe in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung sind dabei am Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** zu messen.⁸¹⁶ Dieser ist durch datenschutzspezifische Voraussetzungen weiter konkretisiert worden.⁸¹⁷ So muss die gesetzliche Eingriffsgrundlage die Voraussetzung der Normklarheit erfüllen.⁸¹⁸ Demgemäß muss der legitime Zweck der Datenerhebung hinreichend konkret fixiert sein.⁸¹⁹

Ferner müssen **prozedurale und organisatorische Vorkehrungen** getroffen werden, um der Gefahr einer unbefugten Verwendung der Daten durch Dritte entgegenzuwirken

⁸¹⁰ Vgl. BVerfGE 115, 97 (115 f.).

⁸¹¹ BVerfGE 115, 205 (230); 65, 1 (43); BerlVerfGH, NJW 1997, 2446 (2447); mit weiteren Beispielen Dreier, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 2. Auflage 2004, Art. 2 I Rn. 83.

⁸¹² BVerfGE 65, 1 (43); Kloepfer, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 56 Rn. 76.

⁸¹³ BVerfGE 118, 168 (204); 100, 313 (345); BVerfG, NJW 2003, 1787 (1788). Vgl. Kloepfer/Greve, DVBl. 2013, 1148 (1148ff.).

⁸¹⁴ BVerfGE 115, 205 (229); Dreier, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 2. Auflage 2004, Art. 2 I Rn. 94.

⁸¹⁵ BVerfGE 100, 313 (359).

⁸¹⁶ Kloepfer, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 56 Rn. 90.

⁸¹⁷ Zusammenfassend Di Fabio, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 2 Rn. 179 ff.

⁸¹⁸ Kloepfer, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 56 Rn. 90.

⁸¹⁹ BVerfGE 65, 1 (46).

und die Gefahr zu minimieren.⁸²⁰ Die abstrakt-generelle Eingriffsregelung muss dabei den Sicherheitsstandard in qualifizierter Weise normenklar und verbindlich vorgeben.⁸²¹ Zudem wird aufgrund der Verwurzelung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im allgemeinen Persönlichkeitsrecht die Sphärentheorie auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung entsprechend übertragen.⁸²² Die materiellen Anforderungen an die Rechtfertigung steigen mit dem Grad der Geheimhaltungsbedürftigkeit des Lebenssachverhaltes in dem die Daten erhoben wurden. Je tiefer die Daten in den Persönlichkeitsbereich hineinreichen, desto strikter müssen die Regelungen über den Umgang denselben sein.⁸²³

Eine **Übertragung der Sphärentheorie** auf den Bereich der Berufsfreiheit, insbesondere mit Blick auf juristische Personen, erscheint dabei aufgrund der Herleitung aus der Menschenwürde problematisch.⁸²⁴ In Zusammenhang mit der Anwendbarkeit des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auf juristische Personen wird vorgetragen, diesen könne keine Menschenwürde zukommen, sodass auch das allgemeine Persönlichkeitsrecht nicht anwendbar sein könne.⁸²⁵ Der Gedanke gestufter Verhältnismäßigkeitsanforderungen kann jedoch auch im Rahmen des Datenschutzes durch Art. 12 I GG in Gestalt einer „*je-desto*“-Formel dahingehend fruchtbar gemacht werden. Je sensibler die Daten für den Bestand des Unternehmens sind, desto strenger müssen die Anforderungen an deren Erhebung und deren Handhabung sein.⁸²⁶ Im Ergebnis ergibt sich der Schutz unternehmensbezogener Daten somit aus Art. 2 I i.V.m. Art. 12 GG.⁸²⁷

Unter Zugrundelegung der aufgrund **§§ 2, 3 EWMV** zu meldenden Daten kann dies vorab verdeutlicht werden. Als einzelne Daten werden derzeit u.a. Daten über den Umfang des Rohstoffverbrauchs und des Produktionsvolumens, aufgeteilt auf verschiedene Produktionssparten, erhoben. Zudem werden Daten über die Betriebstätte, wie Lagerflächen und Energieverbrauch erhoben.

⁸²⁰ BVerfGE 65, 1 (46); BVerfGE 125, 260 (325).

⁸²¹ BVerfGE 125, 260 (327).

⁸²² Dreier, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 2. Auflage 2004, Art. 2 I Rn. 78.

⁸²³ Murswiek, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage 2011, Art 2 Rn. 121, m.w.N.

⁸²⁴ BVerfGE 50, 290 (363) - Mitbestimmung; Kloepfer, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 70 Rn. 44; vgl. Gurlit, NJW 2010, 1035 (1036).

⁸²⁵ Vgl. hierzu Becker, in: Sachs (Hg.), Der grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat – Festschrift für Klaus Stern zum 80. Geburtstag, 2012, 1238 f.; Gurlit, NJW 2010, 1035 (1039).

⁸²⁶ Vgl. zu einem gestuften Geheimnisschutz Becker, in: Sachs (Hg.), Der grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat – Festschrift für Klaus Stern zum 80. Geburtstag, 2012, 1242.

⁸²⁷ BVerfGE 118, 168 (203); näher zur Dogmatik Becker, in: Sachs (Hg.), Der grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat – Festschrift für Klaus Stern zum 80. Geburtstag, 2012, 1238 f.

Es kann zwar nicht beurteilt werden, welche **konkreten Rückschlüsse auf die Produktion** gezogen werden können, fest steht jedoch, dass Rückschlüsse auf das Geschäftsvolumen möglich sind. Dies wiederum ermöglicht es etwaigen Konkurrenten, im Falle des Bekanntwerdens etwaiger Daten Rückschlüsse auf das Unternehmen als solches zu ziehen und so die eigene Tätigkeit auszurichten, um Vorteile zulasten der meldepflichtigen Unternehmen zu ziehen. Dass dies im Extremfall geschäftszerstörend sein kann, liegt dabei auf der Hand. Demzufolge ist bei der Statuierung von Meldepflichten der Grad der Gefahr für die Unternehmer im Falle des Bekanntwerdens der gemeldeten Informationen maßgebliche Determinante für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit. Abstrakt kann jedoch bereits vorab festgestellt werden, dass ein hoher Sicherheitsstandard in der elektronischen Datenverarbeitung zu fordern ist.

Im Ergebnis sind **Meldepflichten und Datenerhebungen auf die Daten zu beschränken**, die unbedingt erforderlich sind, um die Ernährungsversorgung im Notfall zu verwirklichen. Eine Weitergabe der Daten sollte vermieden werden, sodass die Daten von einer Stelle erhoben, gespeichert und verarbeitet werden sollten. Ferner ist ein EDV-System zu schaffen, welches einen Datenschutzstandard vermittelt, der wenigstens dem Stand der Technik entspricht und kontinuierlich weiterzuentwickeln ist.

Es wird ferner zu prüfen sein, inwieweit auf bereits vorhandene Daten zugegriffen werden kann, sodass **Mehrfachmeldungen** an unterschiedliche staatliche Stellen vermieden werden. Zugleich ist jedoch darauf zu achten, dass für unterschiedliche Zwecke erhobene Daten unterschiedlichen Inhalts nicht zu umfassenden Profilen zusammengeführt werden, um eine Totalüberwachung und die damit einhergehende Gefährdung der Unternehmen im Falle von Datenschutzlücken zu minimieren.⁸²⁸

D. Nachsorgeprinzip

Das katastrophenrechtliche Nachsorgeprinzip betrifft die Frage für die **Verantwortung für den Umgang mit Katastrophenfolgen**, insbesondere Katastrophenschäden. Es drängt sich insbesondere die Frage auf, wer für welche Folgen aufzukommen und diese u.U. auch zu beseitigen hat.⁸²⁹

⁸²⁸ Vgl. BVerfGE 109, 273 (323); BVerfGE 112, 304 (319); BVerfGE 130, 1 (24).

⁸²⁹ Zur Nachsorge bei Hochwässerschäden *Trute*, in: *Kloepfer* (Hg.), *Hochwasserschutz*, 2009, S. 32; *Ewer*, *NJW* 2002, 3497 (3497ff.).

Nach einer Ernährungskrise stellt sich die Frage nach der **Folgenverantwortung** anders als bei Naturkatastrophen. Zu fragen ist zunächst, welche Folgen beseitigt bzw. kompensiert werden müssen. Während die Folgen bei Hochwasserkatastrophen offensichtlich sind, bedürfen diese in Zusammenhang mit einer Versorgungskrise genauerer Herausarbeitung, da nicht lediglich eine Naturgewalt auf Gebiete trifft, sondern in der Versorgungskrise durch die Inanspruchnahme Privater diese möglicherweise Schäden erleiden. Ebenso ist nach der Verantwortungsverteilung zwischen Zivilbevölkerung und öffentlicher Hand als solcher zu fragen. Mit der unterschiedlichen Art der Schäden kann auch eine Verantwortungsverteilung unterschiedlich ausfallen.

Es kann zwischen drei Folgenkomplexen unterschieden werden. Zum einen sind die Folgen für in Anspruch genommene Private, zum anderen für die Zivilbevölkerung und schließlich die Auswirkungen auf Grund von Gebietsschäden zu betrachten.

I. Folgen für beanspruchte Private

In der Kategorie der Folgen für beanspruchte Private fallen Folgen, welche sich insbesondere auf Ebene der **Ernährungswirtschaft** realisieren. So können Preisregulierung und Enteignungen, aber auch eine Beteiligung privater Dritter an der Sicherstellung der Versorgung Schäden und Aufwendungen Privater begründen. Die Verteilung solcher Schäden und Aufwendungen soll im Folgenden näher beleuchtet werden. Eine erste Differenzierung folgt bereits zwischen Schäden aufgrund abstrakt-genereller Regelungen – insbesondere der Marktregulierung – sowie Schäden und Aufwendungen aufgrund einer direkten behördlichen Inanspruchnahme Privater.

Bereits die Feststellung des zu entschädigenden Eingriffes bereitet erhebliche Schwierigkeiten. So kann nicht die Situation vor Eintritt der Versorgungskrise herangezogen werden. Es muss vielmehr ein Vergleich innerhalb der Versorgungskrise zwischen der Situation bei Inanspruchnahme und ohne Inanspruchnahme erfolgen. Innerhalb dieses Vergleichsrahmens ist an Hand der möglichen Eingriffsarten zu differenzieren:

1. Schäden als Regulierungsfolgen

Folgen einer Regulierung stellen sich als **Folgen abstrakt-genereller Regelungen** dar. Dies können insbesondere Preisregelungen oder sonstige Marktordnungsmaßnahmen sein. Diese beruhen im Recht der Ernährungsnotfallvorsorge auf einer Rechtsverord-

nung, sodass sich Schäden, welche sich als faktische Folge der Regulierung ergeben, als Schäden in Folge materieller Gesetzgebung darstellen.

Es soll in der gebührenden Kürze auf **bestehende Ausgleichsvorschriften** eingegangen werden, damit auf dieser Grundlage möglich allgemein gültige Rechtsgedanken herausgearbeitet werden und so auf das Recht der Ernährungsnotfallvorsorge angewandt werden können.

Das System der Eigentumseinschränkungen gem. Art. 14 GG kennt für belastende abstrakt-generelle Regelungen **grundsätzlich keine Entschädigung**, lediglich für Enteignungen – gleich ob legislativ oder administrativ – ist eine Ersatzpflicht vorgesehen.

Ein Ausgleich nach Art. 14 III GG kann lediglich durch formelle Enteignungen ausgelöst werden.⁸³⁰ Enteignungen können auch durch Verordnungen aufgrund von ESG und EVG vorgenommen werden, dann jedoch knüpft sich an solche eine Ausgleichspflicht (§§ 17 I EVG, 10 I ESG). Sollte auch eine Neugestaltung Enteignungsvorschriften enthalten, sind entsprechende Entschädigungsvorschriften gesetzlich vorzusehen.

Schäden aus Marktmaßnahmen stellen sich insgesamt als Folgen von Inhalts- und Schrankenbestimmungen dar, die grundsätzlich nicht entschädigungspflichtig sind. Diese sind von den Geschädigten zu tragen.

2. Aufwendungen und Schäden als Folge behördlicher Inanspruchnahme

Der im Folgenden verwandte Begriff einer „*behördliche Inanspruchnahme*“ umfasst abweichend vom polizeirechtlichen Terminus der „*Inanspruchnahme*“, also der *subordinativen* Beteiligung von Privaten an der Erfüllung staatlicher Aufgaben, auch die *kooperative* Beteiligung von Privaten an der Ernährungsnotfallvorsorge.

Ferner ist zwischen Schäden und Aufwendungen zu differenzieren. Der Schadensbegriff umfasst dabei **unfreiwillige Vermögenseinbußen**.⁸³¹ Aufwendungen hingegen sind **freiwillige Vermögenseinbußen**.⁸³²

⁸³⁰ BVerfGE 58, 300 (330 f.).

⁸³¹ Oetker, in: Säcker/Rixecker (Hg.), Münchener Kommentar zum BGB, 6. Auflage 2012, § 249 Rn. 16.

⁸³² Seiler, in: Säcker/Rixecker (Hg.), Münchener Kommentar zum BGB, 6. Auflage 2012, § 670 Rn. 6.

a. Schäden aufgrund subordinativer Inanspruchnahme

Eine subordinative Inanspruchnahme entspricht dem polizeirechtlichen Begriff der Inanspruchnahme. Dies meint Fälle, in denen die Behörde einen zielgerichteten Grundrechtseingriff mittels **rechtlichen Befehls** oder **tatsächlichen Zwangs** durchgeführten hoheitlichen **Grundrechtseingriff** vornimmt, der dem nicht polizeirechtlich verantwortlichen Adressaten ein Sonderopfer auferlegt.⁸³³

In diesen Fällen sehen die **allgemeinen Gefahrenabwehrgesetze der Länder** Ausgleichsansprüche des Inanspruchgenommenen vor.⁸³⁴ Bereichsspezifisch existieren speziellere Vorschriften, welche diesen Ersatzansprüchen vorgehen.⁸³⁵ Diese einfachgesetzlich vorgesehenen Ausgleichsansprüche stellen sich als normative Ausprägungen des aus Art. 74, 75 Einleitung zum Allgemeinen Preußischen Landrecht entwickelten Aufopferungsgedankens dar.⁸³⁶ Dieser wiederum hat Verfassungsrang und stellt einen allgemeinen Rechtsgrundsatz dar.⁸³⁷

Entsprechende Entschädigungsregeln fehlen in Ernährungssicherstellungsgesetz und Ernährungsvorsorgegesetz. Lediglich für Enteignungen ist eine Entschädigungspflicht vorgesehen (§ 10 ESG, § 17 EVG). Es handelt sich um die nach Art. 14 III GG erforderliche Regelung einer Entschädigungspflicht für Enteignungen, die durch eine entsprechende Rechtsverordnung oder einer Maßnahme auf Grund solch einer Rechtsverordnung verursacht ist.⁸³⁸ § 18 ESG und § 11 EVG enthalten **Auffangvorschriften** über die Entschädigung in Härtefällen. Diese Vorschriften finden Anwendung auf durch Rechtsverordnung oder durch Maßnahmen auf Grund von Rechtsverordnungen entstandene Vermögensnachteile, die nicht nach den Enteignungsvorschriften zu entschädigen sind, sofern die wirtschaftliche Existenz gefährdet ist oder ähnliche unbillige Härten in Rede stehen.⁸³⁹ Entschädigt werden sollen lediglich materielle Schäden. Immaterielle Schäden werden nach den allgemeinen Grundsätzen entschädigt.⁸⁴⁰ § 18 II ESG regelt welcher Hoheitsträger zur Leistung der Entschädigung verpflichtet ist. Nach § 18 II ESG ist der "Träger der Aufgabe" zur Entschädigung verpflichtet. Nach § 11 II EVG ist der Bund für

⁸³³ *Rachor*, in: Lisken/Denninger (Hg.), Handbuch des Polizeirechts, 3. Auflage 2001, Kapitel L Rn. 33.

⁸³⁴ *Rachor*, in: Lisken/Denninger (Hg.), Handbuch des Polizeirechts, 3. Auflage 2001, Kapitel L Rn. 32.

⁸³⁵ *Kugelmann*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2012, Rn. 11.

⁸³⁶ *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, 6. Auflage 2013, S. 128 f.

⁸³⁷ Vgl. BGHZ 72, 273 (277); *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, 6. Auflage 2013, S. 130 f.

⁸³⁸ BT-Drs. IV/893, S. 16; v. *Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 17 Rn. 1.

⁸³⁹ v. *Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 18 Rn. 2.

⁸⁴⁰ v. *Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 18 Rn. 2.

Schäden durch die Rechtsverordnungen oder Maßnahmen von Bundesbehörden, im übrigen die Länder zur Entschädigung verpflichtet. Den Vorschriften der §§ 17, 18 ESG und §§ 10, 11 EVG kann entnommen werden, dass die Entschädigungsansprüche abschließend kodifiziert werden sollten, sodass landesrechtliche Entschädigungsvorschriften, wie bspw. aus den Katastrophenschutzgesetzen, nicht anwendbar sein sollen.

b. Schäden und Aufwendungen aufgrund kooperativer Inanspruchnahme

Eine kooperative Inanspruchnahme Privater bei der Ernährungsnotfallvorsorge erfolgt regelmäßig im Wege eines **Vertrages**. Dabei kommt es nicht darauf an, ob ein solches Vertragsverhältnis privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich gestaltet wird, da auf beide Varianten bezüglich der Rechtsfolge letztlich unmittelbar oder qua Verweisung (vgl. § 62 VwVfG bzw. die wortgleichen Bestimmungen der VwVfGe der Länder) die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs Anwendung finden. Sämtliche Schadensersatz- oder Aufwendungsansprüche ergeben sich dann aus den privatrechtlichen Vorschriften, wie beispielsweise § 670 BGB.

II. Folgen auf Ebene der Zivilbevölkerung

Schäden auf Ebene der Zivilbevölkerung stellen sich als **unmittelbare Katastrophenschäden** dar. Den Staat kann dabei aufgrund seiner sozialstaatlichen Fürsorgepflicht (Art. 20 I GG) eine Unterstützungspflicht treffen, insbesondere bei hohen Schäden für die Zivilbevölkerung.⁸⁴¹ Am Beispiel von Kriegsfolgeschäden und Vermögensschäden durch Handeln des DDR-Regimes ist dies prinzipiell durch das *Bundesverfassungsgericht* bestätigt worden.⁸⁴² In der Literatur wurde teilweise Kritik an der weite dieses Haftungsregimes geäußert. So sei den Tendenzen entgegenzuwirken, die im Katastrophenrecht die Rolle des Staats als eine Art „*Generalversicherer*“ sehen.⁸⁴³ Eine Abwägung welche Individualeinbußen von der Allgemeinheit zu tragen sind, ist daher notwendig.⁸⁴⁴

Diese Problematik wird im Rahmen der Ernährungsnotfallvorsorge wenig relevant. Die Vermeidung und Bekämpfung von Notlagen der Zivilbevölkerung sind der entscheidende Grund für die Bereithaltung eines Ernährungsnotfallvorsorgeregimes. Schäden, die in

⁸⁴¹ Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, 2014 (im Erscheinen), § 6 Rn. 56.

⁸⁴² BVerfGE 27, 254 (283); 102, 254 (298).

⁸⁴³ Trute, in: Kloepfer (Hrsg.), Hochwasserschutz, 2009, S. 48 f.; kritisch zu Versicherungspflichten: Armbrüster, in: Kloepfer (Hrsg.), Hochwasserschutz, 2009, S. 164 ff.

⁸⁴⁴ Vgl. zusammenfassend Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, 2014 (im Erscheinen), § 6 Rn. 56.

Folge des **Vollzugs** eintreten, stellen sich weitestgehend als Schäden bei einzelnen Privaten dar, die in Anspruch genommen wurden. Ein Vergleich dieser Schäden mit Hochwasser- oder Kriegsfolgeschäden ist indes nicht zielführend. Es handelt sich um unterschiedliche Problemkreise. Fragen des Problemkreises der Entschädigung von katastrophenbedingten Schäden an der Zivilbevölkerung stellen sich in Zusammenhang mit dem, eine Versorgungskrise auslösenden Ereignis, nicht jedoch in Zusammenhang mit der Ernährungsnotfallvorsorge, sodass diese Problemstellung im hier interessierenden Kontext außen vor bleiben kann.

III. Gebietsschäden

Gebietsschäden sind Schäden an der Natur und Umwelt, an Einrichtungen und der Infrastruktur. Sie können durch Katastrophen entstehen und sind durch menschliche Eingriffe zu beheben, soweit keine natürliche Wiederherstellung, z.B. durch Nachwachsen des Baumbestandes, erfolgt. Es kann auch ein Abriss der Restbestände sinnvoll erscheinen, wenn dies unter der neuen Situation angemessener als der Wiederaufbau ist. Diese Entscheidung hat unter Abwägung der widerstreitenden Belange zu erfolgen.

Versorgungskrisen können typischerweise Teil einer Katastrophe, wie z.B. Hochwasser, sein. Sie treten jedoch nicht als eigenständiges Schadensereignis auf. Sie gestaltet sich vielmehr als **Folge eines anderen katastrophalen Ereignisses** wie einer Flut, einer Dürre, eines (nicht-militärischen, z.B. terroristischen) Angriffs oder einer Epidemie. Schäden an Gebieten, sei es in Form von Hochwasserschäden, Strahlungsschäden oder Kontamination verschiedenster Art stellen sich nicht als Folgen einer Versorgungskrise dar, sondern sind Folgen der für die Versorgungskrise kausalen, Katastrophe. Dementsprechend sind sie als Folgen derjenigen Katastrophe zu behandeln.

E. Effektivitätsprinzip

Das Effektivitätsprinzip gebietet, Maßnahmen dahingehend zu wählen und zu gestalten, dass eine Gefahr möglichst **schnell und wirksam** beseitigt wird.⁸⁴⁵ Zwar mag dies im Bereich der Eingriffsverwaltung, insbesondere im allgemeinen Gefahrenabwehrrecht, dahingehend problematisch sein, dass die freiheitsbeschränkende Wirkung der Grundrechte durch ein gleichwertiges grundrechtliches Effektivitätserfordernis relativiert

⁸⁴⁵ Garbe, DÖV 1998, 632 (632ff.); Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, 2014 (im Erscheinen), § 6 Rn. 42.

würde.⁸⁴⁶ Dies gilt jedoch nicht im Bereich der Leistungsverwaltung, zu der auch der Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge rechnet. Dort nämlich geht es um die Sicherung grundrechtlicher Freiheit durch Leistung, ohne dass spiegelbildlich unmittelbar eine freiheitsbeschränkende Wirkung anderenorts bewirkt würde.⁸⁴⁷

Unabhängig davon, ob nun auf ein eigenständiges katastrophenrechtliches Effektivitätsprinzip oder lediglich auf die aus der grundrechtlichen Schutzpflicht des Staates folgende allgemeine Verpflichtung zum effektiven Schutz abzustellen ist, muss das Regime der Ernährungsnotfallvorsorge mit Blick auf eine möglichst hohe Effektivität im Krisenfall ausgestaltet werden. Dies meint zum einen das Distributionsverfahren hinsichtlich vorhandener Kapazitäten, zum anderen aber auch die möglichst effektive Schaffung und Unterhaltung von Kapazitäten im Vorfeld.

F. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Während die verfassungsrechtliche Grundlage des haushaltrechtlichen Prinzips sich aus den Staatsstrukturprinzipien der **Demokratie** und – aufgrund der ausdrücklichen Verpflichtung der Exekutive zu wirtschaftlichem und sparsamen Handeln in Art. 114 II 1 GG – auch der **Rechtsstaatlichkeit** sowie dem Rechtsgedanken des **Art. 20a GG** hergeleitet wird,⁸⁴⁸ ist das Prinzip einfachgesetzlich in §§ 6 I HGrG, 7 I 1 BHO verankert.⁸⁴⁹ Diese Norm verpflichtet als gem. Art. 109 IV GG ebenenübergreifend verpflichtendes Gesetz sowohl den Bund als auch die Länder zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, welche die Verpflichtung in ihren Haushaltsordnung (vgl. § 7 BHO) für sich selbst nochmals niedergelegt haben.⁸⁵⁰ Es bildet so zugleich den Prüfungsmaßstab für die Tätigkeit der Rechnungshöfe (s. beispielsweise Art. 114 II 1 GG).⁸⁵¹

I. Einheitlicher Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Die (häufig auch als ein einheitlicher Grundsatz) formulierten Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit können dabei unterschieden werden. Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit fokussiert die Relation von Mittelverwendung und verfolgtem Ziel, indem

⁸⁴⁶ *Rachor*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 4. Auflage 2007, Kapitel F Rn. 227.

⁸⁴⁷ *Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2014 (im Erscheinen), § 6 Rn. 44.

⁸⁴⁸ *Gröpl*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Auflage 2005, § 121 Rn. 18 f.

⁸⁴⁹ Vgl. *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 15 Rn. 29ff.

⁸⁵⁰ *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 114 Rn. 100.

⁸⁵¹ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 26 Rn. 254.

es zum **geringstmöglichen Mitteleinsatz zur Zielverfolgung** verpflichtet.⁸⁵² Dem Grundsatz der Sparsamkeit wird die Verpflichtung zur Kostenminimierung, i.e. dem Erreichen eines Erfolges mit möglichst geringem Mitteleinsatz zugesprochen.⁸⁵³ Ob dem Sparsamkeitsgrundsatz in dieser Form neben dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz noch eigenständige Bedeutung zukommen kann und wie sich das Verhältnis der beiden Grundsätze dann zueinander gestaltet,⁸⁵⁴ kann dahinstehen, da für die vorliegende Untersuchung lediglich das durch die einfachgesetzlichen Regelungen normierte und im Grundsatz der Wirtschaftlichkeit vollumfänglich enthaltene ökonomische Prinzip maßgeblich ist.⁸⁵⁵

Dieses fordert – wie der Sparsamkeitsgrundsatz – einen möglichst minimalen Ressourceneinsatz für eine Zielverfolgung und zugleich die Erzielung des mit dem in concreto beanspruchten Ressourcenaufwands bestmöglichen Ergebnisses.⁸⁵⁶ Im Ergebnis ist jedenfalls im vorliegenden Kontext von einem einheitlichen Grundsatz auszugehen.

II. Rechtsnatur des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Beim Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit handelt es sich um ein **der Abwägung zugängliches Rechtsprinzip**.⁸⁵⁷ Dies wird aus dessen Relativität, d.h. dem Umstand deutlich, dass sich Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einer Maßnahme nur unter Heranziehung des Telos derjenigen staatlichen Handlung bestimmen lassen, für die Ressourcen aufgewandt werden.⁸⁵⁸ Die Wirtschaftlichkeit ist als solche kein Selbstzweck,⁸⁵⁹ da im Vordergrund das staatlich verfolgte Sachziel steht und die Wirtschaftlichkeit des Handelns eine bloße Randbedingung bildet.⁸⁶⁰ Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz erfährt so der Bedeutung als eine Determinante im Abwägungsprozess zwischen verschiedenen konfligierenden Rechtsprinzipien.⁸⁶¹

⁸⁵² *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 114 Rn. 101.

⁸⁵³ *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hg.), Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage 2012, Art. 114 Rn. 24.

⁸⁵⁴ Vgl. *von Lewinski/Burbar*, Haushaltsgrundsätzegesetz, 2013, § 6 Rn. 8.

⁸⁵⁵ *Gröpl*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Auflage 2007, § 121 Rn. 10; *Siekmann*, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage 2011, Art. 114 Rn. 14.

⁸⁵⁶ *Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Auflage 2010, Rn. 711; *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 18. Edition 2013, Art. 114 Rn. 6.

⁸⁵⁷ *Gröpl*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Auflage 2007, § 121 Rn. 30; vgl. zur Abgrenzung von Rechtsregeln und Rechtsprinzipien statt vieler *Penski*, JZ 1989, 105 (109 ff.).

⁸⁵⁸ *P. Kirchhof*, NVwZ 1983, 505 (514).

⁸⁵⁹ *Gröpl*, VerwArch 93 (2002), 459 (463).

⁸⁶⁰ *Siekmann*, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage 2011, Art. 114 Rn. 14.

⁸⁶¹ Vgl. *Schliesky*, DVBl 2007, 1453 (1455).

III. Adressaten

Verpflichtet werden nicht nur die vollziehenden staatlichen Stellen bei der Nutzung der durch den Haushaltsgesetzgeber bereitgestellten Mittel, sondern auch der **Haushaltsgesetzgeber selbst**.⁸⁶² Zwar legt die Verfassungsnorm des Art. 114 GG den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz lediglich als Maßstab für Prüfung des Haushaltsvollzugs durch den Rechnungshof fest. Dies umfasst auch die Ernährungsnotfallvorsorge, die in den Fokus der Prüfung durch den Bundesrechnungshof geraten ist und deren Kosten als den tatsächlichen Nutzen in der bisherigen Ausgestaltung des Systems in unangemessener Weise übersteigend angesehen wurden.⁸⁶³ Ungeachtet dessen ist festzustellen, dass die Wirtschaftlichkeitsprüfung durchaus gezwungen ist, die Kosten- Nutzen-Relation teleologisch zu betrachten und so die Zielsetzung der Maßnahme in die Beurteilung miteinzubeziehen.⁸⁶⁴ Dennoch wird bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung nicht die Zielsetzung als solche überprüft. Vielmehr sind die angestrebten Zielabsichten mangels einschlägiger politischer Entscheidungs- und Abwägungskompetenz der Rechnungshöfe als Kontrollstellen hinzunehmen.⁸⁶⁵ Sie kann ebensowenig weggewogen werden, wie die Verwaltung sich zum Zwecke maximaler Wirtschaftlichkeit über geltendes Recht hinwegsetzen kann.⁸⁶⁶

IV. Bedeutung für die Ernährungsnotfallvorsorge

Auf die **Wirtschaftlichkeitsprüfung** beschränkt sich im Übrigen auch der Bericht des Bundesrechnungshofs betreffend der Ernährungsnotfallvorsorge. Dort wird lediglich das System der Ernährungsnotfallvorsorge in der aktuellen Gestalt beleuchtet und festgestellt, dass der Kostenaufwand für das System außer Verhältnis zu dem erzielten Erfolg steht.⁸⁶⁷ Die Ernährungsnotfallvorsorge als solche bleibt in ihrer Zielsetzung jedoch unberührt.

⁸⁶² *Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Auflage 2010, Rn. 711.

⁸⁶³ Bundesrechnungshof, Bericht an das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz nach § 88 Abs. 2 BHO über die Prüfung der Ernährungsnotfallvorsorge, Gz. VI 5 – 2011 – 0651 vom 15.9.2011.

⁸⁶⁴ *Schliesky*, DVBl 2007, 1453 (1456).

⁸⁶⁵ *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 114 Rn. 102; vgl. zur Frage, wieweit die Wirtschaftlichkeitskontrolle auch die Kontrolle der einer Ausgabe zugrundeliegenden politischen Gestaltungsentscheidung umfassen darf *Battis*, DÖV 1976, 721 (721ff.); *Holtmann*, ZParl 2000, 116 (122 ff.).

⁸⁶⁶ Vgl. zum Abwägungsprozess *Schliesky*, DVBl 2007, 1453 (1461).

⁸⁶⁷ Bundesrechnungshof, Bericht an das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz nach § 88 Abs. 2 BHO über die Prüfung der Ernährungsnotfallvorsorge, Gz. VI 5 – 2011 – 0651

Bei der Überprüfung der Ernährungsnotfallvorsorge wurde im Bericht des Bundesrechnungshofs wurde eine **vermeintliche Unvollständigkeit** des Vorsorgeregimes kritisiert. So bedürfte es weiterer Planung und Sicherstellung der für das Funktionieren des Regimes notwendigen Komponenten.⁸⁶⁸ Ferner wurde die Bevorratung als für eine Versorgung der Bevölkerung als ungenügend angesehen, da lebenswichtige Bestandteile fehlten.⁸⁶⁹

Demgemäß ist auf einen **hohen Effektivitätsgrad der Gestaltung** zu achten. Dies ist nicht lediglich aus haushaltsverfassungsrechtlichen Gründen geboten, sondern auch im Lichte des Vorsorgeprinzips, welche eine grundsätzlich möglichst hohe Effizienz der Vorsorgemaßnahmen fordert.

G. Fazit

Im Ergebnis soll wie folgt differenziert werden: Zunächst wird auf die Auswirkungen der beschriebenen Prinzipien auf die Gestaltung eines einheitlichen Ernährungsnotfallvorsorgeregimes als solches eingegangen. Anschließend ist auf die einzelnen Stufen der Vorsorge, insbesondere auf die Vorhaltung und Marktlenkung, den Transport und die Verteilung einzugehen.

I. Zum Regime der Ernährungsnotfallvorsorge als staatliche bzw. gesellschaftliche Aufgabe

Entsprechend der Ausführungen zur Zielbestimmung eines einheitlichen Ernährungsnotfallvorsorgegesetzes ist zunächst vom **Vorsorgeprinzip** auszugehen. Die daraus folgende Pflicht zur optimalen Vorsorge für den Katastrophenfall wird bestärkt durch das Effektivitätsprinzip.

Dafür ist zunächst zu regeln, durch wen die Notfallvorsorge zu verwirklichen ist. Handelt es sich um eine Aufgabe zugunsten der Allgemeinheit, ist zunächst der **Staat in der Pflicht**, zumal es sich bei der Ernährungsnotfallvorsorge maßgeblich um die Verwirkli-

vom 15.9.2011, S. 29; dies gilt auch ungeachtet der Schlussbemerkung mit dem Hinweis, dass die Frage, ob eine Ernährungsnotfallvorsorge betrieben werden sollte, überdacht werden sollte.

⁸⁶⁸ Bundesrechnungshof, Bericht an das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz nach § 88 Abs. 2 BHO über die Prüfung der Ernährungsnotfallvorsorge, Gz. VI 5 – 2011 – 0651 vom 15.9.2011, S. 14.

⁸⁶⁹ Bundesrechnungshof, Bericht an das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz nach § 88 Abs. 2 BHO über die Prüfung der Ernährungsnotfallvorsorge, Gz. VI 5 – 2011 – 0651 vom 15.9.2011, S. 26.

chung von grundrechtlichen Schutzpflichten handelt. Dementsprechend sind auch die daraus entstehenden Lasten grundsätzlich durch die Allgemeinheit zu tragen. Dies streitet für eine Verwirklichung der Ernährungsnotfallvorsorge in vollumfänglicher und alleiniger staatlicher Eigenregie.

Diese Fundamentalforderung wird durch den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit relativiert. Die **Begrenzungswirkung des den Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit** erstreckt sich jedoch nicht auf das „ob“ und die Frage in welchem Umfang Ernährungsnotfallvorsorge zu betreiben ist. Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz verpflichtet lediglich dazu, das gewünschte Ergebnis einer umfassenden Notfallvorsorge mit einem geringstmöglichen Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel zu erreichen. Dies kann eine Inanspruchnahme Privater gebieten, da dann in diesem Umfang keine staatlichen Kapazitäten geschaffen und bereitgehalten werden müssen. Allerdings kommt es hier zu Friktionen mit dem Vorsorge- und dem Effektivitätsprinzip, da eine vollumfänglich mit staatlichen Ressourcen vorgehaltene Notfallvorsorge regelmäßig in Koordination und Abrufbarkeit im Krisenfall verlässlicher sein wird. Die Kosten, insbesondere für die Vorhaltung begrenzt haltbarer Lebensmittel, stünden jedoch außer Verhältnis zur Wahrscheinlichkeit des Eintritts einer Versorgungskrise. Dementsprechend erscheint eine Beteiligung Privater an der Ernährungsnotfallvorsorge aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit grundsätzlich geboten.

Allerdings wird eine Inanspruchnahme Privater für die Ernährungsnotfallvorsorge durch deren **Grundrechte** begrenzt. Insbesondere die Berufsfreiheit und die Eigentumsgarantie der Privaten entfalten hier entsprechend begrenzende Wirkung. So lässt Art. 14 GG zwar eine Inanspruchnahme privater Mittel entschädigungslos zu, sofern es sich nicht um Enteignungen handelt. Eine solche stellt analog zur Pflichtexemplar-Entscheidung⁸⁷⁰ des Bundesverfassungsgerichts bspw. die Pflicht zur Vorhaltung bestimmter Lagerbestände dar. Sofern jedoch der Geschäftsbetrieb in erheblicher Weise eingeschränkt wird, wird zur Sicherung der Verhältnismäßigkeit eine Entschädigung zu gewähren sein.

⁸⁷⁰ BVerfGE 58, 137 (147).

II. Vorhaltung und Bevorratung

In der Vergangenheit wurde der Bereich staatlicher Vorhaltung und Bevorratung bei der Ernährungsnotfallvorsorge als zu kostenintensiv und ineffektiv beschrieben.⁸⁷¹

Eine **staatliche Normierung der Notfallvorsorge** unter gleichzeitiger Auslagerung der Vorhaltung von Lagerkapazitäten durch die Beteiligung Privater kann zu einer Minderung der Kosten führen, sofern keine Entschädigungszahlungen notwendig sind. Insgesamt wird der Bereich der Vorhaltung im Sinne von Vorratslagerung allerdings eher gering zu halten sein, da derzeit die Wahrscheinlichkeit einer flächendeckenden Versorgungskrise als eher unwahrscheinlich einzustufen ist und so gelagerte Vorräte eher verderben als dass sie zum Einsatz kommen.

Die **Beteiligung Privater** kommt in Betracht bei der Vorhaltung von Kondensmilch und ähnlichen verderblichen Produkten. Da hier die Vorratshaltung durch die Verpflichtung der Hersteller zur Bereithaltung realisiert wird. Dieses System kann auf andere Lebensmittelsektoren ausgeweitet werden. Damit geht hingegen ein fortlaufender Überwachungs- und Kontrollaufwand für den Staat einher. Ferner mindert eine Verteilung der Vorräte auf einzelne Betriebe die Effektivität des Zugriffs auf solche Vorräte.

Insgesamt wird davon auszugehen sein, dass entsprechend dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit die Bevorratung mit tendenziell leicht verderblichen Lebensmitteln im privaten Sektor erfolgen sollte, während längerfristig lager- und haltbare Lebensmittel im Lichte des Vorsorge- und Effektivitätsprinzips weiterhin von staatlicher Seite bevorratet werden sollten.

⁸⁷¹ Bundesrechnungshof, Bericht an das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz nach § 88 Abs. 2 BHO über die Prüfung der Ernährungsnotfallvorsorge, Gz. VI 5 – 2011 – 0651 vom 15.9.2011

Kapitel 2: Rechtstechnische Überlegungen

A. Auffinden der geeigneten Regelungsebene

Regelungen im Bereich der Ernährungsvorsorge könnten in der Bundesrepublik Deutschland theoretisch auf verschiedenen Ebenen der „Normenhierarchie“ getroffen werden – sei es durch **Parlamentsgesetz**, **Rechtsverordnung** oder **Verwaltungsvorschrift**.⁸⁷² Welche Regelungsebene bzw. -form konkret *geeignet* ist, richtet sich zunächst maßgeblich nach dem Kompetenzverhältnis zwischen Exekutive und Legislative im Bereich des Normerlasses. Denn der Gesetzgeber ist verpflichtet, alle „wesentlichen“ Entscheidungen (durch Parlamentsgesetz) selbst zu treffen. – Umgekehrt kann die Bundesregierung auf allen anderen Gebieten Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften erlassen. Ist geklärt, welche Materien gesetzlich geregelt werden müssen (I.), kann – ausgehend von einer Darstellung der (*rechtlichen*) Anforderungen, welche die Verfassung an die potentiellen Regelungstypen stellt (II.) – die jeweils geeignete bzw. *zweckmäßige* Regelungsebene ermittelt werden (III.).

I. Notwendigkeit einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage

Der **allgemeine Vorbehalt des Gesetzes**⁸⁷³ verpflichtet den Gesetzgeber, die für das Gemeinwesen grundlegende Entscheidungen durch ein förmliches⁸⁷⁴ Gesetz selbst zu treffen und sie nicht der Exekutive zu überlassen.⁸⁷⁵ Einer gesetzlichen Grundlage bedürfen danach zumindest⁸⁷⁶ solche Akte der Exekutive, die den Freiheits- und Gleichheitsbereich des Bürgers **wesentlich** betreffen.⁸⁷⁷ „Wesentlich“ sind zudem Entschei-

⁸⁷² Hinzu kommt auf Ebene der **Verfassung** z.B. die Möglichkeit, Zuständigkeitsregelungen zu treffen (Gesetz- und Verwaltungszuständigkeiten im Bund-Länder-Verhältnis).

⁸⁷³ Die Begriffe „Gesetzesvorbehalt“ und „Vorbehalt des Gesetzes“ werden im Folgenden synonym verwendet. Für eine strenge(re) Unterscheidung ist z.B. *Sachs*, in: *Sachs* (Hg.), *Grundgesetz*, 6. Auflage 2011, Art. 20 Rn. 113.

⁸⁷⁴ „Formell“ sind Gesetze, die im Gesetzgebungsverfahren nach Art. 76 ff. GG zustande kommen. Im Gegensatz dazu handelt es sich bei Rechtsverordnungen um „nur materielle“ Gesetze: Diese kommen zwar nicht im formellen Gesetzgebungsverfahren zustande, enthalten aber – wie Parlamentsgesetze – abstrakt-generelle Regelungen mit Außenwirkung; dazu: *Kloepfer*, *Verfassungsrecht*, Band I, 2011, § 21 Rn. 24-30.

⁸⁷⁵ BVerfGE 98, 218 (251).

⁸⁷⁶ Der Vorbehalt des Gesetzes hindert das Parlament grundsätzlich nicht, auch in „unwesentlichen“ Bereichen Gesetze zu erlassen, *Kloepfer*, JZ 1984, 685 (695). Eine Grenze bildet lediglich der exklusiv der Regierung vorbehaltene sog. „Kernbereich“ der Exekutive; dazu *Herzog/Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig* (Hg.), *Grundgesetz-Kommentar*, 68. Erg.-Lfg. 2013, Art. 20 VI Rn. 128 ff.

⁸⁷⁷ Sog. **Wesentlichkeitstheorie** des Bundesverfassungsgerichts: Ob und wie weit der Gesetzgeber die erforderlichen Leitlinien selber bestimmen muss, richtet sich in erster Linie nach dem Grundrechtsbezug des zu regelnden Lebensbereichs, vgl. z.B. BVerfGE 49, 89 (124); 83, 130 (142); 101, 1 (34); und m.w.N.: *Kloepfer*, *Verfassungsrecht*, Band I, 2011, § 10 Rn. 121 ff.

dungen, die ergänzende oder entgegenstehende Interessen der Allgemeinheit berühren.⁸⁷⁸ Ausdrücklich im Grundgesetz geregelt ist dieser Vorbehalt des Parlaments gegenüber der Regierung zwar nicht. Er erfährt seine Geltung aber anerkanntermaßen aus Art. 20 III GG⁸⁷⁹ sowie aus den Verfassungsgrundsätzen des Rechtsstaats⁸⁸⁰- und Demokratieprinzips.⁸⁸¹ Wichtigste Konsequenz ist, dass Verwaltungsmaßnahmen, die ohne die erforderliche gesetzliche Ermächtigung ergehen, grundsätzlich **rechtswidrig** sind.⁸⁸²

1. Reichweite des Vorbehalts des Gesetzes

Dass die Kriterien der „Wesentlichkeit“ bzw. „Grundrechtsrelevanz“ abstrakt die Reichweite des allgemeinen Gesetzesvorbehalts bestimmen, beantwortet allerdings nur unzureichend die Frage, ob im konkreten Einzelfall der **Erllass eines Gesetzes erforderlich** ist oder nicht. Erst recht ist offen, welche Regelungsdichte ein eventuell erforderliches Gesetz aufweisen muss.⁸⁸³ Die folgenden Beispiele sollen daher veranschaulichen, in welchen Regelungsbereichen dem Parlament von Verfassungswegen eine Entscheidung durch Gesetz vorbehalten ist.

a. „Klassische“ Grundrechtseingriffe

Eine gesetzliche Regelungsgrundlage ist zumindest immer dann erforderlich, wenn der Staat in Grundrechte des Bürgers eingreift.⁸⁸⁴ Nach dem „klassischen“ Eingriffsbegriff des Bundesverfassungsgerichts liegt ein Eingriff in jedem staatlichen Verhalten, das grundrechtliche Freiheiten **unmittelbar**, gezielt (**final**) und **imperativ**⁸⁸⁵ verkürzt.⁸⁸⁶

⁸⁷⁸ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage 2011, § 6 Rn. 14.

⁸⁷⁹ Dazu BVerfGE 40, 237 (249): die Bindung der vollziehenden Gewalt und Rechtsprechung an Gesetz und Recht würde ihren Sinn verlieren, wenn nicht schon die Verfassung selbst verlangen würde, dass staatliches Handeln in bestimmten grundlegenden Bereichen nur Rechts ist, wenn es durch das förmliche Gesetz legitimiert wird. Kritisch zu dieser Argumentation: Maunz, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 68. Erg.-Lfg. 2013, Art. 80 Rn. 100.

⁸⁸⁰ Genauer: aus dem im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Grundsatz der Gewaltenteilung bezogen auf das Verhältnis von zwischen Exekutive und Legislative, Maunz, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 68. Erg.-Lfg. 2013, Art. 80 Rn. 83.

⁸⁸¹ Gerade auf die demokratische Komponente des Vorbehalts des Gesetzes stellt BVerfGE 49, 89 (126) ab. Der Bundestag ist im Gegensatz zur Bundesregierung unmittelbar demokratisch legitimiert.

⁸⁸² Nur um die „Funktionsunfähigkeit staatlicher Einrichtungen zu vermeiden, die der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stünde als der bisherige (ungeregelte) Zustand“, kann für eine Übergangszeit ausnahmsweise auf eine gesetzliche Ermächtigung verzichtet werden, BVerfGE 41, 251 (267).

⁸⁸³ Hoffmann-Riem, AöR Band 130 (2005), 7 (51).

⁸⁸⁴ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage 2012, Art. 20 Rn. 49.

⁸⁸⁵ D.h. durch ein vom Staat verfügbares Ge- oder Verbot, das im Zweifel zwangsweise durchsetzbar ist.

⁸⁸⁶ Siehe z.B. BVerfGE 105, 279 (300).

Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Eingriffsgrundlage ergibt sich bereits⁸⁸⁷ aus den jeweiligen (speziellen) Gesetzes- bzw. Beschränkungsvorbehalten der Grundrechte.⁸⁸⁸ So kann die Berufsausübung nur „durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes“ geregelt werden, Art. 12 I 2 GG.

Ihrem Wortlaut nach „schränkenlos“ gewährleistete Grundrechte wie die Religions- oder Kunstfreiheit sind zwar durch kollidierendes Verfassungsrecht einschränkbar (sog. verfassungsimmanente Schranken), doch bedürfen Eingriffe auch hier einer gesetzlichen Grundlage.⁸⁸⁹

aa. Berufsfreiheit

Im Bereich der **Ernährungsvorsorge** ermächtigt z.B. § 30 I EBewiV⁸⁹⁰ zu einem „klassischen“ Grundrechtseingriff. Der Staat kann hiernach Lieferanten verpflichten, bewirtschaftete **Erzeugnisse** nur an **bestimmte Empfänger abzugeben**. Macht eine Behörde von dieser Verpflichtungsbefugnis Gebrauch, liegt in der entsprechenden behördlichen Verfügung⁸⁹¹ ein „klassischer“ Eingriff in die **Berufsausübungsfreiheit** der betroffenen Lieferanten: Deren durch Art. 12 I 1 GG garantierter Freiheitsbereich wird durch die behördliche Verpflichtung unmittelbar, gezielt und imperativ verkürzt. Zwar handelt es sich bei der Ernährungsbewirtschaftungsverordnung nicht um ein formelles Gesetz, sondern um eine Rechtsverordnung. Doch bestimmt Art. 80 I GG – damit die grundrechtlichen Gesetzesvorbehalte (vorliegend derjenige des Art. 12 I GG) im Zusammenhang mit Rechtsverordnungen nicht leerlaufen –, dass auch zum Erlass von Rechtsverordnungen eine formell-gesetzliche (Ermächtigungs-)Grundlage erforderlich ist.⁸⁹² Im Fall des § 30 I EBewiV ermächtigt § 1 I Nr.2 ESG die Bundesregierung, Rechtsverordnungen zu erlassen, welche u.a. die Zuteilung bzw. Verwendung von „Erzeugnissen“ i.S.v. § 4 ESG regeln. Da § 30 I EBewiV von einer formell-gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage

⁸⁸⁷ Ob der allgemeine Vorbehalt des Gesetzes im Verhältnis zu den besonderen grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten eine eigenständige Rolle hat, kann hier dahinstehen.

⁸⁸⁸ Gemäß Art. 1 III GG sind Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung an die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht gebunden.

⁸⁸⁹ Das Gesetz muss in diesen Fällen unmittelbar dem Schutz eines verfassungsrechtlich gesicherten Rechtsguts dienen, *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 12. Auflage 2012, Vorb. vor Art. 1 Rn. 48-51.

⁸⁹⁰ Ernährungsbewirtschaftungsverordnung (EBewiV) vom 10. Januar 1979 (BGBl. I S. 52), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).

⁸⁹¹ Verwaltungsakt i.S.v. § 35 S.1 VwVfG.

⁸⁹² Ausführlich zu den Anforderungen, die Art. 80 I GG an den Erlass von Rechtsverordnungen stellt: s.u. unter Gliederungspunkt A II 2 a) in diesem Kapitel.

(§ 1 I Nr.2 ESG) gedeckt ist, stellt die Vorschrift grundsätzlich zugleich selbst eine taugliche Ermächtigungsgrundlage für einen Eingriff in Art. 12 I GG dar.

bb. Schutz von Geschäftsgeheimnissen

§ 3 I der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung (EWMV) verpflichtet die Inhaber der nach § 1 EWMV meldepflichtigen Betriebe u.a., die Lagerkapazität der Betriebe nach Art der Lagerstätte an eine Behörde zu melden. Die Pflicht zur **Preisgabe betriebsinterner Informationen**⁸⁹³ stellt einen Grundrechtseingriff in die Berufsausübungsfreiheit⁸⁹⁴ dar, weil (und soweit) die von der Meldepflicht betroffenen Unternehmen nicht mehr selbständig über die Verwendung ihrer Daten bestimmen können. Die für Eingriffe nach § 3 I EWMV erforderlichen⁸⁹⁵ formell-gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen für die entsprechenden Rechtsverordnungen sind in § 2 I Nr.7 EVG bzw. § 5 Nr.1 ESG zu sehen.

cc. Unverletzlichkeit der Wohnung

Auch § 16 II ESG ermächtigt zu klassischen Grundrechtseingriffen: Wenn ein Behördenmitarbeiter hierauf gestützt die **Geschäftsräume** einer nach § 16 I ESG auskunftspflichtigen Person betritt, greift er in das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 13 GG ein. Denn grundsätzlich sind auch Geschäfts- und Betriebsräume vom Schutzbereich „Wohnung“ erfasst.⁸⁹⁶ Betretungen oder Durchsuchungen von Geschäfts- und Betriebsräumen zu den **Geschäfts- und Betriebszeiten** stellen dagegen keine Eingriffe in Art. 13 I GG dar; jedenfalls zu diesen Zeiten sind solche Räume vielmehr gerade zum Betreten durch die Öffentlichkeit bestimmt.⁸⁹⁷ Folglich enthält § 9 II EVG, der ausdrücklich auf das Betreten von Geschäfts- und Betriebsräumen während der Betriebs- und Geschäftszeiten abstellt, im Gegensatz zu § 16 II ESG keine Ermächtigung zu einem Eingriff in Art. 13 I GG.⁸⁹⁸

⁸⁹³ Vgl. dazu *Kloepfer/Greve*, „Das Informationsfreiheitsgesetz und der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen“, in: NVwZ 2011, 577-584.

⁸⁹⁴ Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung wird im Bereich von Geschäftsgeheimnissen durch den spezielleren Art. 12 I GG verdrängt, s.o. unter Gliederungspunkt C II 2 b cc in Kapitel 1.

⁸⁹⁵ Denn auch bei der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung handelt es sich um eine Rechtsverordnung.

⁸⁹⁶ BVerfGE 97, 228 (265).

⁸⁹⁷ BVerfGE 32, 54 (76).

⁸⁹⁸ Das gestattete Verhalten berührt zwar den Schutzbereich von Art. 13 I GG nicht, doch ermöglicht § 16 II ESG zumindest Eingriffe in das „Auffanggrundrecht“ des Art. 2 I GG.

b. Mittelbar-faktische Grundrechtseingriffe, insbesondere Informationstätigkeit der Regierung

In erster Linie sollen Grundrechte die **bürgerlichen Freiheitsbereiche** wirksam schützen. Mit dieser Funktion wäre es allerdings unvereinbar, den Grundrechtsschutz generell auf einen bestimmten Eingriffstyp – z.B. Regelungen mit unmittelbarer Rechtswirkung – zu beschränken. Denn es macht aus Sicht des Betroffenen keinen Unterschied, ob der Staat eine Beeinträchtigung absichtlich („final“) oder unabsichtlich herbeigeführt geführt hat.⁸⁹⁹ Entsprechendes gilt, wenn eine Pflicht nicht unmittelbar durch Hoheitsakt auferlegt wird, sondern erst das Verhalten Dritter (etwa von Konkurrenten oder Verbrauchern) zu einer Handlung zwingt.⁹⁰⁰ Daher können grundsätzlich auch solche Handlungen des Staates einen Grundrechtseingriff darstellen, die nicht die (bzw. alle) Voraussetzungen des klassischen Eingriffsbegriffs erfüllen, wenn sie in ihrer Zielsetzung und Wirkung klassischen Eingriffen gleich kommen (sog. **mittelbare** oder **faktische** Eingriffe).⁹⁰¹

Andererseits schützen die Grundrechte nicht schon vor jeder, ganz unerheblichen nachteiligen Betroffenheit. Um eine Konturlosigkeit des Eingriffsbegriffs zu verhindern, ist vielmehr ein **Eingriff von einigem Gewicht** erforderlich.⁹⁰² Wann und in welchem Ausmaß gewisse tatsächliche Einwirkungen eine relevante Beeinträchtigung des Grundrechts darstellen, ist nach Maßgabe des Schutzzwecks des jeweiligen Grundrechts zu ermitteln.⁹⁰³

aa. Normierbarkeit eines Sachbereichs als Grenze des Vorbehalts des Gesetzes

Hinzu kommt, dass der Gesetzesvorbehalt nach der Osho-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁹⁰⁴ nur so weit reicht, wie ein *Sachbereich überhaupt staatlicher Normierung zugänglich* ist. Jedenfalls die Voraussetzungen einer **„Informationstätigkeit“ der Regierung**⁹⁰⁵, die aufgrund der Reaktion Dritter zu mittelbar-faktischen Grund-

⁸⁹⁹ Kloepfer, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 51 Rn. 26.

⁹⁰⁰ BVerwGE 71, 183 (195): Veröffentlichung einer Transparenzliste; BVerfGE 13, 181 (185, 186): objektiv berufsregelnde Tendenz.

⁹⁰¹ BVerfGE 116, 202 (222); 113, 63 (76): „Eingriffsgleiche Wirkung“.

⁹⁰² Kloepfer, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 51 Rn. 32.

⁹⁰³ BVerwGE 71, 183 (192); Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage 2012, Vorb. vor Art. 1 Rn. 29.

⁹⁰⁴ BVerfGE 105, 279 ff.

⁹⁰⁵ Konkret ging es um die Warnung vor und kritische Äußerungen über die Osho-Bewegung.

rechtsbeeinträchtigungen⁹⁰⁶ führt, ließen sich nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts gesetzlich nicht sinnvoll regeln; eine gesetzliche Grundlage sei in diesen Fällen nicht erforderlich. Schließlich seien Gegenstand und Modalitäten staatlichen Informationshandelns so vielgestaltig, dass sie angesichts der eingeschränkten Erkenntnis- und Handlungsmöglichkeiten des Gesetzgebers allenfalls in allgemein gehaltenen Formeln und Generalklauseln gefasst werden könnten. Mit einer solch unbestimmten gesetzlichen Regelung werde aber **in Wirklichkeit gar keine Sachentscheidung** getroffen. Ein Gewinn an Messbarkeit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns sei für den Bürger auf diesem Wege regelmäßig nicht zu erreichen oder nur in einer Weise, die den Erfordernissen staatlicher Informationstätigkeit nicht gerecht werde.⁹⁰⁷

Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, dass eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für staatliches Informationshandeln bereits deshalb nicht erforderlich sei, weil diese nicht hinreichend bestimmt abgefasst werden könnte, ist in der Literatur teilweise kritisiert worden.⁹⁰⁸ Denn folgt man dieser Argumentation des Gerichts, könnten z.B. auch die Generalklauseln des Gefahrenabwehrrechts⁹⁰⁹ für überflüssig gehalten werden⁹¹⁰ – bilden diese doch gerade die Ermächtigungsgrundlage für eine große Bandbreite an im Einzelfall nicht vorhersehbaren staatlichen Maßnahmen. Der vorliegenden Untersuchung soll jedoch die in der gerichtlichen Praxis im Zweifel maßgebliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde gelegt werden.

bb. Voraussetzungen für rechtmäßiges Informationshandeln der Bundesregierung

In seiner Glykol-Entscheidung geht das Bundesverfassungsgericht näher darauf ein, warum das Informationshandeln der Regierung grundsätzlich ein Fall der Staatsleitung ist und welche Voraussetzungen die Regierung dabei einzuhalten hat.⁹¹¹ Anlass zu der Entscheidung gab eine Liste glykolphaltiger Weine, welche die Bundesregierung veröffent-

⁹⁰⁶ Und zwar der Religionsfreiheit: der Staat hinderte die Osho-Bewegung durch seine Äußerungen nicht daran, ihre Mitglieder zu behalten; aber die Aussagen konnten Mitglieder aufgrund eines freiwilligen Entschlusses zum Austritt bewegen.

⁹⁰⁷ BVerfGE 105, 279 (305).

⁹⁰⁸ Vgl. z.B. *Murswiek*, NVwZ 2003, 1 (3 ff.); *Klement*, DÖV 2005, 507 (510 ff.); zu grundrechtsdogmatischen Unklarheiten der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts: *Manssen* in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 1, 6. Auflage 2010, Art. 12 Rn. 88.

⁹⁰⁹ In Berlin: § 17 I ASOG.

⁹¹⁰ *Klement*, DÖV 2005, 507 (514).

⁹¹¹ BVerfGE 105, 252 ff.

licht hatte, um die Bevölkerung auf den Glykolgehalt der Weine aufmerksam zu machen.⁹¹² Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts beeinträchtigen solche **marktbezogenen Informationen des Staates** den grundrechtlichen Gewährleistungsbereich⁹¹³ der betroffenen Wettbewerber nicht, sofern der Einfluss auf wettbewerbserhebliche Faktoren ohne Verzerrung der Marktverhältnisse nach Maßgabe der rechtlichen Vorgaben für staatliches Informationshandeln erfolgt. Diese rechtlichen Vorgaben seien erfüllt, wenn der Staat unter Einhaltung der Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes handelte und die Anforderungen an die Richtigkeit und Sachlichkeit von Informationen einhielte.⁹¹⁴

(1) Aufgabe der Staatsleitung als Ermächtigung zum Informationshandeln

Wenn und soweit Aufgaben der Regierung oder Verwaltung mittels öffentlicher Informationen wahrgenommen werden können, liege (bereits) in dieser Aufgabenzuweisung grundsätzlich auch eine Ermächtigung zum Informationshandeln.⁹¹⁵ Dies sei insbesondere im Fall der Staatsleitung durch die Regierung anzunehmen⁹¹⁶: In der heutigen Demokratie gehöre es zur **Aufgabe der Regierung**, die Öffentlichkeit über wichtige Vorgänge auch außerhalb oder weit im Vorfeld ihrer eigenen gestaltenden politischen Tätigkeit zu unterrichten. Von Staatsleitung in diesem Sinne werde nicht nur die Aufgabe erfasst, durch **rechtzeitige öffentliche Information** die Bewältigung von Konflikten in Staat und Gesellschaft zu erleichtern, sondern auch, auf diese Weise neuen, oft kurzfristig auftretenden Herausforderungen entgegenzutreten, **auf Krisen schnell und sachgerecht zu reagieren** sowie den Bürgern zu Orientierungen zu verhelfen.

Im **Verhältnis des Bundes zu den Ländern** ist hier die Bundesregierung zuständig, soweit sie ihre gesamtstaatliche Verantwortung der Staatsleitung mit Hilfe von Informationen erfüllen kann; insbesondere, wenn Vorgänge wegen ihres Auslandsbezugs oder ihrer länderübergreifenden Bedeutung überregionalen Charakter haben und eine **bundesweite** Informationsarbeit der Regierung die **Effektivität der Problembewältigung**

⁹¹² Die veröffentlichte Liste enthält zunächst einmal die Feststellung einer Tatsache: des Glykolgehalts. Ob die Liste zusätzlich ein Werturteil (Warnung der Bevölkerung) enthält, lässt sich der Entscheidung nicht eindeutig entnehmen, *Murswiek*, NVwZ 2003, 1 (4).

⁹¹³ Es stand ein Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 I GG) in Rede.

⁹¹⁴ BVerfGE 105, 252 (268).

⁹¹⁵ Einer Ermächtigung der Regierung durch Parlamentsgesetz bedarf es dann nicht.

⁹¹⁶ BVerfGE 105, 252 (268-270).

fördere.⁹¹⁷ Insbesondere in und nach Krisenfällen ist die Bundesregierung damit zuständig und berechtigt, Informationen – als Instrument schneller und wirkungsvoller Krisenbewältigung – auch ohne ermächtigende gesetzliche Grundlage zu veröffentlichen.

(2) Inhaltliche Richtigkeit und sachliche Angemessenheit der Informationen

Die veröffentlichten Informationen müssen grundsätzlich inhaltlich richtig und sachlich angemessen formuliert sein.⁹¹⁸ Denn nur inhaltlich richtige Informationen können die **Transparenz am Markt** und damit dessen **Funktionsfähigkeit** fördern. Ausnahmsweise dürfen jedoch auch Informationen veröffentlicht werden, deren **inhaltliche Richtigkeit noch nicht abschließend geklärt** ist, wenn es im öffentlichen Interesse liegt, Marktteilnehmer über einen für ihr Verhalten wichtigen Umstand (etwa ein Verbraucherrisiko) aufzuklären. In solchen Fällen muss die Regierung den Sachverhalt zunächst im Rahmen des ihr Möglichen, d.h. mit den zur Verfügung stehenden Informationsquellen, sorgsam aufklären. Zudem sollten die Marktteilnehmer auf verbleibende Unsicherheiten über die Richtigkeit der Information hingewiesen werden.

Die **Grenze rechtmäßigen Informationshandelns** sei nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls überschritten, wenn eine Information sich im Nachhinein als unrichtig erweist und dennoch weiterverbreitet oder nicht korrigiert wird, obwohl sie für Marktverhalten weiter von Belang ist. Die Information dürfe schließlich auch bei zutreffendem Inhalt in der Form weder unsachlich noch herabsetzend formuliert sein. Im Übrigen sei die Verbreitung von Informationen unter Berücksichtigung möglicher nachteiliger Wirkungen für betroffene Wettbewerber auf das zur Informationsgewährung Erforderliche zu beschränken.

cc. Zusammenfassung

Es bleibt festzuhalten: Grundrechtseingriffe dürfen regelmäßig nur aufgrund (formell) gesetzlicher Ermächtigung erfolgen. Dies gilt jedoch nicht im Bereich des (rechtmäßigen) staatlichen Informationshandelns. Hier darf die Regierung im Fall von mittelbar-faktischen Grundrechtseingriffen grundsätzlich auch ohne gesetzliche Ermächtigung tätig werden.

⁹¹⁷ BVerfGE 105, 252 (270 f.).

⁹¹⁸ BVerfGE 105, 252 (272-273).

c. Gewährung von Sach- und Geldleistungen

aa. Kein Gesetzesvorbehalt im Bereich der Leistungsverwaltung

Im Bereich der Leistungsverwaltung findet der Vorbehalt des Gesetzes grundsätzlich keine Anwendung⁹¹⁹, d.h., der Staat benötigt für die **Vergabe von Geld- oder Sachleistungen** keine (formell) gesetzliche Grundlage.⁹²⁰ Insbesondere für **Subventionen** genügt es nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts, wenn der Gesetzgeber die Fördermittel in einem (bloßen) **Haushaltsgesetz**⁹²¹ bereitstellt und lediglich deren Verwendungszweck umreißt.⁹²²

Grundrechtsdogmatisch lässt sich diese apodiktische Formel damit begründen, dass es bei der Vergabe von Subventionen zwangsläufig zu – Art. 3 I GG herausfordernden – **Ungleichbehandlungen** kommt, indem die von einer Subvention Begünstigten gegenüber den Nichtbegünstigten bevorzugt werden. Um die Planungs- und Gestaltungsfreiheit des Staates bei der Vergabe von Leistungen nicht zu sehr einzuschränken, müssen daher Ungleichbehandlungen zumindest im Rahmen des allgemeinen⁹²³ Gleichheitssatzes des Art. 3 I GG auch ohne formell gesetzliche Grundlage möglich sein.⁹²⁴ In formeller Hinsicht muss sich der Staat jedoch an die Kompetenzordnung des Grundgesetzes und – bei der Verteilung von Leistungen – an den Haushaltsplan halten.⁹²⁵

bb. Ausnahme: Eingriff in Freiheitsrechte nichtbegünstigter Dritter

Führt die Gewährung einer Subvention allerdings (zugleich) zu einem Eingriff in Freiheitsrechte nichtbegünstigter Dritter, ist auch im Bereich der Leistungsverwaltung eine

⁹¹⁹ Ausführlich dazu – auch zur in der Literatur vertretenen Gegenauffassung, der sog. Lehre vom Totalvorbehalt: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht Bd. I, 2007, § 18 Rn. 16 ff.

⁹²⁰ Dagegen bleibt es dem Gesetzgeber unbenommen, Leistungen dennoch auf Grundlage eines Parlamentsgesetzes zu gewähren – er ist eben nur nicht von Verfassungswegen dazu verpflichtet.

⁹²¹ Das Haushaltsgesetz stellt den Haushaltsplan fest. Da es sich in seiner Wirkung nicht an den Bürger, sondern an die Regierung richtet, wird es auch als *nur formelles* Gesetz bezeichnet: der Form nach handelt es sich zwar um ein Gesetz; es setzt aber für die Bürger kein materielles Recht, vgl. *Kloepfer* Verfassungsrecht Band I, § 26 Rn. 246.

⁹²² BVerwGE 58, 45 (48 ff.).

⁹²³ Ob dies auch für die speziellen Gleichheitssätze (z.B. Art. 3 II 1 GG) gilt, ist dagegen umstritten, vgl. BVerwG, NVwz 2003, 92 (94), *Jarass* in *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage 2012, Art. 3 Rn. 94.

⁹²⁴ *Jarass*, AöR Band 120 (1995), 345 (376 f.).

⁹²⁵ *Michael/Morlok*, Grundrechte, 2. Auflage 2010, Rn. 781.

formell-gesetzliche Grundlage zwingend erforderlich.⁹²⁶ Vor der Vergabe einer Subvention müsste der Gesetzgeber daher prognostizieren, ob diese lediglich zu einer Ungleichbehandlung i.S.v. Art. 3 I GG führen wird (keine formell-gesetzliche Grundlage erforderlich) oder ob zusätzlich ein Eingriff in Freiheitsrechte in Rede stehen könnte (Gesetzesgrundlage zwingend erforderlich).

Die Frage stellt sich zum Beispiel bei der **Verteilung von Berechtigungsnachweisen** an Verbraucher nach § 8 EBewiV. Hiernach erhalten nur bei einer Meldebehörde gemeldete Personen einen Berechtigungsnachweis, wodurch nichtgemeldete Personen ungleich behandelt werden, weil sie keinen Berechtigungsnachweis erhalten. Darüber hinaus könnte die Nichtberücksichtigung der Nichtgemeldeten zu einem Eingriff in deren (Freiheits-)Grundrecht aus Art. 2 II 1 GG (Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit) führen, weil (und soweit) sie nicht ausreichend mit Nahrungsmitteln versorgt werden.⁹²⁷

Bereits dieses einfache Beispiel veranschaulicht, dass die Prognoseentscheidung, ob die Vergabe einer Leistung ausschließlich Art. 3 I GG berührt, im Einzelfall schwierig sein kann. **Im Zweifel**, d.h. wenn ein Eingriff auch in sonstige Freiheitsgrundrechte der Subventionsempfänger möglich erscheint, sollten daher Subventionen **auf Grundlage eines formellen Gesetzes** gewährt werden. Die bisherigen Regelungen des § 2 I Nr. 2 EVG und § 1 I Nr. 2 ESG („Zuteilung“ der Erzeugnisse) stellen insoweit taugliche Ermächtigungsgrundlagen für die Rechtsverordnungsebene des § 8 EBewiV dar.

d. Schutzpflichten des Staates

Als subjektive *Abwehrrechte* sollen Grundrechte den Einzelnen in erster Linie vor staatlichen Eingriffen schützen. Zugleich stellen sie aber auch eine *objektivrechtliche* Wertentscheidung dar:⁹²⁸ Der Staat ist qua Verfassung verpflichtet, durch **gesetzliche** Regelungen für einen **angemessenen und wirksamen Grundrechtsschutz** sorgen;⁹²⁹ er

⁹²⁶ Nach BVerfGE 80, 124 (132) ist dies insbesondere dann der Fall, wenn die Vergabe einer Subvention den Grundrechtsgebrauch beträchtlich erschwert oder eine erhebliche Gefahr für grundrechtlich gesicherte Freiheiten darstellt.

⁹²⁷ Dies wäre zwar (zumindest) mangels Finalität kein „klassischer“ Eingriff. Doch sind bei vergleichbarer Intensität auch mittelbar-faktische Eingriffe rechtfertigungsbedürftig, siehe oben unter Gliederungspunkt A I 1 b) in diesem Kapitel.

⁹²⁸ Hoffmann-Riem, AöR Band 130 (2005), 5 (50).

⁹²⁹ Dies gilt gemäß Art. 1 I 2 GG ausdrücklich für die Menschenwürde; Schutzpflichten können aber darüber hinaus nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (seit BVerfGE 7, 198 (205)) grundsätzlich **aus allen Grundrechten** abgeleitet werden, vgl. Stern, DÖV 2010, 241 (246).

muss seine Schutzpflichten umso ernster nehmen, je höher der Rang des in Frage stehenden Rechtsgutes innerhalb der Wertordnung des Grundgesetzes anzusetzen ist;⁹³⁰ jedenfalls darf das Schutzniveau ein gewisses **Mindestmaß** nicht unterschreiten.⁹³¹

aa. Pflicht zur ausreichenden und effektiven Versorgung mit Nahrungsmitteln

Art. 2 II 1 GG (i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip) verpflichtet den Staat, die Bevölkerung auch in Krisenzeiten **ausreichend und effektiv mit Nahrungsmitteln zu versorgen** – wären doch im Fall von Versorgungskatastrophen mit dem Leben und der Gesundheit der Bevölkerung von Verfassungswegen besonders schützenswerte Rechtsgüter betroffen.⁹³² Zwar zielen das Ernährungssicherstellungs- und das Ernährungsvorsorgegesetz darauf ab, eine **ausreichende Versorgung mit Erzeugnissen** der Ernährungs- und Landwirtschaft für den Fall einer Versorgungskrise sicherzustellen.⁹³³ Doch kann bezweifelt werden, ob die vorhandenen Regelungen geeignet sind, im Zweifels- (d.h.: *Krisen-*)fall einen angemessenen Schutz der Bevölkerung hinreichend zu gewährleisten.⁹³⁴ So kritisiert z.B. der Bundesrechnungshof, dass weder ein politisches Gesamtkonzept noch ein einheitliches rechtliches Regelungswerk zur Bewältigung von Krisen unter Einschluss der Ernährungsnotfallvorsorge vorliege. Es fehle an einer Vorschrift zur Bewirtschaftung in friedenszeitlichen Krisen nach dem Ernährungsvorsorgegesetz. Auch sei eine effektive Abstimmung zwischen Bundes- und Landesbehörden nicht sichergestellt.⁹³⁵

bb. Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers

Auf der anderen Seite ist zu beachten, dass der „Verstoß“ gegen eine Schutzpflicht (d.h. der Nicht-Erlass eines Mindestmaßes an Regelungen trotz verfassungsrechtlicher

⁹³⁰ In BVerfGE 39, 1 (42, 45) ging es um den Schutz „ungeborenen Lebens“ vor Schwangerschaftsabbrüchen: Das Leben als höchstes Schutzgut der Verfassung rechtfertige (sogar) die Pflicht des Staates zum Erlass eines Strafgesetzes.

⁹³¹ Daher spricht man im Zusammenhang mit grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates auch vom „**Untermaßverbot**“, *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 48 Rn. 70; *Isensee*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IX, 3. Auflage 2011, § 191 Rn. 149.

⁹³² Art. 2 II 1 GG schützt die biologisch-physische Existenz eines jeden Menschen unabhängig von seinen Lebensumständen, seiner körperlichen und seelischen Befindlichkeit, gegen staatliche Eingriffe, BVerfGE 115, 118 (139).

⁹³³ Vgl. § 1 I ESG und § 1 I EVG.

⁹³⁴ Vgl. den dritten Gefahrenbericht der Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern, März 2006, S. 75.

⁹³⁵ Bericht des Bundesrechnungshofs vom 15. September 2011 über die Prüfung der Ernährungsnotfallvorsorge – VI 5 -2011 – 0651, S. 10 f.

Pflicht) regelmäßig⁹³⁶ nicht zu einem Anspruch des Einzelnen auf eine bestimmte Leistung oder einen bestimmten Schutz (oder gar zu einem Anspruch auf Erlass einer bestimmten Regelung) führt. Es besteht nur ein Anspruch darauf, dass die öffentliche Gewalt Vorkehrungen trifft, die **nicht gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich** sind, um das betroffene Grundrecht zu schützen.⁹³⁷

Dass die aktuellen Regelungen im Bereich der Ernährungsvorsorge völlig ungeeignet oder unzulänglich wären, die Bevölkerung in Krisenzeiten mit Nahrungsmitteln zu versorgen, kann selbst von strengen Kritikern nicht ernsthaft behauptet werden. Daher folgt aus Art. 2 II 1 GG zumindest grundsätzlich **kein gerichtlich einklagbarer Anspruch** auf eine *konkrete* Änderung des Ernährungssicherstellungsgesetzes, des Ernährungsvorsorgegesetzes oder der dazugehörigen Rechtsverordnungen. Dies gilt umso mehr, als dass der gerichtlich nicht voll überprüfbare **Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers**⁹³⁸ im Bereich der Schutzpflichten deutlich weiter ist als bei klassischen Grundrechtseingriffen.⁹³⁹ Art. 2 II 1 GG verpflichtet den Staat also nur dazu, überhaupt angemessene Vorkehrungen zu treffen; die konkrete rechtliche Ausgestaltung der Ernährungsnotfallvorsorge im Einzelfall bleibt ihm – als grundsätzlich nicht „justiziable“ politische Ermessensentscheidung – selbst überlassen.⁹⁴⁰

e. Zusammenfassung

Der durch die Wesentlichkeitstheorie mitgeprägte Vorbehalt des Gesetzes hat nach dem Gesagten einen sehr **weiten Anwendungsbereich**: Grundsätzlich ist jedes staatliche Handeln „rechtfertigungsbedürftig“, das in Grundrechte eingreift.⁹⁴¹ Im Bereich der Ernährungsvorsorge kommen insbesondere Eingriffe in die Grundrechte aus Art. 2 II 1, 12 I und 13 I GG in Betracht.

⁹³⁶ Nur unter ganz besonderen Umständen kann sich die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers so weit verengen, dass er seiner Schutzpflicht allein durch eine bestimmte Maßnahme genügen kann. Im Fall einer Verfassungsbeschwerde müsste der Beschwerdeführer diese Maßnahme konkret umschreiben, vgl. BVerfGE 77, 170 (215).

⁹³⁷ BVerfGE 92, 26 (46).

⁹³⁸ Dazu: *Hoffmann-Riem*, AöR 130 (2005), 5 (55).

⁹³⁹ *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage 2012, Vorb. zu Art. 1 Rn. 6.

⁹⁴⁰ Dass die Wesentlichkeitstheorie dennoch konkrete Vorgaben an den (Mindest-)Inhalt von Gesetzen aufstellen kann, wird unter Gliederungspunkt A III 1 c in diesem Kapitel erörtert.

⁹⁴¹ Selbst für Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 I GG ist grundsätzlich eine formell-gesetzliche Grundlage erforderlich, *Jarass*, in *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage 2012, Art. 2 Rn. 17.

Für einen Eingriff kommt es grundsätzlich nicht darauf an, in welcher Weise der Staat handelt – sei es imperativ oder faktisch, mittelbar oder unmittelbar, final oder unbeabsichtigt –, solange und soweit das staatliche Handeln in seiner „**Zielsetzung und Wirkung**“ klassischen Eingriffen entspricht. Nur bei mittelbar-faktischen Grundrechtseingriffen im Rahmen eines rechtmäßigen „staatlichen Informationshandelns“ ist ausnahmsweise eine formell-gesetzliche Grundlage nicht erforderlich.⁹⁴² Dies gilt zwar auch für die Vergabe von Subventionen. Doch hier ist hier eine formal-gesetzliche Grundlage zumindest dann erforderlich, wenn durch die Vergabe der Subvention neben einer Ungleichbehandlung zusätzlich ein Eingriff in Freiheitsrechte Dritter möglich erscheint.⁹⁴³

Schließlich ist es grundsätzlich unerheblich, ob der staatliche Eingriff in einem **Tun oder Unterlassen** liegt. Denn Grundrechte können dem Staat die (Schutz-)Pflicht auferlegen, in grundrechtsrelevanten Bereichen zumindest ein bestimmtes **Mindestmaß an gesetzlichen Regeln** zu erlassen. Allerdings ist die konkrete inhaltliche Ausgestaltung der gesetzlichen Vorschriften grundsätzlich nicht einklagbar, sondern steht im Ermessen des Gesetzgebers.⁹⁴⁴

2. Regelungstechnik im Bereich der Ernährungsvorsorge

Im Bereich der Ernährungsvorsorge besteht die Besonderheit, dass allein **aufgrund** des **Ernährungssicherstellungs-** bzw. des **Ernährungsvorsorgegesetzes** grundsätzlich noch **keine Eingriffe** in Grundrechte erfolgen, d.h. Bürger nicht belastet werden. Beide Gesetze ermächtigen vielmehr lediglich zum Erlass von Rechtsverordnungen, die dann die entsprechenden Grundlagen für Grundrechtseingriffe bilden⁹⁴⁵, soweit eine Versorgungskrise⁹⁴⁶ vorliegt⁹⁴⁷ bzw. deren Vorliegen festgestellt⁹⁴⁸ wurde.

Ausnahmen bilden insofern neben § 16 II ESG⁹⁴⁹ nur § 16 I ESG und § 9 I EVG, wonach die zuständigen Behörden bereits zur **Vorbereitung der Durchführung von Rechtsverordnungen** aufgrund des Ernährungssicherstellungs- bzw. Ernährungsvorsorgege-

⁹⁴² S.o. unter Gliederungspunkt A I 1 b in diesem Kapitel.

⁹⁴³ S.o. unter Gliederungspunkt A I 1 c in diesem Kapitel.

⁹⁴⁴ S.o. unter Gliederungspunkt A I 1 d in diesem Kapitel.

⁹⁴⁵ Ausführlich dazu: Teilendbericht zum 1. und 2. Meilenstein, Kapitel 7.

⁹⁴⁶ Ausführlich dazu: Teilendbericht zum 1. und 2. Meilenstein, Kapitel 5.

⁹⁴⁷ Vgl. § 2 I ESG.

⁹⁴⁸ Vgl. § 3 II EVG

⁹⁴⁹ § 16 II ESG ermächtigt zu Eingriffen in Art. 13 I GG, s.o. unter Gliederungspunkt A I 1 a cc in diesem Kapitel.

setzes **Auskünfte** über Bestands- und Produktionsdaten ernährungs- und landwirtschaftlicher Betriebe verlangen können. § 16 I ESG und § 9 I EVG ermächtigen somit grundsätzlich schon vor Erlass von entsprechenden Rechtsverordnungen zu Eingriffen in die Berufsausübungsfreiheit.⁹⁵⁰

II. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen der Regelungsformen

Soeben wurde geklärt, dass der Staat sein Handeln in Form eines formellen Gesetzes rechtfertigen muss, soweit er in Grundrechte eingreift (Vorbehalt des Gesetzes). Allerdings ist ein Grundrechtseingriff nicht mit einer **Grundrechtsverletzung** gleichzusetzen. Eine solche liegt vielmehr erst vor, wenn der Eingriff unzulässig bzw. **verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen** ist.⁹⁵¹

Eine Grundrechtsverletzung ist theoretisch auf zwei Ebenen möglich: Zum einen kann der Eingriff durch ein rechtswidriges bzw. verfassungswidriges Gesetz oder eine rechtswidrige Rechtsverordnung erfolgen („untaugliche Ermächtigungsgrundlage“), zum anderen durch eine rechtswidrige Maßnahme einer Behörde (regelmäßig ein Verwaltungsakt) aufgrund eines Gesetzes oder aufgrund einer auf diesen Gesetzen beruhenden Rechtsverordnung. Im Folgenden geht es ausschließlich um die erste Ebene: Welche Voraussetzungen müssen formelle (Parlaments-) **Gesetze** erfüllen, damit sie eine **taugliche (rechtmäßige) Eingriffsgrundlage** darstellen (1)? Und welche Anforderungen sind insofern an **Rechtsverordnungen** zu stellen (2)? Diese Fragen können nicht nur für die bestehenden Vorschriften des Ernährungsvorsorge- und Ernährungssicherungsgesetzes (sowie der damit im Zusammenhang stehenden Rechtsverordnungen) relevant werden, sondern auch beim eventuellen Erlass neuer Regelungen. **Verwaltungsvorschriften** sind dagegen (grundsätzlich) keine tauglichen Ermächtigungsgrundlagen für Grundrechtseingriffe.⁹⁵² Da sie aber eine große Bedeutung für den Vollzug von Gesetzen oder Rechtsverordnungen durch die Verwaltung haben (können), sollen auch ihre (Erlass-)Voraussetzungen erörtert werden (3).

⁹⁵⁰ Bei der Preisgabe *betriebsinterner* Informationen wird das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch den spezielleren Art. 12 I GG verdrängt, s.o. unter Gliederungspunkt C II 2 b cc in Kapitel 1.

⁹⁵¹ Kloepfer, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 51 Rn. 24.

⁹⁵² Weil und soweit sie keine Außenwirkung haben, Kloepfer, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 56 Rn. 36.

1. Parlamentsgesetz

Ein Parlamentsgesetz, das die folgenden formellen und materiellen Voraussetzungen der Verfassung nicht erfüllt, ist **verfassungswidrig** somit nichtig. Denn der Gesetzgeber ist gemäß Art. 20 III GG an die „**verfassungsmäßige Ordnung**“ gebunden. Ein Eingriff in Grundrechte aufgrund eines solchen Gesetzes wäre in Ermangelung einer verfassungsgemäßen (formal-gesetzlichen) Ermächtigungsgrundlage ebenfalls verfassungswidrig.

a. Formelle Anforderungen

aa. Gesetzgebungskompetenz

Der Bund ist für den Erlass eines Gesetzes im Bereich der Ernährungsvorsorge zu **Kriegs-** (Art. 73 I Nr.1 GG: Zivilschutz) wie zu **Friedenszeiten** (Art. 74 I Nr.11 und 17 GG) zuständig, besitzt also insofern die Gesetzgebungskompetenz.⁹⁵³

bb. Gesetzgebungsverfahren

Soll im Bereich der Ernährungsvorsorge ein neues Gesetz erlassen oder die bestehenden Gesetze geändert werden, müssen die Vorschriften des formellen Gesetzgebungsverfahrens der **Art. 76 ff. GG** beachtet werden: Gesetzesvorlagen (sog. Gesetzesinitiativen) können nach Art. 76 I GG durch die Bundesregierung, aus der „Mitte des Bundestages“⁹⁵⁴ oder durch den Bundesrat beim Bundestag eingebracht werden.⁹⁵⁵ Der Bundestag muss das eingebrachte Gesetzesvorhaben mehrheitlich⁹⁵⁶ und in öffentlicher Sitzung⁹⁵⁷ beschließen, Art. 77 I 1 GG.

(1) Einspruchs- und Zustimmungsgesetze

Anschließend ist der Bundesrat gemäß Art. 77 II-IV GG zu beteiligen: Im Fall eines sog. **Zustimmungsgesetzes** kann dieser seine Zustimmung zu einem Gesetzesbeschluss des

⁹⁵³ Vgl. auch BR-Drs. 351/62, S. 10.

⁹⁵⁴ Nach § 76 I GOBT müssen Vorlagen des Bundestages von einer Fraktion oder von 5% seiner Mitglieder unterzeichnet sein.

⁹⁵⁵ Vorlagen der Bundesregierung sind dabei zunächst dem Bundesrat zur Stellungnahme zuzuleiten, Art. 76 II GG.

⁹⁵⁶ Maßgeblich ist grundsätzlich die Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 42 II 2 GG) der gesetzlichen Mitgliederzahl (Art. 121 GG) des Bundestags. Die gesetzliche Mitgliederzahl bestimmt sich nach den Vorschriften des Bundeswahlgesetzes, vgl. *Pieroth*, in *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage 2012, Art. 121 GG Rn. 2.

⁹⁵⁷ Art. 42 I 1 GG.

Bundestages verweigern – im Fall eines sog. **Einspruchsgesetzes** Einspruch einlegen,⁹⁵⁸ welchen der Bundestag gemäß Art. 77 IV GG grundsätzlich mit der Mehrheit seiner Stimmen **zurückweisen** kann. Die **Änderung** eines ursprünglich zustimmungsbedürftigen Gesetzes ist selbst dann zustimmungsbedürftig, wenn dadurch Normen abgeändert werden, die die ursprüngliche Zustimmungspflicht begründet haben.⁹⁵⁹ Dagegen kann ein Zustimmungsgesetz ohne Zustimmung des Bundesrates **aufgehoben** werden.⁹⁶⁰

(2) Zustimmungspflicht im Bereich der Ernährungsvorsorge

Das **Ernährungsvorsorgegesetz** ist ein Zustimmungsgesetz, welches die Länder in Landeseigenverwaltung⁹⁶¹ ausführen: § 5 EVG ermächtigt das Bundesministerium (BMEL), zur Ausführung von Rechtsverordnungen *Einzelweisungen* zu erteilen. Eine solche gesetzliche Ermächtigung bedarf nach Art. 84 V 1 GG der Zustimmung des Bundesrates. Weitere Zustimmungspflichten können sich z.B. aus Art. 84 I 3, 6 GG sowie Art. 104a IV GG ergeben. Auf diese Vorschriften kommt es für die Zustimmungspflicht des Ernährungsvorsorgegesetzes jedoch grundsätzlich nicht an. Denn soweit auch nur eine gesetzliche Vorschrift zustimmungsbedürftig ist,⁹⁶² unterliegt das gesamte Gesetz der Zustimmungspflicht des Bundesrates.⁹⁶³

Die Zustimmungspflicht des **Ernährungssicherungsgesetzes**, das in Bundesauftragsverwaltung⁹⁶⁴ ausgeführt wird, ergibt sich aus Art. 85 I 1, 87b II 1 und 104 IV GG.

cc. Zitiergebot

Ein Gesetz, das Grundrechte einschränkt, muss das **eingeschränkte Grundrecht** gemäß Art. 19 I 2 GG **ausdrücklich nennen**. Dieses sog. Zitiergebot hat in erster Linie eine Warn- und Besinnungsfunktion für den Gesetzgeber: Er soll sich – vor Erlass eines Ge-

⁹⁵⁸ Zustimmungsgesetze kommen erst zustande, nachdem der Bundesrat seine Zustimmung erklärt hat, vgl. Art. 77 IIa, 78 GG. Der Bundesrat kann das Zustandekommen eines Gesetzes in diesen Fällen also verhindern – im Fall von Einspruchsgesetzen dagegen lediglich verzögern, vgl. *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 21 Rn. 208 ff.

⁹⁵⁹ BVerfGE 37, 363 (382).

⁹⁶⁰ *Dietlein* in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 19. Edition 2013, Art. 77 Rn. 24.

⁹⁶¹ S.u. unter Gliederungspunkt A II 3 b aa (2) (a) in diesem Kapitel.

⁹⁶² Hier § 5 EVG.

⁹⁶³ BVerfGE 55, 274 (319).

⁹⁶⁴ S.u. unter Gliederungspunkt A II 3 b aa (1) (a) in diesem Kapitel.

setzes, das potentiell in Grundrechte eingreifen kann – der Tragweite seiner Entscheidung bewusst werden.⁹⁶⁵

Ein Verstoß gegen das Zitiergebot führt grundsätzlich zur **Nichtigkeit** des Gesetzes.⁹⁶⁶ Auch bei Änderungen des Ernährungssicherstellungs- oder Ernährungsvorsorgegesetzes bedürfte es eines ausdrücklichen Hinweises i.S.v. Art. 19 I 2 GG im Wortlaut des (Änderungs-)Gesetzes selbst.⁹⁶⁷ Keine Anwendung findet das Zitiergebot hingegen bei Gesetzen, die lediglich *bereits geltende* Grundrechtseinschränkungen unverändert oder mit geringen Abweichungen wiederholen. Denn Art. 19 I 2 GG soll lediglich verhindern, dass *neue*, dem bisherigen Recht fremde Eingriffsmöglichkeiten in Grundrechte geschaffen werden, ohne dass der Gesetzgeber sich darüber Rechenschaft ablegt und dies ausdrücklich zu erkennen gibt.⁹⁶⁸

Um nicht zu einer „leeren Förmlichkeit“ zu erstarren, ist die formale Vorschrift des Art. 19 I 2 GG **eng auszulegen**.⁹⁶⁹ Zunächst gilt das Zitiergebot von vornherein nur für Grundrechte mit Gesetzesvorbehalt und somit nicht für vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte.⁹⁷⁰ Zudem bezieht sich Art. 19 I 2 GG nicht auf die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG)⁹⁷¹, den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 I GG)⁹⁷², die Berufsfreiheit (Art. 12 I GG)⁹⁷³ sowie die Eigentumsgarantie (Art. 14 I GG)⁹⁷⁴.

Damit bleibt dem Zitiergebot (auch) im Bereich der Ernährungsvorsorge nur ein **kleiner Anwendungsbereich**. Zunächst kommt das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (**Art. 13 I GG**) in Betracht, das unter Gesetzesvorbehalt⁹⁷⁵ steht und dessen Einschränkung daher ausdrücklich im Wortlaut eines einschränkenden Gesetzes erwähnt werden müsste. Dies ist in § 27 ESG wegen möglicher Eingriffe aufgrund von § 16 II ESG geschehen. Demgegenüber fehlt eine entsprechende Erwähnung im Ernährungsvorsorgegesetz, weil Eingriffe aufgrund von § 9 II EVG nicht den Schutzbereich des Art. 13 I GG

⁹⁶⁵ Kloepfer, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 51 Rn. 78.

⁹⁶⁶ BVerfGE 120, 274 (344).

⁹⁶⁷ BVerfGE 113, 348 (266).

⁹⁶⁸ BVerfGE 5, 13 (16).

⁹⁶⁹ BVerfGE 28, 36 (46).

⁹⁷⁰ BVerfGE 83, 130 (154). Dies ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 19 I 1 GG („durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann“), an den Art. 19 I 2 GG anknüpft („außerdem“).

⁹⁷¹ BVerfGE 10, 89 (99).

⁹⁷² BVerfGE 25, 371 (399).

⁹⁷³ BVerfGE 13, 97 (122).

⁹⁷⁴ BVerfGE 24, 367 (396).

⁹⁷⁵ Vgl. z.B. Art. 13 VII GG; Art. 13 GG sieht häufig sogar einen *Richtervorbehalt* vor.

berühren.⁹⁷⁶ In Bezug auf die „Zitierung“ von Art. 13 GG sind die aktuellen Fassungen des Ernährungssicherstellungs- und des Ernährungsvorsorgegesetzes also nicht zu beanstanden.

Etwas anderes könnte für das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 II 1 GG) gelten, das unter dem ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt des Art. 2 II 3 GG steht. Eine „Einschränkung“ bzw. ein Eingriff kann hier bereits in der **Gefährdung des Lebens bzw. der Gesundheit** liegen, soweit eine Verletzung ernsthaft zu befürchten ist.⁹⁷⁷ Ein Eingriff in das Grundrecht läge somit vor, wenn eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit „Erzeugnissen“⁹⁷⁸ ernsthaft gefährdet wäre bzw. wenn die Gefahr bestünde, dass der Staat eine solche Versorgung nicht (mehr) gewährleisten könnte. Das Ernährungssicherstellungs- und Ernährungsvorsorgegesetz sind jedoch darauf gerichtet, Versorgungskrisen zu bewältigen und die Versorgung mit Erzeugnissen sicherzustellen.⁹⁷⁹ Sie wollen Grundrechtseingriffe (mangelhafte Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln) gerade verhindern und nicht ermöglichen. Daher kann schon begrifflich nicht davon gesprochen werden, dass sie das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit „einschränken“. Folglich sind das Ernährungssicherstellungs- und Ernährungsvorsorgegesetz in ihren aktuellen Fassungen nicht zu beanstanden, wenn sie Art. 2 II 1 GG nicht „zitieren“.

b. Materielle Anforderungen

Der Gesetzgeber kann Tatbestand und Rechtsfolgen der Normen grundsätzlich frei formulieren; er hat also ein weites Ermessen bei der inhaltlichen Ausgestaltung von Gesetzen.⁹⁸⁰ Eingeschränkt werden kann diese Gestaltungsfreiheit nur durch die folgenden materiellen Vorgaben der Verfassung:

aa. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit i.w.S.

Gesetzliche Regelungen, die nicht dem Übermaßverbot, d.h. dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit i.w.S. genügen, sind **verfassungswidrig**; dies gilt insbesondere im Bereich

⁹⁷⁶ S.o. unter Gliederungspunkt A I 1 a cc in diesem Kapitel.

⁹⁷⁷ BVerfGE 51, 324 (347).

⁹⁷⁸ I.S.v. § 1 III EVG und § 4 ESG.

⁹⁷⁹ Vgl. § 1 I, II EVG und §§ 1 I, 2 I Nr.1 ESG.

⁹⁸⁰ Vgl. dazu *Messerschmidt*, Gesetzgebungsermessen, 2000.

der Grundrechte.⁹⁸¹ Dabei ist ein Grundrechtseingriff *durch* Gesetz von einem solchen *aufgrund* eines Gesetzes zu unterscheiden.⁹⁸² Bei einem unverhältnismäßigen Gesetz hat der Gesetzgeber sein gesetzgeberisches Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt, – bei einer aufgrund eines Gesetzes erfolgenden, unverhältnismäßigen Einzelfallmaßnahme die konkret handelnde Behörde. Hier geht es nur um die Voraussetzungen der Verhältnismäßigkeit von Gesetzen „als solchen“.

(1) Voraussetzungen

Verhältnismäßig i.w.S. ist eine gesetzliche Regelung, die geeignet, erforderlich und angemessen ist, um den Zweck des Gesetzes zu erreichen.⁹⁸³

Schon bei der Wahl des Gesetzeszwecks ist der Gesetzgeber nicht frei: jedes Gesetz muss einen **legitimen** (und keinen beliebigen oder gar verfassungswidrigen) **Zweck** verfolgen.⁹⁸⁴ Die Mittel eines Gesetzes sind **geeignet**, wenn mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg (Zweck) gefördert werden kann;⁹⁸⁵ sie sind **erforderlich**, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder doch weniger fühlbar einschränkendes Mittel hätte wählen können.⁹⁸⁶ Schließlich darf die Maßnahme den Betroffenen nicht übermäßig belasten (sog. **Angemessenheit**, Proportionalität oder Verhältnismäßigkeit i.e.S.); bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe muss die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bleiben.⁹⁸⁷

(2) Gerichtliche Kontrolldichte

Eine Besonderheit besteht beim Grundsatz der Verhältnismäßigkeit i.w.S. hinsichtlich der gerichtlichen Kontrolldichte. Das Bundesverfassungsgericht räumt dem Gesetzgeber bei der Einschätzung der Auswirkungen einer neuen Regelung grundsätzlich einen (gerichtlich nicht voll überprüfbaren) „Prognosespielraum“ ein und nimmt insofern ledig-

⁹⁸¹ BVerfGE 19, 342 (349); 77, 256 (359).

⁹⁸² S.o. unter Gliederungspunkt A II in diesem Kapitel.

⁹⁸³ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 10 Rn. 192 ff.

⁹⁸⁴ Legitim ist jedes öffentliche Interesse, das verfassungsrechtlich nicht von vornherein ausgeschlossen ist, BVerfGE 124, 300 (331).

⁹⁸⁵ BVerfGE 96, 10 (23).

⁹⁸⁶ BVerfGE 30, 292 (316): Kein milderes, gleich wirksames Mittel.

⁹⁸⁷ BVerfGE 83, 1 (19).

lich eine (bloße) „Evidenzkontrolle“ vor.⁹⁸⁸ Die **Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers** hängt von der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der Bedeutung der potentiell betroffenen Rechtsgüter ab.⁹⁸⁹ Konkret führt das dazu, dass erst *schlechthin oder offensichtlich ungeeignete* Regelungen verfassungswidrig sind; ausreichend ist bereits die abstrakte Möglichkeit der Zweckerreichung.⁹⁹⁰ Zudem ist eine Maßnahme erst dann nicht erforderlich, wenn bei dem als Alternative vorgeschlagenen, geringeren Eingriff (dem milderen Mittel) in jeder Hinsicht eindeutig feststeht, dass er einen bestimmten Zweck sachlich gleichwertig erreicht.⁹⁹¹ Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit i.e.S. darf kein krasses Missverhältnis zwischen Zweck und Mittel bestehen.

(3) Exemplarische Verhältnismäßigkeitsprüfung anhand von § 16 I ESG

Die folgenden (beispielhaften, nicht abschließenden) Überlegungen zur Verhältnismäßigkeit von § 16 I ESG sollen die abstrakten Voraussetzungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit veranschaulichen.⁹⁹²

Auskünfte, die Behörden aufgrund von § 16 I ESG verlangen können, müssen dem **Zweck** dienen, Rechtsverordnungen aufgrund des Ernährungssicherstellungsgesetzes durchzuführen oder deren Durchführung vorzubereiten. Die gesammelten Informationen über den Bestand und die Produktionsverhältnisse von Betrieben im Ernährungssektor sollen die Behörden im Fall einer Versorgungskrise in die Lage versetzen, ihre Maßnahmen aufgrund einer fundierten „empirischen Datenbasis“ zu treffen. Damit tragen die Informationen im Ergebnis dazu bei, eine effektive Versorgung der Zivilbevölkerung und Streitkräfte mit „Erzeugnissen“ sicherzustellen.⁹⁹³ Hierbei handelt es sich um

⁹⁸⁸ Dies gilt besonders auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftsordnung, BVerfGE 103, 293 (307): Es ist vornehmlich Sache des Gesetzgebers (und nicht des Bundesverfassungsgerichts), aufgrund seines politischen Ermessens zu entscheiden, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls treffen will.

⁹⁸⁹ BVerfGE 50, 290 (332 f.).

⁹⁹⁰ BVerfGE 47, 109 (117).

⁹⁹¹ BVerfGE 105, 17 (36).

⁹⁹² Auf formal-gesetzlicher Ebene ermächtigen im Bereich der Ernährungsvorsorge lediglich § 16 I ESG und § 9 I EVG zu Eingriffen in Art. 12 I GG. Außerdem ermächtigt § 16 II ESG zu Eingriffen in Art. 13 I GG; weitere Grundrechtseingriffe sind nach der aktuellen Rechtslage nur durch oder aufgrund entsprechender Rechtsverordnungen möglich, s.o. unter Gliederungspunkt A I 2 in diesem Kapitel.

⁹⁹³ Vgl. §§ 1 I, 2 I ESG.

einen legitimen Zweck; der Staat ist gemäß Art. 2 II 1 GG zur Versorgung der Bevölkerung sogar verpflichtet.⁹⁹⁴

Die Pflicht zur Erteilung von Auskünften ist **geeignet**, den Zweck des § 16 I ESG zu erreichen. Sie versetzt die Behörden in die Lage, sich die relevanten Daten der Betriebe zu beschaffen. Eine offenkundige Ungeeignetheit liegt jedenfalls nicht vor.

Auch ist **kein milderes, gleich wirksames Mittel** ersichtlich als eine rechtliche, d.h. im Zweifel mit Zwangsmitteln durchsetzbare Pflicht zur Auskunftserteilung. Würden die Betriebsinhaber zum Beispiel lediglich auf „*freiwilliger* Basis“ aufgefordert werden, die Auskünfte zu erteilen, würden die Behörden sicherlich weniger betriebsbezogene Daten erhalten und für ihre Zwecke verwenden können. Damit ist das gewählte Mittel **erforderlich**.

Im Rahmen der **Angemessenheit** ist eine Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe vorzunehmen.⁹⁹⁵ Auf Seiten der Betriebsinhaber, die zur Erteilung von Auskünften verpflichtet werden, steht ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit in Rede.⁹⁹⁶ Ein solcher Eingriff ist nach der sog. „Drei-Stufen-Theorie“ des Bundesverfassungsgerichts (bereits) gerechtfertigt, wenn dabei „vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls“ verfolgt werden.⁹⁹⁷ Das Ernährungssicherstellungsgesetz verfolgt sogar einen für das Gemeinwohl überragend wichtigen und von Art. 2 II 1 GG getragenen Zweck, weil es die Versorgung der Bevölkerung und Streitkräfte mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft in Versorgungskrisen sicherstellen will. Doch auch wenn § 16 I ESG im Ergebnis dem Schutz wichtiger Gemeinwohlbelange dient, darf die Pflicht zur Auskunftserteilung die Berufsausübungsfreiheit der Betriebsinhaber nicht unangemessen beeinträchtigen. Maßgeblich ist dabei grundsätzlich die Schwere des Eingriffs: Je sensibler die Daten für den Bestand der betroffenen Unternehmen, desto strengere Anforderungen sind an die Erhebung der Daten zu stellen. Auskunftspflichten sind auf die Daten zu beschränken, die unbedingt erforderlich sind, um die Ernährungsversorgung im Notfall zu verwirklichen.⁹⁹⁸

⁹⁹⁴ Es handelt sich um eine Schutzpflicht, ausführlich dazu: Gliederungspunkt A I 1 d in diesem Kapitel.

⁹⁹⁵ Vgl. den Nachweis in Fn. 106.

⁹⁹⁶ S.o. unter Gliederungspunkt A I 1 a bb in diesem Kapitel.

⁹⁹⁷ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 70 Rn. 77 ff., m.w.N.

⁹⁹⁸ Ausführlich und m.w.N. zur Verhältnismäßigkeit von Meldepflichten, s.o. unter Gliederungspunkt C II 2 b cc in Kapitel 1.

Für die Angemessenheit von § 16 I ESG spricht zunächst, dass die Auskunftspflicht nur besteht, „soweit dies für die in § 1 bezeichneten Zwecke erforderlich ist“, d.h. soweit es um die Sicherstellung der Versorgung zu Verteidigungszwecken geht. Es dürfen folglich keine Auskünfte verlangt werden, die nicht der Sicherstellung der Ernährungsversorgung dienen (**Erhebungsverbot**). Darüber hinaus dürfen die erlangten Erkenntnisse und Unterlagen nach § 16 V ESG nicht für andere Zwecke als der Sicherstellung der Versorgung mit Nahrungsmitteln verwendet werden (**Verwendungsverbot**). Zudem sieht § 16 III ESG in Anlehnung an § 383 ZPO ein Auskunftsverweigerungsrecht aus persönlichen Gründen vor.

Aufgrund dieser Vorschriften können die zuständigen Behörden im Einzelfall einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen der von der Auskunftspflicht Betroffenen und dem Interesse des Staates an der Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung in Krisenzeiten herstellen. § 16 I ESG enthält damit jedenfalls kein krasses Missverhältnis zwischen Zweck und Mittel, verstößt mithin insgesamt nicht gegen das Übermaßverbot und ist verhältnismäßig i.e.S.⁹⁹⁹

bb. Bestimmtheitsgrundsatz

Der Bestimmtheitsgrundsatz dient der **Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns** sowie der Normklarheit und der Justitiabilität.¹⁰⁰⁰ Der Bürger soll vorhersehen können, was mit einer Norm auf ihn zukommen kann. Damit der Bürger sein Verhalten verlässlich nach der Rechtsordnung ausrichten kann, ist der Gesetzgeber gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist.

Je intensiver ein Gesetz potentiell in Grundrechte eingreifen kann, desto bestimmter muss es formuliert sein.¹⁰⁰¹ Dabei sind **Generalklauseln** und **unbestimmte Rechtsbegriffe** grundsätzlich zulässig;¹⁰⁰² eine gewisse Rechtsunsicherheit muss zumindest dort in Kauf genommen werden, wo der Gesetzgeber ansonsten gezwungen wäre, entweder unterdeterminierte impraktikable Regelungen zu treffen oder aber von einer Regelung gänzlich Abstand zu nehmen; beides würde letztlich zulasten des Grundrechtsschutzes

⁹⁹⁹ Allerdings ist zu beachten, dass die Behörden aufgrund der verhältnismäßigen gesetzlichen Regelung in § 16 I ESG **im Einzelfall** dennoch **unverhältnismäßige**, d.h. rechtswidrige Maßnahmen treffen *können*.

¹⁰⁰⁰ Kloepfer, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 10 Rn. 142.

¹⁰⁰¹ BVerfGE 49, 168 (181).

¹⁰⁰² BVerfGE 8, 274 (326).

gehen.¹⁰⁰³ Allerdings muss sich der Regelungsgehalt einer Norm **zumindest im Wege der Auslegung bestimmen** lassen.¹⁰⁰⁴ Auch ist zu beachten, dass die häufige Verwendung von – für sich gesehen jeweils zulässigen – unbestimmten Rechtsbegriffen innerhalb eines Gesetzes das Gesetz insgesamt zu unbestimmt und damit verfassungswidrig machen kann.¹⁰⁰⁵

Unbestimmte Rechtsbegriffe im Bereich der Ernährungsvorsorge sind z.B. „**lebenswichtige Erzeugnisse**“, „**ernsthaft gefährdet**“, „**wesentliche Teilen des Bundesgebietes**“, „**marktgerechte Maßnahmen**“ und „**mit unverhältnismäßigen Mitteln**“¹⁰⁰⁶. Auffällig und verfassungsrechtlich nicht unproblematisch ist insbesondere die *Häufung* unbestimmter Begriffe in § 1 II EVG. Doch ist im Ergebnis davon ausgehen, dass die Vorschrift nicht zu unbestimmt gefasst und damit verfassungsmäßig ist. Denn einerseits ist insofern jeder unbestimmte Begriff „für sich“, d.h. unabhängig von den anderen Voraussetzungen auslegbar.¹⁰⁰⁷ Andererseits sind vorliegend nicht die strengsten Maßstäbe an den Grad der Bestimmtheit anzulegen, weil Ernährungsvorsorge- wie Ernährungssicherstellungsgesetz strukturell nicht in Grundrechte eingreifen, sondern (umgekehrt) die Versorgung der Bevölkerung im Fall einer Versorgungskrise sicherstellen wollen. Gerade die Voraussetzungen einer Versorgungskrise sollte der Gesetzgeber daher – auch um seiner Schutzpflicht aus Art. 2 II 1 GG nachkommen zu können – so „unbestimmt“ regeln dürfen, dass die Verwaltung im Krisenfall flexibel und adäquat reagieren kann.

cc. Begründung

In der Praxis werden Gesetze (genauer: die *Gesetzesentwürfe*) regelmäßig begründet.¹⁰⁰⁸ Ob der Gesetzgeber hierzu auch von Verfassungswegen *verpflichtet* ist, lässt sich dem Wortlaut des Grundgesetzes nicht entnehmen;¹⁰⁰⁹ insbesondere die Art. 76-78 GG, die den äußeren Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens regeln, enthalten keine entsprechende Vorschrift.¹⁰¹⁰ § 76 II der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT)

¹⁰⁰³ BVerfGE 49, 89 (137).

¹⁰⁰⁴ BVerfGE 102, 254 (337).

¹⁰⁰⁵ Schreiben des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft vom 9. November 2001 – 223-0121/2, S. 5.

¹⁰⁰⁶ Vgl. § 1 II EVG und § 2 I Nr.2 ESG.

¹⁰⁰⁷ Vgl. dazu Kapitel 5, Gliederungspunkt B I 1) im „ersten Meilenstein“.

¹⁰⁰⁸ Dies zeigt bereits ein Blick in die Parlamentsdokumentation des Deutschen Bundestages und die entsprechenden BT-Drucksachen.

¹⁰⁰⁹ Rechtsakte der **Europäischen Union** sind dagegen gemäß Art. 296 II AEUV stets zu begründen.

¹⁰¹⁰ *Hebeler*, DÖV 2010, 754 (755).

und §§ 42 I, 43 der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) enthalten zwar Begründungspflichten. Doch handelt es sich hierbei um bloße Geschäftsordnungsvorschriften, die als solche keine verfassungsrechtlichen Pflichten statuieren können¹⁰¹¹; ein hiergegen verstoßendes Gesetz wäre jedenfalls nicht verfassungswidrig.

Das Bundesverfassungsgericht nimmt eine Begründungspflicht zumindest dann an, wenn dem Gesetzgeber ein **Beurteilungs- oder Prognosespielraum** zusteht; in diesen Fällen müsse er darlegen, wie er zu dem konkreten Ergebnis (der gesetzlichen Regelung) gekommen ist.¹⁰¹² Ob darüber hinaus auch eine allgemeine rechtsstaatliche Pflicht zur Begründung von Gesetzen besteht,¹⁰¹³ hat das Bundesverfassungsgericht noch nicht entschieden. Auf diese Frage kommt es in der Gesetzgebungspraxis jedoch auch regelmäßig nicht an. Denn faktisch ist kaum ein Gesetz denkbar, vor dessen Erlass der Gesetzgeber keine Prognoseentscheidung über eine zukünftige Entwicklung treffen muss.¹⁰¹⁴ Deshalb ist zu empfehlen, zumindest die Gründe für eine in einem Gesetz getroffene Prognose offenzulegen und zu begründen.

c. Gerichtliche Kontrolle (Verwerfungskompetenz)

Nur das **Bundesverfassungsgericht** kann formelle Gesetze in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen für nichtig erklären; dieses sog. „**Verwerfungsmonopol**“ besitzt es z.B. im Fall der Verfassungsbeschwerde¹⁰¹⁵ sowie in den Verfahren der konkreten¹⁰¹⁶ und abstrakten¹⁰¹⁷ Normenkontrolle. Alle anderen Gerichte müssen – wenn sie „*ernsthafte Zweifel*“ an der Verfassungsmäßigkeit eines (nachkonstitutionellen) formellen Gesetzes haben – das Verfahren aussetzen und die Frage über die Verfassungsmäßigkeit einer formal-gesetzlichen Norm dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 I GG vorlegen.¹⁰¹⁸

¹⁰¹¹ Kersten in Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 69. Erg.-Lfg. 2013, Art. 76 Rn. 22 schlägt vor, die Vorschriften zumindest insoweit verfassungskonform auszulegen, dass sie kein zwingendes Recht darstellen.

¹⁰¹² BVerfGE 79, 311 (345): Entscheidung über eine erhöhte Kreditaufnahme zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts; 3. Leitsatz von BVerfGE 125, 175: Ermittlung des Anspruchsumfanges des sozialstaatlichen Existenzminimums.

¹⁰¹³ Dafür ist z.B. Sannwald in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hg.), Grundgesetz Kommentar, 12. Auflage 2011, Art. 76 Rn. 20, weil und soweit der Gesetzgeber Rechenschaft über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen ablegen müsse.

¹⁰¹⁴ Vgl. Schulze-Fielitz, Theorie und Praxis der parlamentarischen Gesetzgebung, 1988, S. 497.

¹⁰¹⁵ Vgl. Art. 93 I Nr. 4a GG, § 95 III BVerfGG.

¹⁰¹⁶ Vgl. Art. 100 I GG, § 82 I i.V.m. § 78 S.1 BVerfGG.

¹⁰¹⁷ Vgl. 93 I Nr.2 GG, § 78 S.1 BVerfGG.

¹⁰¹⁸ Kloepfer, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 19 Rn. 219.

2. Rechtsverordnung

Rechtsverordnungen sind Rechtsnormen der Exekutive. Sie werden im Gegensatz zu (formellen) Parlamentsgesetzen als (nur) „**materielle Gesetze**“¹⁰¹⁹ bezeichnet, weil die Exekutive mit Rechtsverordnungen abstrakt-generelle Regelungen erlässt und so inhaltlich Aufgaben der Legislative übernimmt.¹⁰²⁰ Um auf diesem Gebiet einen angemessenen Ausgleich der Kompetenzbereiche von Exekutive und Legislative zu gewährleisten und eine Entmachtung des Gesetzgebers zu verhindern, bedarf nach Art. 80 I 1 GG jede Rechtsverordnung der Regierung einer formal-gesetzlichen Ermächtigung durch das Parlament.¹⁰²¹

Eine Rechtsverordnung ist **rechtmäßig** (und damit taugliche Ermächtigungsgrundlage für Grundrechtseingriffe), wenn sie mit „**höherrangigem Recht**“ in Einklang steht.¹⁰²² Dafür muss nicht nur das ihren Erlass ermächtigende Gesetz verfassungsgemäß sein (a), sondern die Rechtsverordnung selbst muss den (je ranghöheren) Vorgaben des „Ermächtigungsgesetzes“ und der Verfassung genügen gerecht werden. Zudem darf die Rechtsverordnung im vorgegebenen Rahmen nicht gegen andere formelle Gesetze verstoßen.

a. Anforderungen an das ermächtigende Gesetz

Eine Rechtsverordnung ist rechtswidrig, wenn sie auf einer **unzureichenden, d.h. verfassungswidrigen gesetzlichen Grundlage** beruht.

aa. Allgemeine verfassungsrechtliche Anforderungen

Das zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigende Gesetz muss zunächst die allgemeinen Anforderungen erfüllen, die beim Erlass von Gesetzen zu beachten sind. Es

¹⁰¹⁹ Rechtsverordnungen sind zwar wie Parlamentsgesetze abstrakt-generell formuliert. Doch werden sie nicht im formellen Gesetzgebungsverfahren, sondern von Exekutivorganen erlassen, *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 21 Rn. 301.

¹⁰²⁰ Streng genommen handelt es sich um eine Durchbrechung des Gewaltenteilungsgrundsatzes, die jedoch ausdrücklich durch Art. 80 I GG „gerechtfertigt“ ist, *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 21 Rn. 307.

¹⁰²¹ Das Parlament soll sich seiner Verantwortung nicht dadurch „entschlagen“ können, dass es einen Teil seiner Gesetzgebungsmacht der Regierung überträgt, ohne genau die Grenzen dieser übertragenen Kompetenzen bedacht und bestimmt zu haben, BVerfGE 1, 14 (59 f.).

¹⁰²² Dies folgt aus dem der Normenhierarchie zugrunde liegenden Kollisionsgrundsatz „lex superior derogat legi inferiori“ – das höherrangige Gesetz verdrängt das niederrangigere, *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 10 Rn. 100 ff.

muss mit der Verfassung übereinstimmen, insbesondere verhältnismäßig sein und dem allgemeinen rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz genügen.¹⁰²³

bb. Grenzen der Ermächtigung

Zudem müssen gemäß Art. 80 I 2 GG **Inhalt, Zweck und Ausmaß** der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen im Gesetz bestimmt werden; der Gesetzgeber muss selbst entscheiden, welche Fragen (Inhalt) innerhalb welcher Grenzen (Ausmaß) und mit welchem Ziel (Zweck) durch Rechtsverordnung geregelt werden kann.¹⁰²⁴

Um den Anforderungen des Art. 80 I 2 GG zu genügen, muss die Ermächtigung **hinreichend bestimmt** formuliert sein.¹⁰²⁵ Die Grenzen der Ermächtigung müssen zumindest im Wege der Auslegung *bestimmbar* sein.¹⁰²⁶ Zudem orientiert sich der Grad der Bestimmtheit an der Schwere möglicher Grundrechtseingriffe: die gesetzliche Ermächtigung muss umso bestimmter formuliert sein, je intensiver potentiell in Grundrechte eingegriffen werden kann.¹⁰²⁷

Zu unbestimmt ist jedenfalls eine gesetzliche Regelung, bei der sich nicht mehr voraussehen lässt, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von einer Rechtsverordnungs-ermächtigung Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die auf Grund der Ermächtigung erlassenen Vorschriften haben können.¹⁰²⁸

Dass § 2 I und III EVG sowie § 1 I i.V.m. § 2 ESG, die Normen, die nach der aktuellen Rechtslage im Bereich der **Ernährungsvorsorge** zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen, den Anforderungen des Art. 80 I 2 GG (Bestimmung von Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen) genügen, wurde bereits im „ersten Meilenstein“ erörtert.¹⁰²⁹

¹⁰²³ S.o. unter Gliederungspunkt A II 1) in diesem Kapitel.

¹⁰²⁴ BVerfGE 2, 307 (334). Näheres zu den Anforderungen des Art. 80 I 2 GG, vgl. Teilendbericht zum 1. und 2. Meilenstein, Kapitel 4 Gliederungspunkt A II 1 und 2.

¹⁰²⁵ Art. 80 I 2 GG stellt eine *besondere* Ausprägung des (allgemeinen) rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatzes dar, *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 21 Rn. 321.

¹⁰²⁶ Dabei sind Zielsetzung des Gesetzes, Sinnzusammenhang mit anderen Vorschriften und die Entstehungsgeschichte des Gesetzes von Bedeutung, BVerfGE 8, 274 (307).

¹⁰²⁷ BVerfGE 123, 39 (78). Dass sich der Grad der Bestimmtheit des Gesetzes an der Schwere möglicher Grundrechtseingriffe orientiert, folgt aus der Wesentlichkeitstheorie.

¹⁰²⁸ BVerfGE 5, 71 (76 f.).

¹⁰²⁹ Siehe dort unter Gliederungspunkt A II 2 und 3 in Kapitel 4.

b. Anforderungen an die Rechtsverordnung

Art. 80 I GG wendet sich in erster Linie an den parlamentarischen Gesetzgeber.¹⁰³⁰ Denn die Vorgaben des Art. 80 I 2 GG beziehen sich auf das ermächtigende Gesetz, nicht auf die aufgrund der Ermächtigung erlassene Rechtsverordnung. Aus Art. 80 I 1 GG folgt, dass jede Rechtsverordnung einer gesetzlichen Ermächtigung bedarf, die den soeben genannten Anforderungen genügt. Außerdem ist dadurch klargestellt, dass der Bund Rechtsverordnungen nur auf Gebieten erlassen kann, wo er die **Gesetzgebungskompetenz** hat. Darüber hinaus muss aber auch die Rechtsverordnung selbst den formellen und materiellen Anforderungen der Verfassung genügen. Zudem darf sie nicht die Grenzen ihrer gesetzlichen Ermächtigung überschreiten.¹⁰³¹

aa. Formelle Voraussetzungen

(1) Richtiger Ordnungsgeber

Nach Art. 80 I 1 GG können nur die Bundesregierung, ein Bundesminister oder eine Landesregierung zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt werden; nach Art. 80 I 4 GG ist eine sog. Subdelegation möglich.¹⁰³² Die Bundesregierung müsste die Rechtsverordnung als Kollegialorgan (vgl. Art. 62, 65 S.3 GG) durch Mehrheitsbeschluss erlassen.¹⁰³³ Der Beschluss einer Rechtsverordnung ist verfassungswidrig, wenn er von einem Organ erlassen wird, dem das Parlament die Verordnungsermächtigung nicht übertragen hat.¹⁰³⁴

Im Bereich der Ernährungsvorsorge sind die Bundesregierung¹⁰³⁵ oder „das Bundesministerium“¹⁰³⁶ taugliche Ermächtigungsadressaten zum Erlass von Rechtsverordnungen i.S.v. Art. 80 I GG.

¹⁰³⁰ Vgl. *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 21 Rn. 318.

¹⁰³¹ Vgl. *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 21 Rn. 326-328.

¹⁰³² D.h. die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung kann auf andere „Ermächtigungsempfänger“ weiter übertragen werden.

¹⁰³³ BVerfGE 11, 77 (84 f.).

¹⁰³⁴ BVerfGE 91, 148 (165).

¹⁰³⁵ Vgl. z.B. § 7 I 1 ESG und § 3 I 1 EVG.

¹⁰³⁶ Vgl. z.B. § 7 I 2 ESG und § 3 I 2 EVG: nun BMEL; zur Zeit des Erlasses des Ernährungsvorsorgegesetzes: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

(2) Beteiligung des Bundesrates

Die die in Art. 80 II GG aufgezählten Rechtsverordnungen des Bundes kommen erst nach Zustimmung des Bundesrates zustande.¹⁰³⁷ Der Bundesrat kann die Bundesregierung in diesen Fällen im Zweifel daran hindern, Rechtsverordnungen zu erlassen (**Vetorecht des Bundesrats**). Nach Art. 80 II GG zustimmungspflichtig sind insbesondere Rechtsverordnungen auf Grund von Bundesgesetzen, die von den Ländern im Auftrag des Bundes oder als eigene Angelegenheiten ausgeführt werden. Da das **Ernährungsvorsorgegesetz** in Landeseigenverwaltung¹⁰³⁸ und das **Ernährungssicherungsgesetz** in Bundesauftragsverwaltung¹⁰³⁹ ausgeführt wird, sind Rechtsverordnungen aufgrund von beiden Gesetzen grundsätzlich zustimmungsbedürftig.

Wenn § 3 IV 2 EVG und § 8 I 1 ESG dennoch zulassen, Rechtsverordnungen zur Sicherung der Versorgung bzw. zur Sicherstellung für Verteidigungszwecke **ohne Zustimmung des Bundesrates** zu erlassen, handelt es sich hierbei um nach Art. 80 II GG zulässige Ausnahme von der Zustimmungspflicht des Bundesrates („vorbehaltlich anderweitiger *bundesgesetzlicher* Regelung“). Allerdings ist ein solches Bundesgesetz seinerseits zustimmungspflichtig, weil der Bund das verfassungsrechtlich garantierte Vetorecht des Bundesrates nicht einfach(gesetzlich) umgehen können soll.¹⁰⁴⁰ Die Zustimmungspflicht ist jedoch nur für die *Änderung* der bestehenden Gesetze relevant, weil der Bundesrat dem Erlass von Ernährungssicherstellungs- und Ernährungsvorsorgegesetz bereits zugestimmt hat.

(3) Zitiergebot

Art. 80 I 3 GG enthält eine an Art. 19 I 2 GG erinnernde Regelung: Die Verordnung muss die gesetzliche Grundlage vollständig zitieren, aufgrund derer sie erlassen wurde (sog. Zitiergebot). Dem liegt in erster Linie eine Warnfunktion zugrunde: Der Verordnunggeber soll sich über Umfang und Grenzen seiner Ermächtigung bewusst werden.¹⁰⁴¹ Eine Rechtsverordnung verstößt bereits dann gegen Art. 80 I 3 GG und ist verfassungswidrig, wenn sie auf mehreren Ermächtigungsgrundlagen beruht und diese nicht vollständig

¹⁰³⁷ Art 80 II GG hat einen weiten Anwendungsbereich. In der Praxis bedürfen etwa die Hälfte aller Rechtsverordnungen des Bundes der Zustimmung des Bundesrates, *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 21 Rn. 349.

¹⁰³⁸ Art. 83 GG

¹⁰³⁹ Art. 87b II 1 GG i.V.m. § 10 I 1 ESG.

¹⁰⁴⁰ BVerfGE 28, 66 (77).

¹⁰⁴¹ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 21 Rn. 344.

zitiert.¹⁰⁴² So genügt z.B. die **Ernährungsbewirtschaftungsverordnung** den Anforderungen des Art. 80 I 3 GG, weil sie ihre gesetzlichen Erlassgrundlagen aus dem Ernährungssicherstellungsgesetz in der *Eingangsformel* zitiert.

bb. Materielle Voraussetzungen

(1) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Rechtsverordnungen müssen dem verfassungsrechtlich verankerten¹⁰⁴³ und damit höherrangigen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit i.w.S. entsprechen. Da insofern für Rechtsverordnungen dieselben Maßstäbe wie für formelle Gesetze gelten, kann hier grundsätzlich auf die Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit von Gesetzen verwiesen werden.¹⁰⁴⁴

Im Fall einer **Versorgungskrise** besteht die Besonderheit, dass Grundrechtseingriffe von den Betroffenen über das sonst zulässige Maß hingenommen werden müssen. Denn bei entsprechenden Engpässen wird das Gemeinwohlinteresse an einer ausreichenden und effektiven Versorgung der Bevölkerung häufig die Interessen des Einzelnen überwiegen. Das heißt allerdings nicht, dass die Grundrechte in Krisenzeiten außer kraft gesetzt sind;¹⁰⁴⁵ der Zweck darf auch hier „nicht alle Mittel heiligen“. Auch in Krisenzeiten sind Grundrechtseingriffe damit am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen.

(2) Bestimmtheitsgrundsatz

Der Bestimmtheitsgrundsatz ist bereits auf gesetzlicher Ebene zu beachten.¹⁰⁴⁶ Da Rechtsverordnungen nicht in Widerspruch zu höherrangigem Recht stehen dürfen¹⁰⁴⁷, müssen darüber hinaus auch *ihre* Vorschriften hinreichend bestimmt formuliert sein. Denn der Bestimmtheitsgrundsatz ist als eine Ausprägung des Rechtsstaatsprinzip¹⁰⁴⁸ auf der (im Verhältnis zur Rechtsverordnung höherrangigen) Ebene der Verfassung anzusiedeln.

¹⁰⁴² BVerfGE 101, 1 (41 f.).

¹⁰⁴³ Kloepfer, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 10 Rn. 192 ff.

¹⁰⁴⁴ S.o. unter Gliederungspunkt A II 1 b aa in diesem Kapitel.

¹⁰⁴⁵ Eine „Verwirkung“ von Grundrechten sieht das Grundgesetz in Art. 18 nur vor, wenn jemand seine Grundrechte zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung missbraucht.

¹⁰⁴⁶ S. soeben unter Gliederungspunkt A II 2 a in diesem Kapitel.

¹⁰⁴⁷ Kloepfer, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 10 Rn. 102.

¹⁰⁴⁸ Kloepfer, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 10 Rn. 33.

(3) Begründung

Gemäß § 62 II i.V.m. § 43 GGO muss die Bundesregierung die Entwürfe zu ihren Rechtsverordnungen begründen. Ob es sich hierbei um eine allgemeine *verfassungsrechtliche* Pflicht handelt, ist wie bei Gesetzen¹⁰⁴⁹ umstritten.¹⁰⁵⁰ Doch auch beim Erlass einer Rechtsverordnung sollte der Verordnungsgeber zumindest die **Gründe für eine getroffene Prognoseentscheidung** offenlegen; es ist kein Grund ersichtlich, formelle Gesetze und Rechtsverordnungen insofern unterschiedlich zu behandeln. Die Entscheidung darüber, ob eine **Versorgungskrise** z.B. nicht mehr mit marktgerechten Maßnahmen abwendet werden kann¹⁰⁵¹ oder ob eine solche Krise überhaupt vorliegt, sollte daher begründet werden.

c. Einflussmöglichkeiten des parlamentarischen Gesetzgebers

Rechtsverordnungen stehen im „Rang“ unter Bundesgesetzen. Der Bundestag kann daher **Rechtsverordnungen verdrängen** bzw. unwirksam machen, indem er ein Bundesgesetz erlässt, das einer Verordnung inhaltlich widerspricht (Vorrang des Gesetzes).¹⁰⁵² Ändert das Parlament eine bestehende Rechtsverordnung durch Gesetz oder fügt in diese neue Regelungen ein, so liegt nach der (neuen) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁰⁵³ aus Gründen der Normklarheit insgesamt nur eine Rechtsverordnung vor (sog. **Legislativverordnung**¹⁰⁵⁴). Trotzdem ist der Gesetzgeber bei der Änderung von Verordnungsrecht an das formelle Gesetzgebungsverfahren (Art. 76 ff. GG) und an die Grenzen der Ermächtigungsgrundlage (Art. 80 I 2 GG) gebunden.¹⁰⁵⁵ Da eine durch Gesetz geänderte Rechtsverordnung „im Rang“ eine Rechtsverordnung darstellt (und nicht etwa ein Gesetz), kann die Regierung diese unproblematisch wieder verändern, solange und soweit sie die Grenzen der gesetzlichen Ermächtigung einhält.¹⁰⁵⁶

¹⁰⁴⁹ S.o. unter Gliederungspunkt A II 1 b cc in diesem Kapitel.

¹⁰⁵⁰ Dagegen ist z.B.: *Uhle* in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 19. Edition 2013, Art. 80 Rn. 32; dafür: *Ossenbühl*, NJW 1986, 2805 (2809): effektiver Rechtsschutz (Art. 19 IV GG) sei nur gewährleistet, wenn Intention und Zweck einer hoheitlichen Anordnung für den Adressaten klar erkennbar sind.

¹⁰⁵¹ Vgl. § 1 II EVG und § 2 I Nr.2 ESG.

¹⁰⁵² *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 21 Rn. 355.

¹⁰⁵³ BVerfGE 114, 196 ff.

¹⁰⁵⁴ *Uhle*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 19. Edition 2013, Art. 80 Rn. 50.

¹⁰⁵⁵ BVerfGE 114, 196 (Leitsätze 2 und 3).

¹⁰⁵⁶ Sog. „Entsteinungsklauseln“, durch die der Gesetzgeber den Verordnungsgeber ermächtigt, durch Gesetz geänderte Verordnungsvorschriften wiederum (durch Rechtsverordnung) zu verändern, sind le-

d. Gerichtliche Kontrolle

Anders als im Fall von formellen Gesetzen dürfen Fachgerichte ausnahmsweise über die Gültigkeit von Rechtsverordnungen entscheiden, soweit dies ausdrücklich angeordnet ist.¹⁰⁵⁷ Insofern ist v.a. das Normenkontrollverfahren vor den Oberverwaltungsgerichten nach § 47 VwGO zu nennen. Außerhalb des Anwendungsbereichs von § 47 VwGO liegt das „Verwerfungsmonopol“ (im Sinne der Nichtigkeitserklärung einer Norm) auch im Hinblick auf Rechtsverordnungen allein beim Bundesverfassungsgericht.¹⁰⁵⁸ Zwar können Fachgerichte die Rechtmäßigkeit von Rechtsverordnungen – soweit „entscheidungsheblich“ – selbst **inzident** überprüfen und **im Einzelfall unangewendet** lassen¹⁰⁵⁹; sie dürfen sie allerdings nicht für nichtig erklären.

3. Verwaltungsvorschriften

Unter „Verwaltungsvorschriften“¹⁰⁶⁰ versteht man im allgemeinen Regelungen, die **innerhalb der Verwaltungsorganisation** von übergeordneten Verwaltungsinstanzen oder Vorgesetzten an nachgeordnete Behörden, Verwaltungsstellen oder Bedienstete ergehen und die dazu dienen, Organisation und Handeln der Verwaltung näher zu bestimmen.¹⁰⁶¹ Um ein **einheitliches Verwaltungshandeln** zu gewährleisten, werden Verwaltungsvorschriften regelmäßig entweder erlassen, um Aufbau, Zuständigkeiten und Verfahren der Behörden zu regeln (sog. *organisatorische* Verwaltungsvorschriften) oder, um die Interpretation von bereits erlassenen (formellen) Gesetzen oder Rechtsverordnungen insbesondere im Hinblick auf die Ermessensausübung durch die Behörden festzulegen (sog. *verhaltenslenkende* Verwaltungsvorschriften).¹⁰⁶² Im Bund-Länder-Verhältnis kann der Bund so z.B. nach Art. 84 II, 85 II GG auf Landesverwaltungen einwirken, die Bundesgesetze ausführen.¹⁰⁶³

diglich deklaratorisch, vgl. *Sannwald* in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage 2011, Art. 80 Rn. 21.

¹⁰⁵⁷ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 21 Rn. 366.

¹⁰⁵⁸ Dieses kann insbesondere im Fall der abstrakten Normenkontrolle (vgl. § 78 S.1 BVerfGG) oder Verfassungsbeschwerde (vgl. § 95 III BVerfGG) die Gültigkeit einer Rechtsverordnung überprüfen.

¹⁰⁵⁹ Eine Vorlagepflicht zum Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 I GG besteht nur bei formellen Gesetzen, nicht bei Rechtsverordnungen, vgl. *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 19 Rn. 217.

¹⁰⁶⁰ Bzw. den ebenfalls in diesem Zusammenhang verwendeten Begriffen „Verwaltungsverordnung“, „Anweisung“, „-erlass“, „-verfügung“, „-richtlinie“ oder „-anordnung“.

¹⁰⁶¹ *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Auflage 2007, § 104 Rn. 4.

¹⁰⁶² *Ossenbühl*, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, S. 250 ff.

¹⁰⁶³ *Antoni*, AöR 114 (1989), 220 (240).

Inhaltlich können Verwaltungsvorschriften auf allen Gebieten erlassen werden, die nicht dem Vorbehalt des Gesetzes unterfallen,¹⁰⁶⁴ d.h. sie können nur „**Unwesentliches**“ i.S.d. Wesentlichkeitstheorie regeln. Zumindest im grundrechtsrelevanten Bereich scheiden Regelungen durch Verwaltungsvorschriften somit aus.¹⁰⁶⁵ Dagegen darf die Exekutive bei entsprechender gesetzlicher Ermächtigung Verwaltungsvorschriften erlassen, die der Konkretisierung und Ergänzung von gesetzlich festgelegten Zielen dienen.¹⁰⁶⁶

a. Bindungswirkung

Rechtsbeziehungen im Verhältnis Bürger-Staat können durch Verwaltungsvorschrift nur dann wirksam geregelt werden, wenn und soweit diese Außenwirkung entfalten. Dies ist jedoch bei Verwaltungsvorschriften – anders als bei formellen Gesetzen und Rechtsverordnungen – grundsätzlich nicht der Fall: es handelt sich um **behördliches Binnenrecht**, das die Behörden nur in ihrem „Innenverhältnis“ bindet.¹⁰⁶⁷ Soweit sie keine Außenwirkung besitzen, sind Verwaltungsvorschriften daher (mangels „Normqualität“) auch nicht gerichtlich überprüfbar;¹⁰⁶⁸ Gerichte sind bei der Kontrolle von Verwaltungshandeln zwar an das „Gesetz“ i.S.v. Art. 20 III GG gebunden, doch handelt es sich bei Verwaltungsvorschriften nicht um „Gesetze“ in diesem Sinne.¹⁰⁶⁹

Der folgende Überblick zeigt allerdings, dass dieser Grundsatz **nicht ausnahmslos** gilt und Verwaltungsvorschriften in einigen Fällen Außenwirkung zukommen kann.

aa. Organisations- und Verfahrensvorschriften

Bei „Organisations- und Verfahrensvorschriften“ handelt es sich um Verwaltungsvorschriften, die das Verwaltungsverfahren regeln – z.B. die behördeninterne Zuständigkeit oder die Art und Weise der Aufgabenerledigung; sie haben grundsätzlich keine Außenwirkung.¹⁰⁷⁰ Dagegen sind sie gegenüber Bürgern und Gerichten **ausnahmsweise ver-**

¹⁰⁶⁴ *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band III, 2. Auflage 2008, Art. 84 Rn. 75.

¹⁰⁶⁵ Zum Anwendungsbereich der Wesentlichkeitstheorie: s.o. unter Gliederungspunkt A I 1 in diesem Kapitel.

¹⁰⁶⁶ BVerwG NJW 1975, 1180 (1181).

¹⁰⁶⁷ So die h.M., vgl. z.B.: *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage 2011, § 24 Rn. 3 und *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Auflage 2007, § 104 Rn. 44; a.A.: *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band III, 2. Auflage 2008, Art. 84 Rn. 76.

¹⁰⁶⁸ *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Auflage 2007, § 104 Rn. 86.

¹⁰⁶⁹ BVerfGE 78, 214 (227).

¹⁰⁷⁰ *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Auflage 2007, § 104 Rn. 78.

bindlich, wenn sie eine *Regelungslücke* im Gesetz ausfüllen. Bei „**bewusst unvollständigen**“ Normen kann es der Gesetzgeber also der Verwaltung überlassen, Verwaltungszuständigkeiten und -Verfahren mit Außenwirkung zu regeln.¹⁰⁷¹

Da jedoch weder das Ernährungssicherstellungs- noch das Ernährungsvorsorgegesetz derartige Regelungslücken aufweisen, kann ihr Verwaltungsverfahren nach der aktuellen Rechtslage auch nicht „außenwirksam“ durch Verwaltungsvorschriften geregelt werden.

bb. Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften

Grundsätzlich entfalten Verwaltungsvorschriften, die der Verwaltung helfen sollen, unbestimmte Rechtsbegriffe auszulegen¹⁰⁷², gegenüber Gerichten oder Bürgern keine Außenwirkung.¹⁰⁷³ Auch im Umwelt- und Technikrecht müssen und dürfen Gerichte im Einzelfall selbst feststellen, was z.B. der „Stand der Technik“¹⁰⁷⁴ ist, ohne an die Festlegungen in Verwaltungsvorschriften gebunden zu sein.¹⁰⁷⁵ Eine Ausnahme bilden insofern sog. normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften¹⁰⁷⁶ wie zum Beispiel die „**TA-Luft**“¹⁰⁷⁷ oder „**TA-Lärm**“¹⁰⁷⁸: die in diesen festgelegten Grenzwerte stellen in bestimmten Fällen eine **verbindliche Konkretisierung der gesetzlichen Anforderungen** dar, an welche auch Gerichte gebunden sind.¹⁰⁷⁹

Eine solche „normkonkretisierende Wirkung“ kommt einer Verwaltungsvorschrift nur zu, wenn sie der einheitlichen Auslegung, Anwendung und Weiterentwicklung **naturwissenschaftlich-technischer Begriffe** dienen soll und auf einer formal-gesetzlichen Grundlage beruht;¹⁰⁸⁰ ihrem Erlass muss ein umfangreiches **Beteiligungsverfahren** vorgehen, das vorhandene Erfahrungen und den Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis ausschöpft; insbesondere sind Sachverständige und Fachverbände in die Willensbildung miteinzubeziehen. Denn nur ein hohes Maß an wissenschaftlich-technischem Sachverstand vermag die Rechtsverbindlichkeit von normkonkretisierenden Verwal-

¹⁰⁷¹ BVerfGE 40, 237 (254).

¹⁰⁷² Sog. **norminterpretierende** Verwaltungsvorschriften, vgl. *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Auflage 2007, § 104 Rn. 24.

¹⁰⁷³ BVerfGE 78, 214 (227).

¹⁰⁷⁴ Vgl. z.B. § 5 I Nr.2 BImSchG.

¹⁰⁷⁵ BVerfGE 49, 89 (135).

¹⁰⁷⁶ BVerwGE 72, 300 (320).

¹⁰⁷⁷ Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft, BVerwGE 110, 216 (218).

¹⁰⁷⁸ Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm, BVerwG NVwZ 2013, 372 (373).

¹⁰⁷⁹ *Jarass*, BImSchG, 10. Auflage 2013, § 48 Rn. 42.

¹⁰⁸⁰ Vgl. z.B. § 48 I BImSchG.

tungsvorschriften zu rechtfertigen.¹⁰⁸¹ Das Beteiligungsverfahren muss dabei nicht zwingend gesetzlich vorgeschrieben sein; ausreichend und entscheidend ist vielmehr, dass eine adäquate Beteiligung *tatsächlich* stattfindet.¹⁰⁸²

Die Bindungswirkung von normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften entfällt, wenn die in der Verwaltungsvorschrift enthaltene sachverständige Aussage **durch neue Erkenntnisse überholt** ist; dabei muss es sich allerdings um „gesicherte“ neue Erkenntnisse handeln, deren Vorliegen praktisch schwer nachweisbar sein dürfte.¹⁰⁸³ Schließlich muss die Verwaltungsvorschrift auch sonst mit höherrangigem Recht, d.h. mit Verfassung, Parlamentsgesetzen und Rechtsverordnungen in Einklang stehen; gegenüber (jeglichem) **Landesrecht** sind Verwaltungsvorschriften des Bundes dagegen vorrangig.¹⁰⁸⁴

cc. Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften und Selbstbindung der Verwaltung

Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften sollen die Ermessensausübung der Verwaltung steuern, um eine möglichst einheitliche, ausgewogene und gleichmäßige Verwaltungspraxis zu gewährleisten.¹⁰⁸⁵ Da es sich um keine Rechtsnormen handelt, entfalten sie wie norminterpretierende Verwaltungsvorschriften keine *unmittelbare* Außenwirkung.¹⁰⁸⁶ Gleichwohl nimmt die Rechtsprechung an, dass ihnen in Fällen der **Selbstbindung der Verwaltung** – vermittelt durch den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 I GG und das im Rechtsstaatsprinzip fußende Gebot des Vertrauensschutzes – „mittelbare“ Außenwirkung zukommen kann.¹⁰⁸⁷

Besteht eine **allgemeine Verwaltungspraxis** i.S. einer ständigen gleichmäßigen Übung, kann jeder Bürger von der Verwaltung verlangen, grundsätzlich so behandelt zu werden, wie schon andere Bürger in vergleichbaren Situationen zuvor behandelt wurden.¹⁰⁸⁸ Die Verwaltung darf nicht willkürlich, d.h. **ohne sachliche Rechtfertigung** von einer beste-

¹⁰⁸¹ Zum Ganzen: BVerwG NVwZ 1988, 824 (825).

¹⁰⁸² BVerwG NVwZ 1999, 1114 (1115).

¹⁰⁸³ Vgl. dazu BVerwG NVwZ 2001, 1165 (1166).

¹⁰⁸⁴ Jarass, BImSchG, 10. Auflage 2013, § 48 Rn. 54 m.w.N.

¹⁰⁸⁵ Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Auflage 2007, § 104 Rn. 25.

¹⁰⁸⁶ BVerwG NJW 1979, 2059.

¹⁰⁸⁷ Vgl. statt vieler BVerwG NVwZ 1998, 273 (274).

¹⁰⁸⁸ Es besteht allerdings kein Anspruch auf „Gleichbehandlung im Unrecht“, BVerfG, NVwZ 1995, 475 (476).

henden Verwaltungspraxis abweichen (Verbot unsachgemäßer Differenzierung).¹⁰⁸⁹ Dies gilt sogar, wenn tatsächlich noch gar keine Verwaltungspraxis besteht und es zur erstmaligen Anwendung der Verwaltungsvorschrift kommt.¹⁰⁹⁰ Umgekehrt besteht grundsätzlich kein Vertrauensschutz in den Fortbestand einer bestehenden Verwaltungspraxis: sie kann aus sachlichen Gründen ohne weiteres geändert werden.¹⁰⁹¹

Im Bereich der Ernährungsvorsorge könnten die Grundsätze der Selbstbindung der Verwaltung z.B. bei der **Vergabe von Berechtigungsnachweisen** Anwendung finden: Nach § 8 V EBewiV erhalten bestimmte Ausländer Berechtigungsnachweise grundsätzlich nur für eine Woche, es sei denn, sie *weisen nach*, dass ihr *Aufenthalt länger dauert*. Zur Anwendung dieser Vorschrift schreibt Nr.7 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ernährungsbewirtschaftungsverordnung (EBewiVwV) den handelnden Behörden vor, dass sie die an den Nachweis eines *längeren Aufenthalts* zu stellenden Anforderungen im Einzelfall nach **pflichtgemäßem Ermessen** zu prüfen haben; eine Glaubhaftmachung kann insofern ebenso ausreichend wie die Vorlage einer behördlichen Bescheinigung notwendig sein.

Würde sich nun bei der Vergabe von Berechtigungsnachweisen nach § 8 V EBewiV beispielsweise die (Ermessens-)Praxis in der Verwaltung etablieren, dass ein „längerer Aufenthalt“ stets durch Glaubhaftmachung nachgewiesen werden darf, so könnte sich ein betroffener Ausländer über Nr.7 EBewiVwV i.V.m. Art. 3 I GG auf diese Verwaltungspraxis berufen und verlangen, dass auch in seinem Fall eine Glaubhaftmachung ausreichen müsse. Von dieser selbst erzeugten Bindung dürfte die Behörde nur bei Vorliegen eines atypischen Einzelfalls abweichen.

b. Erlassvoraussetzungen

aa. Befugnis zum Erlass von Verwaltungsvorschriften

Ob eine **Ermächtigungsgrundlage** für den Erlass von Verwaltungsvorschriften erforderlich ist, richtet sich nach deren jeweiligen Adressaten: Gegenüber nachgeordneten Behörden können die obersten Verwaltungsbehörden auch ohne ausdrückliche Ermäch-

¹⁰⁸⁹ *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 8. Auflage 2014, § 40 Rn. 105 ff.

¹⁰⁹⁰ Sog. antizipierte Verwaltungspraxis, vgl. *Aschke*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), *Beck'scher Online-Kommentar VwVfG*, 21. Edition 2013, § 40 Rn. 71 m.w.N.

¹⁰⁹¹ BVerwG, NVwZ 1998, 273 (275).

tigung (sog. **intrasubjektive**) Verwaltungsvorschriften erlassen.¹⁰⁹² Bei **intersubjektiven** Verwaltungsvorschriften (zwischen verschiedenen Verwaltungsträgern, z.B. zwischen Bund und Ländern) ist dagegen wegen der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung eine Ermächtigungsgrundlage zum Erlass erforderlich.¹⁰⁹³

Im Bereich der **Ernährungsvorsorge** geht es jeweils um die Ausführung eines Bundesgesetzes (des Ernährungssicherstellungs- bzw. Ernährungsvorsorgegesetzes) durch die Länder und somit um intersubjektive Verwaltungsvorschriften, deren Erlass eine Ermächtigungsgrundlage erfordert. Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass von Verwaltungsvorschriften im Bund-Länder-Verhältnis sind Art. 84 II GG und Art. 85 II GG. Welche Vorschrift anwendbar ist, richtet sich nach den **Verwaltungszuständigkeiten** im Bereich der Ernährungsvorsorge.

(1) Ausführung des Ernährungssicherstellungsgesetzes

(a) Verwaltungszuständigkeit

Gemäß Art. 87b II 1 GG können Bundesgesetze, die (wie das Ernährungssicherstellungsgesetz) dem Schutz der Zivilbevölkerung dienen, bestimmen, dass sie von den Ländern im Auftrag des Bundes (**Bundesauftragsverwaltung**) ausgeführt werden. Da § 10 I 1 und § 10 III i.V.m. I 1 ESG solche „Bestimmungen“ vorsehen, war und ist **Art. 85 II 1 GG** die (erforderliche) Ermächtigungsgrundlage zum Erlass allgemeiner¹⁰⁹⁴ Verwaltungsvorschriften, soweit die Länder das Ernährungssicherstellungsgesetz sowie die auf dessen Grundlage ergangenen Rechtsverordnungen im Auftrag des Bundes ausführen.

(b) Organkompetenz

Nach Art. 85 II 1 GG besitzt grundsätzlich nur „**die Bundesregierung**“ die Kompetenz zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften.¹⁰⁹⁵ Hiervon macht jedoch Art. 87b II 2 GG für den Fall der Bundesauftragsverwaltung zum Schutz der Zivilbevölke-

¹⁰⁹² Diese Befugnis ergibt sich aus der Organisationsgewalt der übergeordneten Behörden; um ihren Geschäftsbereich zu leiten, dürften sie gegenüber nachgeordneten Behörden auch ohne weiteres Weisungen aussprechen, BVerfGE 26, 338 (396).

¹⁰⁹³ BVerfGE 26, 338 (397).

¹⁰⁹⁴ *Allgemeine* Verwaltungsvorschriften i.S.v. Art. 84 II und 85 II 1 GG sind von konkreten Einzelweisungen i.S.v. Art. 84 V und 85 III GG abzugrenzen: sie dürfen keine individuellen oder konkreten Fälle regeln, sondern müssen abstrakt-generell sein, *Antoni*, AöR 114 (1989), 220 (242).

¹⁰⁹⁵ Gemeint ist das Kollegium aus Bundeskanzler und Bundesministern i.S.v. Art. 62 GG, *F. Kirchhof*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 69. Erg.-Lfg. 2013, Art. 85 Rn. 51.

nung eine Ausnahme: es kann gesetzlich bestimmt werden, dass die Befugnisse, die der Bundesregierung und den zuständigen obersten Bundesbehörden, d.h. Bundesministerien aufgrund von Art. 85 GG zustehen, ganz oder teilweise **Bundesoberbehörden** übertragen werden. Eine solche „Bestimmung“ enthält § 10 IV 2 ESG. Damit können im Bereich der Bundesauftragsverwaltung auch Bundesoberbehörden Verwaltungsvorschriften zur Durchsetzung des Ernährungssicherstellungsgesetzes an die Länder erlassen.

Anzumerken ist, dass Art. 87b II 2 GG nach seinem Wortlaut strenggenommen nicht zulässt, was § 10 IV 1 ESG vorsieht: die Befugnisse der Bundesregierung aus Art. 85 GG auf ein Bundesministerium zu übertragen. Nach Art. 85 II 1 GG darf nur die Bundesregierung Verwaltungsvorschriften erlassen – nicht dagegen ein Bundesministerium (bzw. eine „oberste Bundesbehörde“). Wenn diese Befugnisse der Bundesregierung aber gemäß Art. 87b II 2 GG auf eine Bundesoberbehörde übertragen werden können, muss – so könnte man argumentieren – die Übertragung auf ein (im Verwaltungsaufbau ranghöheres) Bundesministerium *erst recht* möglich sein. Dieser Erst-recht-Schluss wird jedoch – soweit ersichtlich – in der Kommentarliteratur weder vertreten noch diskutiert.¹⁰⁹⁶ Ein Bundesministerium kann daher nicht zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften ermächtigt werden. Zuständig ist nach Art. 85 II 1 GG die Bundesregierung, die diese Befugnis gemäß Art. 87b II 2 GG auf eine Bundesoberbehörde delegieren kann.

Daher sollte § 10 IV 1 ESG dem Wortlaut von Art. 87b II 2 GG angepasst und etwa wie folgt **geändert** und werden: „Soweit dieses Gesetz oder die aufgrund dieses Gesetzes ergangenen Rechtsverordnungen nach den Absätzen 1 bis 3 von den Ländern einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, *können die Bundesregierung und die zuständigen Bundesministerien ihre Befugnisse aus Art. 85 GG ganz oder teilweise auf Bundesoberbehörden übertragen.*“

(2) Ausführung des Ernährungsvorsorgegesetzes

(a) Verwaltungszuständigkeit

Bei der Ausführung des Ernährungsvorsorgegesetzes durch die Länder handelt es sich um einen Fall der **Landeseigenverwaltung** i.S.v. 84 GG, weil in den Art. 87 ff. GG nicht

¹⁰⁹⁶ Vgl. z.B. *Dürig*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 69. Erg.-Lfg. 2013, Art. 87b Rn. 42, 43.

„etwas anderes bestimmt oder zugelassen“ wurde; es bleibt bei der Vermutung des Art. 83 GG: die Länder führen Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus. Rechtsgrundlage zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften ist somit **Art. 84 II GG**.

§ 4 III EVG ist insofern nur **deklaratorisch**. Nach dem Wortlaut der Vorschrift ist unklar, ob der Erlass von Verwaltungsvorschriften erst möglich sein soll, wenn (bzw. „soweit“) Rechtsverordnungen tatsächlich von den Ländern ausgeführt werden. Dies würde bedeuten, dass Verwaltungsvorschriften nur zur Ausführung bereits erlassener Rechtsverordnungen ergehen könnten, nicht dagegen zur Ausführung des Ernährungsvorsorgegesetzes selbst oder im Hinblick auf noch nicht erlassene Rechtsverordnungen. Doch ist im Ergebnis davon auszugehen, dass Verwaltungsvorschriften stets¹⁰⁹⁷ erlassen werden können, weil Art. 84 II GG als verfassungsrechtliche Ermächtigungsgrundlage insofern keine Einschränkungen erkennen lässt.

(b) Organkompetenz

Auch Art. 84 II GG schreibt vor, dass nur „**die Bundesregierung**“¹⁰⁹⁸ Verwaltungsvorschriften erlassen darf; es ist ihr **untersagt**, diese Zuständigkeit auf einzelne Minister zu übertragen.¹⁰⁹⁹ § 4 III EVG ist daher nicht mit Art. 84 II GG zu vereinbaren, soweit er „das Bundesministerium“ zum Erlass ermächtigt.¹¹⁰⁰ Schließlich existiert im Fall der Landeseigenverwaltung keine (Art. 87b II 2 GG entsprechende) Vorschrift, die eine Modifizierung der Regel des Art. 84 II GG zuließe.

Da § 4 III EVG angesichts seines eindeutigen Wortlauts einer verfassungskonformen Auslegung (etwa: „Bundesministerium“ sei wie „Bundesregierung“ zu lesen) grundsätzlich nicht zugänglich ist, muss die Vorschrift **neu geregelt** werden, um Art. 84 II GG zu genügen.¹¹⁰¹ Das Problem entschärft sich allerdings dadurch, dass § 4 III EVG lediglich deklaratorisch ist: Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Verwaltungsvorschriften im Bereich der Landeseigenverwaltung ist Art. 84 II GG. Soweit dessen Anforderungen

¹⁰⁹⁷ D.h. auch zur Ausführung des Ernährungsvorsorgegesetzes und zur Vorbereitung von (noch nicht erlassenen) Rechtsverordnungen aufgrund des Ernährungsvorsorgegesetzes.

¹⁰⁹⁸ Auch hier ist das Kollegium nach Art. 62 GG gemeint, also das gesamte Verfassungsorgan, *F. Kirchhof*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 69. Erg.-Lfg. 2013, Art. 84 Rn. 181.

¹⁰⁹⁹ BVerfGE 100, 249 (261).

¹¹⁰⁰ Die Regelung des § 4 III EVG lässt sich dadurch erklären, dass das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung zur Auslegung von „Bundesregierung“ i.S.v. Art. 84 II GG erst nach Erlass des Ernährungsvorsorgegesetzes (20. August 1990) geändert hat; die Entscheidung BVerfGE 100, 249 erging am 2. März 1999.

¹¹⁰¹ § 4 III EVG sollte dann lauten: „Soweit Rechtsverordnungen von den Ländern ausgeführt werden, kann die *Bundesregierung* mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen.“

beachtet werden, kann der Bund also auch auf dem Gebiet des Ernährungsvorsorgegesetzes Verwaltungsvorschriften gegenüber den Ländern erlassen.

bb. Zustimmung des Bundesrates

Nach Art. 84 II und Art. 85 II 1 GG ist für den Erlass von Verwaltungsvorschriften die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.

§ 4 III EVG ist insofern nicht zu beanstanden.

Dies gilt auch für **§ 10 IV 3 ESG**. Zwar erlaubt die Vorschrift, in einigen Fällen Verwaltungsvorschriften auch ohne Zustimmung des Bundesrates zu erlassen. Doch handelt es sich hierbei um eine nach Art. 87b II 2 Hs.2 GG zulässige Ausnahme von der Regel des Art. 85 II 1 GG.

cc. Begründung

Nach **§ 70 I 1 GGO** ist der Entwurf der Verwaltungsvorschrift zu begründen, wenn er nicht ohne weiteres aus sich heraus verständlich ist oder eine solche Einführung aus anderen Gründen sachdienlich ist. Zumindest Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung sollten – unabhängig davon, ob es sich hierbei um eine verfassungsrechtliche Pflicht handelt – stets begründet werden; schließlich müssen sich die betroffenen Dritten auf die für sie geltende Rechtslage einstellen können.

dd. Ausfertigung und Verkündung

Während Art. 82 GG die Ausfertigung und Verkündung von formellen Gesetzen und Rechtsverordnungen regelt, enthält das Grundgesetz für Verwaltungsvorschriften keine entsprechende Vorschrift; auch das Ernährungsvorsorge- und Ernährungssicherstellungsgesetz schweigen insofern.

Zumindest die **Verkündung** ist jedoch notwendige **Voraussetzung** für die **Normentstehung**.¹¹⁰² Die Anforderungen an die Art der Verkündung richten sich nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nach der Wirkungsweise der in Rede stehenden Verwaltungsvorschrift: Rein **interne** Verwaltungsvorschriften müssen

¹¹⁰² *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Auflage 2007, § 104 Rn. 82.

gegenüber „verwaltungsexterne Dritten“ nicht veröffentlicht werden¹¹⁰³; zu ihrem Wirksamwerden genügt die Bekanntgabe an die betroffenen nachgeordneten Behörden, z.B. durch Veröffentlichung in einem Ministerialblatt.¹¹⁰⁴ Dagegen sind Verwaltungsvorschriften mit unmittelbarer **Außenwirkung** gegenüber den betroffenen Dritten bekannt zu machen; das Rechtsstaatsprinzip und die Garantie des effektiven Rechtsschutzes verlangen hier, den Betroffenen die Möglichkeit zu geben, sich rechtzeitig und umfassend zu informieren. Die Bekanntmachung ist jedenfalls wirksam, wenn sie in dem für den Verwaltungsträger für die Veröffentlichung von Rechtsnormen vorgeschriebenen amtlichen Medium erfolgt.¹¹⁰⁵

III. Geeignete Regelungsebene

Die Frage nach der geeigneten Regelungsebene hat zwei Anknüpfungspunkte. Einmal kann es darum gehen, welcher **Normtyp** bzw. welches Regelungsinstrument in „vertikaler Hinsicht“, d.h. im Rahmen der Normenhierarchie zum Erlass von Regelungen im Bereich der Ernährungsvorsorge geeignet ist: Gesetz, Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschrift (1)? Außerdem stellt sich die Frage im föderalistisch organisierten Deutschland im **Verhältnis des Bundes zu den Ländern** insbesondere im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Ernährungsvorsorge (2).

1. Geeignete Regelungsform

Um die geeignete Regelungsform bestimmen zu können, sollte man sich über die Bedeutung des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens bewusst werden. Abweichungen vom Parlamentsgesetz als Grundform der Rechtssetzung müssen hieran messen lassen.

a. Demokratische Bedeutung des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens

Dem parlamentarischen **Gesetzgebungsverfahren** nach Art. 76 ff. GG wird gemeinhin zugeschrieben, ein hohes Maß an **Öffentlichkeit** sowie die Möglichkeit inhaltlicher und prozeduraler **Entscheidungsrationalität** zu gewährleisten;¹¹⁰⁶ zugleich ermöglicht es

¹¹⁰³ A.A. *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Auflage 2007, § 104 Rn. 83: Veröffentlichung stets geboten.

¹¹⁰⁴ BVerwG, NVwZ 1998, 273 (274); vgl. auch § 76 IV Nr.1 und III Nr.2 GGO (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien): Veröffentlichung im Bundesanzeiger – Amtlicher Teil bzw. in den Amtsblättern der Bundesministerien.

¹¹⁰⁵ BVerwG, NVwZ 2005, 602 (604).

¹¹⁰⁶ *Hoffmann-Riem*, AöR 130 (2005), 7 (10).

einen pluralistischen Diskurs der beteiligten Kräfte:¹¹⁰⁷ Gesetzesvorhaben des demokratisch unmittelbar legitimierten Gesetzgebers¹¹⁰⁸ werden im Plenum des Bundestages grundsätzlich öffentlich¹¹⁰⁹ beraten, wobei auch eine Auseinandersetzung mit der parlamentarischen Opposition stattfindet. Die Bundesländer können durch den Bundesrat insbesondere über den Vermittlungsausschuss Einfluss auf den Inhalt von Gesetzen nehmen und haben zudem bei „Zustimmungsgesetzen“ ein Vetorecht.¹¹¹⁰ Allein die „Drohung“ mit dem Anrufen des Vermittlungsausschusses oder der fehlenden Zustimmung eröffnet häufig den Raum für kommende Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern.

Demgegenüber ist die Bundesregierung als potentieller Rechtsverordnungsgeber lediglich mittelbar demokratisch legitimiert.¹¹¹¹ Allerdings relativiert sich dieses „legimatorische Defizit“ der Regierung bei der Gesetzgebung, wenn man die Funktion von **Rechtsverordnungen** nach Art. 80 GG in den Blick nimmt: Sie sollen den **Gesetzgeber entlasten**, damit sich dieser verstärkt den „wesentlichen“ Entscheidungen widmen kann.¹¹¹² Dabei kommt es zu einer Arbeitsteilung zwischen Legislative und Exekutive¹¹¹³: Der Gesetzgeber ermächtigt die Bundesregierung durch ein formelles Gesetz, das die wesentlichen gesetzgeberischen Grundaussagen enthält, zum Erlass von Rechtsverordnungen, die der Umsetzung technischer Details dienen; das zu ihrem Erlass ermächtigende Gesetz *vermittelt* Rechtsverordnungen demokratische Legitimation.¹¹¹⁴

Allerdings ist der hohe **technische Sachverstand in der Ministerialbürokratie** allein kein Einwand gegen die hervorgehobene Bedeutung des Parlamentsgesetzes und stellt auch kein Argument für die politische Priorität von Rechtsverordnungen in solchen Fällen dar. Denn auch Abgeordnete können sich bei ihrer Aufgabenerfüllung unterstützen zu lassen (etwa durch den wissenschaftlichen Dienst des Parlaments, durch Kommissionen oder durch sonstige Expertengremien) und sind so in der Lage, die inhaltliche Verantwortung für die Gesetze zu tragen.¹¹¹⁵

¹¹⁰⁷ Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage 1999, Rn. 511.

¹¹⁰⁸ Vgl. Art. 20 II 2, 38 I 1 GG.

¹¹⁰⁹ Vgl. Art. 42 I 1 GG.

¹¹¹⁰ Vgl. Art. 77 II, 78 GG.

¹¹¹¹ Vgl. Art. 63 I, 64 I GG.

¹¹¹² Kloepfer, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 21 Rn. 309.

¹¹¹³ Hoffmann-Riem, AöR 130 (2005), 7 (61).

¹¹¹⁴ Vgl. Art. 80 I GG.

¹¹¹⁵ Hoffmann-Riem, AöR 130 (2005), 7 (32).

Faktisch lässt sich die Unterscheidung zwischen Rechtsverordnung und Parlamentsgesetz bzw. zwischen Exekutive und Legislative ohnehin kaum konsequent aufrechterhalten. Denn einerseits wirkt auch die Bundesregierung am formellen Gesetzgebungsverfahren mit¹¹¹⁶; sie hat häufig sogar die faktisch bestimmende Rolle, weil sie in aller Regel von der Mehrheit der Parlamentsfraktionen gestützt wird. Andererseits greift das Parlament als der formal verantwortliche Gesetzgeber häufig auf Vorarbeiten insbesondere der Ministerien, aber auch von Verbänden, Unternehmen oder sonstigen Organisationen zurück, die ihrerseits ebenfalls in die weitere Beratung, etwa in den Ausschüssen, formell oder informell einbezogen sein können.¹¹¹⁷

b. Unterschiede beim Erlass von Rechtsverordnungen und Gesetzen

Ein wesentlicher Unterschied zwischen Rechtsverordnungen und Parlamentsgesetzen besteht darin, dass Rechtsverordnungen nicht im formellen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 76 ff. GG erlassen werden.¹¹¹⁸ Konsequenz ist, dass die parlamentarische **Opposition** – mangels (öffentlicher) Beratung des Verordnungsentwurfs im Plenum des Bundestages – grundsätzlich keinen Einfluss auf den Inhalt von Rechtsverordnungen nehmen kann; ihr und der ebenfalls nicht beteiligten „**Öffentlichkeit**“ bleibt nur eine nachträgliche Kontrolle, etwa durch ein Gerichtsverfahren. Dieser Nachteil wird zumindest teilweise dadurch entkräftet, dass auch im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden kann¹¹¹⁹; die Beratungen in den Ausschüssen sind sogar in der Regel nicht öffentlich.¹¹²⁰ Außerdem beruht jede Rechtsverordnung auf einer gesetzlichen Grundlage; zumindest beim Erlass dieses ermächtigenden Gesetzes sind sowohl parlamentarische Opposition als auch Öffentlichkeit „beteiligt“.

Die **Länder** können nur im Gesetzgebungsverfahren insbesondere über den Vermittlungsausschuss inhaltlichen Einfluss auf das geplante Gesetz nehmen. Beim Erlass einer

¹¹¹⁶ In der Staatspraxis gehen sogar die meisten Bundesgesetze auf Initiativen der Bundesregierung nach Art. 76 I GG zurück, vgl. *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage 2011, Art. 76 Rn. 28.

¹¹¹⁷ *Hoffmann-Riem*, AöR 130 (2005), 7 (31).

¹¹¹⁸ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 21 Rn. 306.

¹¹¹⁹ Art. 42 I 2 GG.

¹¹²⁰ Vgl. § 69 GOBT.

Rechtsverordnung hat der Bundesrat lediglich ein Initiativrecht¹¹²¹ und ein Veto-recht.¹¹²²

Da Rechtsverordnungen **schneller** als Gesetze erlassen werden können, ermöglicht dies theoretisch eine **flexible(re)** Reaktion auf sich verändernde Umstände.¹¹²³ In der letzten Zeit hat sich jedoch gerade bei der „Euro-Rettung“ gezeigt, dass auch der parlamentarische Gesetzgeber schnell und flexibel reagieren kann.

c. Grundsatz: Keine Bedenken gegen den Erlass von Rechtsverordnungen

Dass verfassungsrechtlich grundsätzlich keine Bedenken gegen den Erlass von Rechtsverordnungen bestehen, zeigt schon die Existenz von Art. 80 GG. Eine Rechtsverordnung, die dessen Voraussetzungen beachtet, ist rechtmäßig. Im Bereich von **Versorgungskrisen** ist die jetzige Konstruktion im Ernährungssicherstellungs- und Ernährungsvorsorgegesetz auch **zweckmäßig**: Der Einsatz von Rechtsverordnungen ermöglicht es der Bundesregierung, in und auf Notsituationen schnell und flexibel zu reagieren.¹¹²⁴ Ein Gesetzgebungsverfahren wäre erheblich aufwändiger.

Allein die Zweckmäßigkeit des Einsatzes Rechtsverordnungen kann den Gesetzgeber jedoch nicht von seiner **verfassungsrechtlichen Pflicht** dispensieren, staatliche Befugnisse und Eingriffsmöglichkeiten auch in Notzeiten **durch Gesetz** zu regeln; dies gilt grundsätzlich auch für die (präventive) Katastrophenvorsorge.¹¹²⁵ Will sich der Gesetzgeber seiner legislatorischen Verantwortung nicht entziehen, muss er die *wesentlichen* Grundüberlegungen selbst anstellen und darf der Exekutive lediglich die Ausfüllung des formal-gesetzlichen Rahmens im Detail überlassen. Zu der Verantwortung des Gesetzgebers zählt im Übrigen auch, den Vorrang des Gesetzes zu nutzen, d.h. Rechtsverordnungen im Zweifel durch entgegenstehendes Gesetzesrecht zu verdrängen.

d. Grenze: Wesentlichkeitstheorie

Die Frage nach der geeigneten Regelungsebene ist damit in erster Ebene „**inhaltlich**“ zu beantworten, d.h., es kommt auf das zu regelnde Sachgebiet an: Der Einsatz von Rechts-

¹¹²¹ Art. 80 III GG.

¹¹²² Art. 80 II GG.

¹¹²³ Kloepfer, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 21 Rn. 309.

¹¹²⁴ Zur Zweckmäßigkeit vgl. bereits Teilendbericht zum 1. und 2. Meilenstein, Kapitel 4 Gliederungspunkt A II 1.

¹¹²⁵ Kloepfer, Rechtliche Grundprobleme des Katastrophenschutzes, in: Dolde (Hg.)m Verfassung – Umwelt – Wirtschaft, FS für Dieter Sellner zum 75. Geburtstag, 2010, S. 391 (393).

verordnungen ist unproblematisch möglich, soweit nicht der Gesetzgeber durch die Wesentlichkeitstheorie gehalten ist, eine gesetzliche Regelung zu treffen.¹¹²⁶

aa. Bedarf an lebenswichtigen Erzeugnissen

Weder das Ernährungssicherstellungs- noch das Ernährungsvorsorgegesetz regeln, was „**lebenswichtige Erzeugnisse**“ sind bzw. wann der Bedarf an ihnen gedeckt ist.¹¹²⁷

(1) Regelung durch Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschrift

Zur Konkretisierung dieser Begriffe könnten nach der aktuellen Rechtslage **Rechtsverordnungen** erlassen werden.¹¹²⁸ Denkbar wäre grundsätzlich auch der Erlass **normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften**. Denn um im Fall der Versorgungskrise eine möglichst effektive Vergabe der vorhandenen Nahrungsvorräte zu gewährleisten, besteht ein gesteigertes Interesse, dass die Verwaltung diese unbestimmten Rechtsbegriffe einheitlich auslegt und anwendet; außerdem bietet es sich an, zur Ermittlung des biologisch notwendigen Nahrungsbedarfs naturwissenschaftlichen Sachverstand gewinnbringend heranzuziehen. Dass weder das Ernährungssicherstellungs- noch das Ernährungsvorsorgegesetz ein mit §§ 48 I, 51 BImSchG vergleichbares Verfahren zur Beteiligung von Vertretern der Wissenschaft oder Wirtschaft vorsehen, steht einem Erlass von normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften grundsätzlich nicht entgegen. Maßgeblich wäre vielmehr, ob und dass ein angemessenes Beteiligungsverfahren tatsächlich stattfindet.¹¹²⁹

(2) Parallele zur Ermittlung des „Regelbedarfs“ im Sozialrecht

Allerdings zeigt eine **Parallele zum Sozialrecht**, dass hier grundsätzliche Bedenken gegen den Erlass von untergesetzlichen Rechtsvorschriften bestehen. Der „Regelbedarf“ zur Grundsicherung des Lebensunterhalts (für Arbeitssuchende) nach § 20 SGB II wird in erster Linie durch formelles Gesetz ermittelt;¹¹³⁰ Rechtsverordnungen dienen lediglich der Ergänzung.¹¹³¹ Diese Regelungstechnik entspricht der **Rechtsprechung des**

¹¹²⁶ Siehe oben unter Gliederungspunkt A. I 1) in diesem Kapitel.

¹¹²⁷ Vgl. § 1 II EVG bzw. § 1 I ESG und Teilendbericht zum 1. und 2. Meilenstein, Kapitel 5 Gliederungspunkt A I 1.

¹¹²⁸ Vgl. § 1 I Nr.2 ESG und § 2 I Nr.2 EVG.

¹¹²⁹ Vgl. BVerwG, NVwZ 1999, 1114 (1115).

¹¹³⁰ Vgl. § 28 I SGB XII.

¹¹³¹ Vgl. § 40 SGB XII.

Bundesverfassungsgerichts. Hiernach folgt aus Art. 1 I GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip nicht nur die verfassungsrechtliche (Schutz-)Pflicht des Gesetzgebers, ein menschenwürdiges **Existenzminimum** in Form eines *Parlamentsgesetzes* zu gewähren. Das Gesetz muss darüber hinaus auch einen *konkreten* Leistungsanspruch des Bürgers gegenüber dem zuständigen Leistungsträger sowie ein transparentes und sachgerechtes **Verfahren zur Bedarfsermittlung** enthalten.¹¹³²

Dass weder das Ernährungssicherstellungs- noch das Ernährungsvorsorgegesetz entsprechende Regelungen enthalten, ist verfassungsrechtlich zumindest nicht unproblematisch. Denn es erscheint gerechtfertigt, die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Ausgestaltung eines menschenwürdigen Existenzminimums grundsätzlich **auf den Bereich der Ernährungsvorsorge zu übertragen**. Zwar unterscheiden sich die *tatsächlichen* Voraussetzungen bei der Gewährung von Sozialleistungen und der Verteilung von „Erzeugnissen“ im Fall von Versorgungskrisen – während es sich bei sozialer Armut empirisch um ein dauerhaftes Problem handelt, auf das sich der Staat gewissermaßen routinemäßig einzustellen hat, treten Versorgungskatastrophen punktuell und unvorhersehbar auf. Doch handelt es sich *rechtlich* in beiden Fällen um Leistungsansprüche gegen den Staat aufgrund von grundrechtlichen Schutzpflichten. Allerdings sollten die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts **abgeschwächt** werden. Schließlich ist bei der Vergabe von Sozialleistungen ein **höheres gesetzliches Schutzniveau** erforderlich, weil hier in erster Linie die Menschenwürde in Rede steht, während bei der Vergabe von Nahrungsmitteln in Krisenzeiten „lediglich“ Art. 2 II 1 GG betroffen ist.

(3) Gesetzliches Verfahren zur Ermittlung des Bedarfs

Es ist daher (wohl) – anders als nach § 20 II 1 SGB II, der die Höhe des Regelbedarfs konkret festlegt – verfassungsrechtlich **nicht zwingend erforderlich**, gesetzlich zu regeln, welcher **konkrete Bedarf** an Erzeugnissen im Fall von Versorgungskrisen „lebenswichtig“ ist. Insofern kommt also zur Konkretisierung eine Rechtsverordnung in Betracht.

Dagegen scheint es angebracht, auf gesetzlicher Ebene ein **Verfahren** zu regeln, das eine **transparente und sachgerechte Ermittlung des Bedarfs** an lebenswichtigen Erzeugnissen ermöglicht. Zumindest dies ist eine „wesentliche“ Frage, dessen Klärung dem Ge-

¹¹³² Vgl. BVerfGE 125, 175 (223 ff.).

setzgeber vorbehalten ist und die er nicht an die Exekutive delegieren darf. Es reicht nicht aus, wenn lediglich geregelt ist, was „Erzeugnisse“ sind;¹¹³³ wesentlicher (und regelungsbedürftiger) ist die Frage, wann der menschliche Bedarf insofern gedeckt ist bzw. in welchen Mengen und nach welchem Verfahren die Zuteilung erfolgt.

Dem könnte man zwar entgegenhalten, dass in Krisenzeiten ohnehin nur **„der Mangel verwaltet“** werde und nur verteilt werden könne, was vorhanden sei. Doch handelt es sich hierbei um ein tatsächliches Problem, das sich grundsätzlich nicht auf die rechtliche Beurteilung auswirken darf: Was an Lebensmitteln (bzw. in welchen Mengen) an die Bevölkerung zu verteilen sein soll, ist vom Gesetzgeber zu beantworten. Dies kann aber transparent und sachgerecht nur geschehen, wenn gesetzlich **zumindest** geregelt wird, nach welchem Verfahren der Bedarf an lebenswichtigen Erzeugnissen zu ermitteln ist.¹¹³⁴

Aufgrund der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers wäre zwar die Einführung eines *bestimmten* Verfahrens nicht gerichtlich einklagbar¹¹³⁵ Grundsätzlich gerichtlich erzwingbar ist dagegen, dass und ob überhaupt ein sachgerechtes und transparentes Verfahren auf gesetzlicher Ebene geregelt ist.

bb. Feststellung des Eintritts einer Versorgungskrise

Nach § 3 II 1 EVG muss die Bundesregierung durch Rechtsverordnung feststellen, dass eine Versorgungskrise eingetreten ist. Dass die Feststellung **ohne Beteiligung des Bundestags** stattfindet, ist verfassungsrechtlich problematisch. Denn ob eine Versorgungskrise vorliegt, ist eine „wesentliche“ Frage: Erst nach Feststellung der Versorgungskrise dürfen die entsprechenden Rechtsverordnungen angewendet werden, und erst aufgrund dieser Rechtsverordnungen sind dann konkrete Grundrechtseingriffe möglich.

Dass die Feststellung **durch Rechtsverordnung** erfolgt, ist gerechtfertigt, weil in Krisenzeiten flexibel und schnell reagiert werden muss; das formelle Gesetzgebungsverfahren wäre hierfür regelmäßig zu „schwerfällig“. Doch könnte der Bundestag zumindest dadurch beteiligt werden, dass die Feststellung der Versorgungskrise von seiner Zu-

¹¹³³ Vgl. § 1 III EVG und § 4 ESG.

¹¹³⁴ Entsprechend könnte man auch darüber nachdenken, das **Zuteilungsverfahren** gesetzlich zu regeln.

¹¹³⁵ S.o. unter Gliederungspunkt A I 1 d bb in diesem Kapitel.

stimmung durch schlichten **Parlamentsbeschluss** abhinge.¹¹³⁶ Zumindest solange der Bundestag ordnungsgemäß funktioniert, würde eine solche Beteiligung dem Bedürfnis, schnell auf Krisensituationen zu reagieren, nicht entgegenstehen.

Weil (und soweit) kein verfassungsrechtlich zwingender Grund für die Einschränkung der Kompetenzen des Bundestags ersichtlich ist, erscheint die aktuelle Regelung zur Feststellung von Versorgungskrisen nach dem Ernährungsvorsorgegesetz **verfassungswidrig**.

e. Zusammenfassung

Nach dem Gesagten zwingt die Wesentlichkeitstheorie **in zwei Fällen zu legislatorischem Handlungsbedarf**. Zum einen sollte auf gesetzlicher Ebene ein Verfahren geregelt werden, das eine transparente und sachgerechte Ermittlung des Bedarfs an lebenswichtigen Erzeugnissen ermöglicht. Zum anderen sollte der Bundestag bei der Feststellung der Versorgungskrise in Form eines schlichten Parlamentsbeschlusses beteiligt werden. Ansonsten bestehen keine Bedenken gegen die aktuelle Regelungstechnik, Grundrechtseingriffe erst aufgrund von Rechtsverordnungen vorzunehmen. Insofern sind Rechtsverordnungen also eine geeignete Regelungsform.

Soweit **normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften** als Regelungsinstrument in Betracht gezogen werden sollten, müssen die aktuellen gesetzlichen Vorschriften im Bereich der Ernährungsvorsorge klarer gefasst werden. Insbesondere die Regelungen über den Erlass solcher Vorschriften könnten sich an §§ 48 ff BImSchG orientieren.

2. Ernährungsvorsorge im Bundesstaat

a. Allgemeines

Sowohl der Bund, als auch die Bundesländer können - innerhalb ihrer Kompetenz - Rechtsnormen in Form von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften erlassen. Die grundgesetzliche Ordnung geht vom - formalen - Normalfall der Landesgesetzgebung aus, Art. 70 I GG.¹¹³⁷ Nur soweit dem Bund nach dem Grundgesetz Zu-

¹¹³⁶ Als Beispiel aus einem anderen Rechtsgebiet: Zustimmung des Bundestags zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland, BVerfGE 104, 151 (208).

¹¹³⁷ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 21 Rn. 43; *Uhle*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz, 69. Erg.-Lfg. 2013, Art. 70 Rn. 2.

ständigkeiten im Rahmen der konkurrierenden oder der ausschließlichen Gesetzgebung zustehen, darf dieser normgebend tätig werden, Art. 70 I 2. Hs. GG i.V.m. Art. 71 I, 72 I GG.

Im Bereich der **Ernährungsnotfallvorsorge** existiert mit Art. 74 I Nr. 17 GG eine Ermächtigung des Bundes im Rahmen der konkurrierende Gesetzgebung Normen zu erlassen.¹¹³⁸ Der Zivilschutz ist eine Materie, in der nur der Bund - im Rahmen der ausschließlichen Gesetzgebung - tätig werden darf, Art. 73 I Nr. 1 GG. Der Zivilschutz umfasst die Regelungen zum Schutz der Zivilbevölkerung in militärischen Konflikten.¹¹³⁹ Der Katastrophenschutz und die allgemeine Gefahrenabwehr ist, wie auch die allgemeine Gefahrenabwehr, weder vom Katalog des Art. 73 I GG, noch vom Katalog des Art. 74 I GG umfasst und daher im Regelfall in der Hand des Länder.¹¹⁴⁰

Zur Regelung der Sicherstellungsmaterien kann zum einen an die Sachmaterie des Regelungsgegenstandes (z.B. Ernährung, Verkehr), d.h. dem betroffenen Lebensbereich, angeknüpft werden, oder an der Ursache der Bedrohung (militärisch oder nicht-militärisch). Die derzeitige Rechtslage verfolgt die Sachmaterie als Anknüpfungspunkt.

b. Sachmaterie als Anknüpfungspunkt

Bei der Anknüpfung an der Sachmaterie kann der Bund in all jenen Bereichen tätig werden, für deren Sachzusammenhang ihm die Gesetzgebungskompetenz übertragen wurde. Dies ist zum einen in der **Ernährungsnotfallvorsorge** mit Art. 74 I Nr. 17 GG der Fall. Von dieser Kompetenz hat der Gesetzgeber durch das Ernährungsvorsorge- und (zusammen mit seiner Kompetenz für den Zivilschutz aus Art. 73 I Nr. 1 GG) das Ernährungssicherstellungsgesetz Gebrauch gemacht. Andere Beispiele für dieses Vorgehen finden sich im Bereich der **Verkehrsnotfallvorsorge**. Hier hat der Bund die Kompetenz zur konkurrierenden Gesetzgebung auf Grund von Art. 74 I Nr. 22 GG. Von dieser hat der Bund durch das Verkehrsleistungsgesetz und (zusammen mit seiner Kompetenz für den Zivilschutz aus Art. 73 I Nr. 1 GG) das Verkehrssicherstellungsgesetz Gebrauch gemacht. Im Bereich der **Energienotfallvorsorge** hat der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebung aus Art. 74 I Nr. 11 GG (zusammen mit seiner Kompetenz für den Zivilschutz

¹¹³⁸ Seiler, in: Epping/Hillgruber (Hg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 19. Edition 2013, Art. 74 Rn. 60.

¹¹³⁹ Degenhart, in: Sachs (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage 2011, Art. 73 Rn. 8.

¹¹⁴⁰ Walus, Katastrophenorganisationsrecht, 2013, S. 89f.

aus Art. 73 I Nr. 1 GG) durch das einheitliche Energiesicherstellungsgesetz Gebrauch gemacht. Dem selben Muster folgte der Bundesgesetzgeber für den Bereich der **Post- und Telekommunikationsdienstleistungen** mit dem Post- und Telekommunikations-sicherstellungsgesetz. Die Kompetenz des Bundes fußt dafür auf Art. 73 I Nr. 7 GG. Hier besteht die Besonderheit, dass dem Bund für den Bereich Post- und Telekommunikationsdienstleistungen eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zukommt.

Der **Vorteil** dieser Regelungstechnik besteht in der einheitlichen Behandlung des jeweiligen Sachbereichs. Dieser wird nicht künstlich in zwei Teile geteilt und der Bund kann für militärische- wie nicht-militärische Bedrohungslagen Regelungen erlassen. Dies ermöglicht ein kohärentes Normensystem, da die notwendigen Instrumentarien für militärische wie nicht-militärische Bedrohungen ähnlich sind.

Der **Nachteil** dieser Regelungstechnik besteht in der zersplitterten Gesetzgebungskompetenz. Der Bund kann nur dort einen gesamten Sachzusammenhang regeln, wo ihm die konkurrierende oder ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zugesprochen ist.¹¹⁴¹ In allen anderen Bereichen ist es ihm verwehrt, eine Regelung zu treffen.

Dieser Einwand verliert jedoch bei genauerer Betrachtung an Schlagkraft: So **fehlen** im jetzigen System der **Sicherstellungsgesetz** (vgl. S. 202 des 1. Teils) die Vorsorgegesetz im Bereich der Wasserwirtschaft, der Arbeitsdienstleistungen und der Wirtschaftssicherstellung. Für alle Bereiche besitzt der Bund das konkurrierende Gesetzgebungsrecht, Art. 74 I Nr. 32, 12 und 11 GG. Er hat von diesen Ermächtigung lediglich kein Gebrauch gemacht. Nur für das Bundesleistungsgesetz gäbe es keine Kompetenz zum Erlass eines Gesetzes zur Regelung von nicht-militärischen Bedrohungen. Dies lässt sich jedoch aus der besonderen Struktur des Bundesleistungsgesetzes erklären: Das Bundesleistungsgesetz regelt die Überlassung von Sachen an den Bund, um diese zum Zivilschutz heranziehen zu können, vgl. § 2 I Bundesleistungsgesetz. Dies ist eine klassisch gefahrenabwehrrechtliche Regelung, vgl. § 16 BlnASOG, § 10 II HmbSOG, § 6 PolG NRW, und nicht eine Regelung zur Abwehr von Gefahren für einen bestimmten Lebensbereich.

Dies zeigt jedoch die **Schwäche** des Regelungssystems anhand der Sachmaterien: Sie müssen aus der Natur der Sache heraus fragmentarisch bleiben. Dem Bund ist es ver-

¹¹⁴¹ Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band II, 6. Auflage 2010, Art. 70 Abs. 1, Rn. 2.

wehrt, eine allgemeine Rechtsgrundlage zur Gefahrenabwehr zu erlassen. So umfasst das Zivilschutz und Katastrophenhilfe Gesetz des Bundes (ZSKG) keine Regelungen zum Katastrophenschutz, sondern nur eine Normierung einiger Bereiche der Katastrophenhilfe nach Art. 35 GG.¹¹⁴² Auch das Bundespolizeigesetz (BPolG) regelt nur einen örtlich, wie sachlich klar eingegrenzten Bereich der Gefahrenabwehr, vgl. §§ 2ff. BPolG. Er kann kein übergreifendes Normenwerk mit der Sammlung aller notwendigen Instrumentarien entwickeln, um Sachbereichsunabhängig eingreifen zu können. Die Eingriffsbefugnisse müssen somit in den einzelnen Sachgesetzen verortet werden, ein Allgemeiner Teil, wie ihn die Polizeigesetze und Katastrophenschutzgesetze der Länder darstellen, kann der Bund nicht erlassen.

c. Anknüpfung an der Ursache der Gefahr

Der zweite mögliche Weg zur Strukturierung, besteht in der Orientierung anhand der Ursache der Gefahr, also militärische Bedrohungen und nicht-militärische Bedrohungen. Hier gibt das Grundgesetz eine **klare Aufgabenzuweisung** vor: Der Bund ist zum Erlass von Zivilschutzregeln zuständig, Art. 73 I Nr. 1 GG. Er kann dabei alle Fragen bezüglich des Schutzes der Zivilbevölkerung in Fällen von militärischen Bedrohungen regeln.¹¹⁴³ Da es sich um eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz handelt, darf nur der Bund tätig werden, Art. 71 GG.¹¹⁴⁴

Die Bedrohungen für die Bevölkerung auf Grund von Katastrophen und anderen zivilen Gefahren - also allen nicht-militärischen Bedrohungen - ist im Regelfall Aufgabe der Länder.¹¹⁴⁵ Diese haben mit den Landeskatastrophenschutzgesetzen und den Polizeigesetzen jeweils eine Art allgemeinen Teil der Gefahrenabwehr normiert. Die rechtlichen Möglichkeiten sind hierbei breit gestreut und können in jedem Lebensbereich eingesetzt werden.

Vorteil dieser Strukturierung ist die Möglichkeit jeweils in umfassenden, allgemeinen Gesetzen die notwendigen Instrumente zu normieren. So können bereichsübergreifende Maßnahmen einfach und rechtssicher umgesetzt werden. Diese Gesetze wären der All-

¹¹⁴² *Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2013, S. 126. Vgl. zur (nicht gegeben) Gesetzgebungskompetenz aus Art. 35 GG auch BVerfG, NVwZ 2012, 1239 (1240).

¹¹⁴³ *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage 2011, Art. 73 Rn. 18f.

¹¹⁴⁴ *Uhle*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz, 69. Erg.-Lfg. 2013, Art. 71 Rn. 18.

¹¹⁴⁵ *Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2013, S. 89f.

gemeine Teile des Sicherstellungsrechts.¹¹⁴⁶ Bedrohungssituationen greifen regelmäßig nicht nur in einen Lebensbereich ein, sondern gefährden mehrere Lebensbereiche. Hier ist eine einheitliche rechtliche Grundlage geeignet und zielführend. Der Bund und die Bundesländer können ihre Zuständigkeiten sauber abgrenzen und in Notsituationen, in denen ein schnelles eingreifen notwendig ist, stellen sich keine Rechtsfragen bezüglich der Abgrenzung.

Nachteil von allgemeinen Gesetzen ist das systembedingte Problem, dass sie häufig zusätzliche Regelungen spezifisch für einen Lebensbereich erfordern. So erlauben die polizeirechtlichen und katastrophenrechtlichen Generalklauseln vielfältige Eingriffe, eine **Normierung von komplexen Eingriffen** in die Ernährungs- und Landwirtschaft sind jedoch auf Grund ihrer Intensität angezeigt. Des Weiteren erfordern mögliche Eingriffe in die Ernährungs- und Landwirtschaft eine lange Vorlaufzeit, damit sich die Betriebe auf Eingriffe vorbereiten können. Daher ist eine Normierung von möglichen Eingriffen sinnvoll, um den Betrieben Planungssicherheit zu geben. Eine Prüfung, ob Eingriffe in der Ernährungsnotfallvorsorge auch über die polizeirechtlichen Generalklauseln möglich wären, ist abstrakt nicht zu beantworten. Da die Rechtsverordnungen zum Ernährungsvorsorgegesetz noch nicht existieren, ist noch nicht absehbar, welche Regelungen geplant sind. Nur anhand konkreter Regelungen wäre eine Prüfung durchzuführen, eine Prüfung für alle denkbaren Regelungen der Rechtsverordnungen auf Grund der § 2 I Nr. 1 bis 8 EVG nicht möglich. Diese Offenheit der möglichen Regelungen in den Rechtsverordnungen ist gerade die Stärke des Ernährungsvorsorgegesetzes.

Die Polizeigesetze und Katastrophenschutzgesetze der Länder umfassen lediglich allgemeine **Regeln über die Entschädigung** für Eingriffe. Da in einem komplexen Wirtschaftsbereich abgestufte Regeln notwendig sind, ist eine spezieller Entschädigungsregel für die Ernährungsnotfallvorsorge notwendig. Insbesondere sind die Adressaten der Regeln nicht zwangsläufig die wirtschaftlich Betroffenen (z.B. im Verhältnis Landwirt - Mühlenbetreiber). Die zusätzlichen Regeln würden wiederum ein Spezialgesetz durch die Bundesländer erfordern. Somit reduziert sich der Vorteil eines "schlanken" allgemeinen Gesetzes. Diese Landesgesetze bezüglich der Ernährungsnotfallvorsorge würde zum Ernährungssicherstellungsgesetz des Bundes hinzutreten. Folge wäre eine Rechtszersplitterung. Die Betriebe wären unterschiedlichen Regelungsregimen ausgesetzt, je

¹¹⁴⁶ Der Besondere Teil wäre in speziellen Gesetzen zu normieren.

nachdem, ob es sich um eine Bedrohung auf Grund von militärischen oder nicht-militärischen Situationen handelt und in welchem Bundesland dieser Betrieb residiert.

Zwei weitere Punkte sprechen gegen eine solche Strukturierung: Zum einen besteht ein erheblicher Bedarf an einem **vorgelagerten Meldepflchtssystem**, damit die Behörden bei einer plötzlich eintretenden Notsituation, bereits über die notwendigen Informationen über die Ernährungs- und Landwirtschaft verfügen. Daher würde es eines Spezialgesetzes in jedem Fall - auch für die Ernährungsvorsorge - bedürfen. Dieses wäre zweckdienlich auf der Bundesebene anzusiedeln, da nur so sichergestellt ist, dass von allen Betrieben die gleichen Daten erhoben werden. Des Weiteren würde bei einer Erhebung auf Grund von Landesgesetzen die Gefahr bestehen, dass die Behörden nicht die Verflechtungen der Betriebe der Ernährungs- und Landwirtschaft erfassen können. So sind beispielsweise die Regionallager in den Vertriebssystemen der Lebensmittelhandelskonzerne häufig für mehrere Bundesländer zuständig. Die verfügbare Menge an Lebensmitteln für ein Bundesland besteht folglich nicht nur aus der Summe, der in diesem Bundesland lagernden Lebensmittel, sondern kann mehr oder auch weniger betragen.

Dies zeigt auch den zweiten Punkt auf: Die Bevölkerung eines Bundeslandes wird nicht autark von der Produktion aus diesem Bundesland versorgt. Die **Warenströme innerhalb Deutschlands** sind komplex und Eingriffe zur Sicherstellung der Versorgung in einem Bundesland müssen z.T. in anderen Bundesländern ansetzen. Eine Rechtszersplitterung würde dazu führen, dass je nach Bundesland unterschiedliche Eingriffsinstrumente zur Verfügung stehen. Hier müsste es zu einer Angleichung der landesrechtlichen Regelungen kommen, sodass eine bundesrechtliche Regelung der vorzugswürdige Weg wäre.

Das Ernährungsvorsorgegesetz statuiert eine **Pflicht zur Vorbereitung des Vollzugs** durch die Länder und den Bund, § 8 EVG. Sollte sich der Bund auf die Generalklauseln der Landespolizei- und Landeskatastrophenschutzgesetze verlassen, so kann er nicht sicherstellen, dass die Länder tatsächlich die notwendigen Vorbereitungen für eine Versorgungskrise treffen. Der Bund kann nicht sicher gehen, dass eine hinreichende Vorsorge in Deutschland betrieben wird, da eine Vorbereitung nur auf Seiten des Bundes nicht ausreichen wird.

d. Zusammenfassung

Im Ergebnis ist die jetzige Strukturierung vorzugswürdig. Die Vorzüge einer klaren Abgrenzung zwischen Landes- und Bundeskompetenz auf Grund der Ursache Gefahr verlieren ihre Stärke bei genauerer Prüfung: Der Bund wird - will er ein effektives System der Ernährungsnotfallvorsorge aufrecht erhalten und weiter stärken - nicht um den Erlass einiger gesetzlicher Regelungen herum kommen. Insbesondere im Bereich der Meldevorschriften kann nur der Bund sinnvolle rechtliche Regelungen treffen und deren Umsetzung kontrollieren. Damit verwischen die klaren Abgrenzungen zwischen dem Bund und den Bundesländern wieder. Dies ist zwar in einem föderalen System gewollt und hinzunehmen, bei Meldeverpflichtungen in der Ernährungsvorsorge aber nicht hinzunehmen: Betriebe mit Betriebsstätten in verschiedenen Bundesländern müssten verschieden Sachverhalte melden. Dazu bedürfte es einer Aufnahme aller meldepflichtigen Daten in der Zentrale, welche diese dann kontrolliert und an die entsprechenden staatlichen Stellen weiter gibt, sodass im Ergebnis durch die Kumulation der Meldepflicht diese noch stärker belastend wirken. Hier wäre bei einer so gewählten Struktur auf eine Angleichung der landesgesetzlichen Meldepflichten zu drängen. Im Ergebnis empfiehlt sich daher aber eine Abgrenzung anhand von Sachbereichen, wie sie in den Sicherstellungsgesetzen bereits jetzt verfolgt wird.

B. „Erlass oder Schublade“?

Von „Schubladenverordnungen“ spricht man, wenn eine Rechtsverordnung bzw. ihr Entwurf schon ausgearbeitet vorliegt, jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt, beispielsweise im Fall einer Versorgungskrise, mit Rechtswirkungen erlassen werden soll.¹¹⁴⁷ Bei der Frage „Erlass oder Schublade“ geht es also darum, ob Rechtsverordnungen entweder für den Bedarfsfall in der „Schublade“ des Ministeriums bleiben oder schon vorher, d.h. **vor ihrem Erlass veröffentlicht** werden soll(t)en. Schubladenverordnungen können in keinem Fall geheim bleiben, wenn sie erlassen werden sollen. Denn der Erlass einer Rechtsverordnung setzt nach Art. 82 I 2 GG deren Verkündung im Bundesgesetzblatt voraus. Spätestens mit der Verkündung würde die Rechtsverordnung also öffentlich bekannt werden.

¹¹⁴⁷ Radke, in: Ridder (Hg.): Notstand der Demokratie, 1967, „die Schubladenverordnung und die Verfassungswidrigkeit von Notstandsgesetzen“, S. 119.

In jedem Fall sollten überhaupt Verordnungsentwürfe ausgearbeitet werden, um in Krisenzeiten schnell und adäquat reagieren zu können. Die Ausarbeitung von Rechtsverordnungen während einer Versorgungskrise käme regelmäßig zu spät; eine rechtzeitige und vorausschauende Planung der eventuell erforderlichen Rechtsverordnungen gebietet schon die staatliche Schutzpflicht aus Art. 2 II 1 GG.¹¹⁴⁸

Im Folgenden soll zunächst geklärt werden, ob *rechtliche* Gründe gegen die Geheimhaltung von noch nicht erlassenen Rechtsverordnungsordnungsentwürfen im allgemeinen sprechen (I.) und – wenn nein –, ob deren Geheimhaltung aus politischen Gründen *zweckmäßig* ist (II.). Zudem soll untersucht werden, ob die Regelungstechnik der „Entsperrungsvorbehalte“ im Ernährungsvorsorgegesetz verfassungsrechtlich zulässig ist (III.).

I. Rechtliche Zulässigkeit von „Schubladenverordnungen“ im allgemeinen

Aus rechtlicher Sicht ist es grundsätzlich unproblematisch, einen Rechtsverordnungsentwurf geheim zu halten, da (noch) nicht verkündete „Schubladenverordnungen“ **keinerlei Rechtswirkungen** entfalten: Sie berühren weder den Rechtskreis ihrer potentiellen Adressaten (1) noch denjenigen der am Verfahren zum Erlass einer Rechtsverordnung beteiligten Organe (2).

1. Keine Rechtswirkungen gegenüber den Normadressaten

Aus Sicht der potentiellen Normadressaten, d.h. im **Bürger-Staat-Verhältnis** kommen Schubladenverordnungen **nicht als taugliche Rechtsgrundlage für Grundrechtseingriffe** in Betracht. Ein Grundrechtseingriff durch eine oder aufgrund einer (noch) nicht in Kraft getretenen Schubladenverordnung wäre daher verfassungswidrig. Denn die rechtliche Existenz und Geltung einer Ermächtigungsgrundlage ist notwendige Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für staatliche Eingriffe in die Rechte des Einzelnen.¹¹⁴⁹ Rechtsverordnungen werden jedoch erst mit ihrer **Verkündung** im Bundesgesetzblatt rechtlich „existent“. Um im Außenverhältnis (gegenüber den Bürgern) *Rechtswirkungen* entfalten zu können, müssen sie darüber hinaus grundsätzlich¹¹⁵⁰ **in Kraft getreten**

¹¹⁴⁸ Vgl. dazu Gliederungspunkt A I 1 d in diesem Kapitel.

¹¹⁴⁹ S.o. unter Gliederungspunkt A II 2 in diesem Kapitel.

¹¹⁵⁰ Vor dem Inkrafttreten sind nur bestimmte **Vorwirkungen** denkbar – etwa im Zusammenhang mit dem Vertrauensschutz, *Brenner* in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 82 Rn. 40; vgl. auch *Kloepfer*, Vorwirkung von Gesetzen, 1974.

sein.¹¹⁵¹ Von einer noch nicht verkündeten geheimen Schubladenverordnung können daher noch keinerlei Rechtswirkungen für die Normadressaten ausgehen.

2. Keine Rechtswirkungen gegenüber den am Erlassverfahren beteiligten Organen

Auch die Rechte von Organen, die am Verfahren zum **Erlass von Rechtsverordnungen beteiligt** sind, können durch eine Schubladenverordnung nicht verletzt werden. Zwar sind die Bundesregierung oder ein Bundesministerium als potentielle Rechtsverordnungsgeber an die Vorschriften des Verordnungserlassverfahrens gebunden. Insbesondere müssen sie die Rechte des Bundesrates aus Art. 80 II GG beachten.¹¹⁵² Doch gelten die Vorschriften für den Erlass von Rechtsverordnungen für Schubladenverordnungen (noch) nicht, weil und soweit diese dem **Erlassverfahren vorgelagert** sind.

Die Ausarbeitung eines Verordnungsentwurfs bzw. einer Schubladenverordnung ist ein **rein regierungsinterner** Vorgang. Eine Erörterung des Entwurfs – etwa im Plenum des Bundestages – findet bei Rechtsverordnungen anders als im formellen Gesetzgebungsverfahren gerade nicht statt. Es steht vielmehr im Belieben (bzw. **politischen Ermessen**) der Bundesregierung, ob und wann sie eine Rechtsverordnung erlassen möchte; selbst wenn bereits eine taugliche gesetzliche Ermächtigung vorliegen sollte, ist die Bundesregierung **grundsätzlich nicht verpflichtet**, von der Ermächtigung Gebrauch zu machen und entsprechende **Rechtsverordnungen zu erlassen**.¹¹⁵³

Eine **Erlasspflicht** ist nur **ausnahmsweise** denkbar, wenn sich das Ermessen der Bundesregierung im Einzelfall derart verengt, dass der Erlass einer Rechtsverordnung die einzig rechtlich „vertretbare“ Entscheidung wäre. Dies ist z.B. anzunehmen, wenn ein Gesetz ohne eine konkretisierende Rechtsverordnung überhaupt nicht anwendbar wäre bzw. nicht praktiziert werden könnte.¹¹⁵⁴ Auch aus Art. 288 AEUV kann die Verpflichtung erwachsen, eine Rechtsverordnung zu erlassen, wenn eine EU-Richtlinie durch eine Rechtsverordnung i.S.v. Art. 80 I GG umgesetzt werden soll.¹¹⁵⁵

¹¹⁵¹Vgl. *Nierhaus* in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage 2011, Art. 82 Rn. 27, 34; BVerfGE 42, 263 (283 ff.).

¹¹⁵² Das Inkrafttreten der in Art. 80 II GG aufgezählten Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministeriums hängt von der Zustimmung des Bundesrates ab, *Maunz* in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 69. Erg.-Lfg. 2013, Art. 80 Rn. 58.

¹¹⁵³ *Brenner* in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 80 Rn. 70.

¹¹⁵⁴ Vgl. BVerfGE 78, 249 (272 ff.).

¹¹⁵⁵ *Brenner* in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 80 Rn. 71.

Abgesehen von diesen Ausnahmen steht nicht nur die Frage des Erlasses einer Rechtsverordnung (ob und wann) zur Disposition der Bundesregierung bzw. des jeweiligen Verordnungsgebers, sondern damit auch die Einleitung des Erlassverfahrens. Erst wenn sich die Bundesregierung dazu entschließt, eine Rechtsverordnung zu erlassen, ist sie an die Erlassvorschriften gebunden und muss die Rechte der am Erlassverfahren beteiligten Organe beachten. Bleibt ein Verordnungsentwurf dagegen in der „Schublade“ des Ministeriums, ist dies rechtlich grundsätzlich unbeachtlich.

II. Veröffentlichung von Rechtsverordnungsentwürfen politisch zweckmäßig?

Ob ein Rechtsverordnungsentwurf vor seiner Verkündung öffentlich bekannt gemacht wird, ist allein eine Frage des politischen Ermessens der Bundesregierung. Die **Veröffentlichung** vor der eigentlichen Verkündung i.S.v. Art. 82 I 2 GG ist von potentiell von der Rechtsverordnung Betroffenen nicht **einklagbar**.¹¹⁵⁶

Von dieser rechtlichen Beurteilung ist die Frage der *politischen* Zweckmäßigkeit einer Veröffentlichung von Verordnungsentwürfen zu trennen. Diese Entscheidung steht grundsätzlich im Ermessen des Verordnungsgebers und ist rechtlich nicht überprüfbar.

Für die „Geheimhaltung“ von Verordnungsentwürfen könnte sprechen, dass die **Bevölkerung** durch die öffentliche Diskussion über mögliche Maßnahmen zur Bewältigung einer Versorgungskrise **verunsichert** werden könnte. Eventuell könnte es zu „Hortungskäufen“ kommen.

Eine öffentliche (Grundsatz-)Diskussion über notwendige Zwangsmaßnahmen bei Versorgungskrisen muss jedoch nicht zwangsläufig zu Verunsicherungen führen, sondern kann auch das Problembewusstsein in der Bevölkerung wecken oder stärken. Dies könnte zu einer erhöhten **Akzeptanz** der Zwangsmaßnahmen führen. Für eine Veröffentlichung sprechen zudem Gesichtspunkte der Transparenz und der Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns. Sowohl die Bürger als auch die zuständigen Behörden können sich an Entwürfen einer Rechtsverordnung orientieren und ihr künftiges Verhalten danach ausrichten.

Bereits die Veröffentlichung von Rechtsverordnungsentwürfen ist daher (grundsätzlich) politisch zweckmäßig.

¹¹⁵⁶ Brenner in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 80 Rn. 70.

III. Regelungstechnik im Ernährungsvorsorgegesetz

Im Ernährungsvorsorgegesetz besteht die Besonderheit, dass gemäß **§ 3 II 1 EVG** Rechtsverordnungen, die aufgrund des Ernährungsvorsorgegesetzes erlassen wurden, grundsätzlich erst **angewendet** werden dürfen, wenn die Bundesregierung den **Eintritt der Versorgungskrise durch Rechtsverordnung festgestellt** hat. Lediglich Rechtsverordnungen, die Meldepflichten¹¹⁵⁷ für Betriebe der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie Auskunftspflichten¹¹⁵⁸ für Betriebe der Ernährungs- und Landwirtschaft zur Vorbereitung von Rechtsverordnungen nach § 2 I Nr. 1 bis 6 EVG statuieren, sind hiervon nach § 3 II 2 und V EVG ausgenommen. Durch diese Regelungstechnik kann es dazu kommen, dass Rechtsverordnungen zwar verkündet worden und in Kraft getreten sind, aber dennoch keine taugliche Ermächtigungsgrundlage für Grundrechtseingriffe bilden, weil sie noch nicht für anwendbar erklärt wurden.

1. Zulässigkeit der Entsperrungsklausel in § 3 II 1 EVG

Eine solche Anwendbarkeits- bzw. „**Entsperrungsklausel**“ wie in § 3 II 1 EVG ist verfassungsrechtlich zulässig. Insbesondere Art. 82 GG enthält im Hinblick auf die Feststellung einer Versorgungskrise i.S.v. § 1 II EVG und die damit verbundene Anwendbarkeit von Rechtsverordnungen aufgrund des Ernährungsvorsorgegesetzes kein verfassungsrechtliches Hindernis für diese Form der „Freischaltung“ einer Rechtsverordnung durch eine andere Rechtsverordnung. **Art. 82 GG** regelt zwar die Verkündung¹¹⁵⁹ und das Inkrafttreten¹¹⁶⁰ von Rechtsverordnungen, enthält aber keine Vorgaben für die Technik des normativen Freischaltens.

Allerdings taucht diese Technik des Freischaltens in **Art. 80a GG** auf. Nach Art. 80a I 1 GG kann die Anwendbarkeit von Rechtsvorschriften (und damit auch Rechtsverordnungen)¹¹⁶¹ von bestimmten Voraussetzungen abhängig gemacht werden.¹¹⁶² Die Gegenüberstellung der Begriffe „Inkrafttreten“ (Art. 82 GG) und „angewen-

¹¹⁵⁷ § 2 I Nr. 7 EVG.

¹¹⁵⁸ § 2 I Nr. 8 EVG.

¹¹⁵⁹ Vgl. Art. 82 I 2 GG.

¹¹⁶⁰ Vgl. Art. 82 II GG.

¹¹⁶¹ *Hernekamp* in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band 2, 6. Auflage 2012, Art. 80a Rn. 7.

¹¹⁶² Nämlich von einem Verteidigungs-, Spannungs- oder Bündnisfall sowie von jedem sonstigen Krisenfall, in dem der Bundestag die Anwendbarkeit von Notstandsvorschriften für nötig hält („Zustimmungsfall“), vgl. *Hernekamp* in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band 2, 6. Auflage 2012, Art. 80a Rn. 2.

det werden dürfen“ (80a GG) zeigt, dass es sich hierbei nicht um Synonyme handelt. Während „Inkrafttreten“ die grundsätzliche, abstrakte Geltung einer Rechtsnorm (ihre grundsätzliche Rechtsverbindlichkeit) in zeitlicher Hinsicht meint,¹¹⁶³ bezieht sich deren „Anwendbarkeit“ auf den konkreten Fall. Ist eine Vorschrift unter dem Vorbehalt einer Anwendbarkeitserklärung erlassen worden, dann muss sie durch eine entsprechende Erklärung „entsperrt“, d.h. für anwendbar erklärt werden, um taugliche Rechtsgrundlage für Grundrechtseingriffe zu sein.¹¹⁶⁴

Allerdings ist Art. 80a GG auf das Ernährungsvorsorgegesetz nicht anwendbar, weil die Vorschrift lediglich Regelungen über die **Verteidigung** bzw. des Spannungsfalles einschließlich des **Schutzes der Zivilbevölkerung** unter Entsperrungsvorbehalt stellt. Versorgungskrisen i.S.v. § 1 II EVG sind im Gegensatz zu solchen nach dem Ernährungssicherungsgesetz gerade nicht von Art. 80a GG erfasst.¹¹⁶⁵ Da das Grundgesetz keine Vorgaben über die Anwendbarkeit von Rechtsverordnungen im Anwendungsbereich des Ernährungsvorsorgegesetzes enthält, steht es grundsätzlich im **Ermessen des Gesetz- bzw. Verordnungsgebers, den Zeitpunkt der Anwendbarkeit** von Rechtsvorschriften zur Bewältigung von Versorgungskrisen eigenständig – und unabhängig vom Inkrafttreten – **festzulegen**. Von daher nimmt es nicht wunder, dass die Technik des Entsperrungsvorbehalts auch bei Rechtsverordnungen außerhalb der Ernährungsvorsorge Anwendung findet.¹¹⁶⁶

Die in § 3 II 1 EVG gewählte Regelungstechnik ist bereits deshalb verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, weil sie für einen **erhöhten Grundrechtsschutz** sorgt und **überflüssige Eingriffe vermeidet**.¹¹⁶⁷ Denn bevor aufgrund des Ernährungsvorsorgegesetzes erlassene Rechtsverordnungen nicht für anwendbar erklärt worden sind, stellen sie keine tauglichen Ermächtigungsgrundlagen für Grundrechtseingriffe dar. Erst wenn also eine Versorgungskrise vorliegt und dies durch die Bundesregierung festgestellt wurde, sind Grundrechtseingriffe zur Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln möglich. Davor werden Eingriffe in den Wirtschaftskreislauf und die Rechte der

¹¹⁶³ Vgl. BVerfGE 42, 263 (283).

¹¹⁶⁴ Verkündung, Inkrafttreten und Anwendbarkeitserklärung müssen also kumulativ vorliegen, vgl. *Brenner* in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 80a Rn. 13.

¹¹⁶⁵ Vgl. § 2 III ESG und § 1 IV EVG.

¹¹⁶⁶ Vgl. z.B. § 6 V der Verpackungsverordnung und dazu *Korte*, Rechtsschutz gegen normauslösende Bekanntgaben, Berlin 2003.

¹¹⁶⁷ Zu beanstanden ist dagegen, dass der Bundestag bei der Feststellung der Versorgungskrise nicht beteiligt wird, s.o. unter Gliederungspunkt A III 1 d bb in diesem Kapitel.

Bürger vermieden. Gleichzeitig wird es Bund, Ländern und Gemeinden jedoch ermöglicht, die organisatorischen, personellen und materiellen Voraussetzungen (Vorbereitungsmaßnahmen) zur Durchführung der erforderlichen Krisenmaßnahmen zu treffen, vgl. § 2 I Nr. 7 und 8 sowie §§ 8 und 9 EVG.

2. Zusammenfassung

Im Bereich des Ernährungsvorsorgegesetzes stehen Rechtsverordnungen, die Regelungen i.S.v. § 2 I Nr.1-6 EVG enthalten, gemäß § 3 II 1 EVG unter einen „Anwendungsvorbehalt“. Trotz ihres Erlasses stellen sie taugliche Rechtsgrundlagen für Grundrechtseingriffe erst dann dar, wenn die Feststellung des Eintritts einer Versorgungskrise durch Rechtsverordnung erfolgt ist. Rechtsverordnungsentwürfe aufgrund des Ernährungsvorsorgegesetzes, die unter Anwendungsvorbehalt stehen, sollten erlassen werden, sobald sie ausgearbeitet sind. Die Feststellung der Anwendbarkeit (durch Feststellung der Versorgungskrise) kann nur für Rechtsverordnungen erfolgen, die bereits verkündet worden und in Kraft getreten sind. Nur so kann eine zügige Anwendbarkeit von Rechtsverordnungen nach Eintritt der Versorgungskrise ermöglicht werden. Lieferte der Erlass einer Rechtsverordnung erst bei der Versorgungskrise an, käme die Rechtsverordnung wahrscheinlich zu spät.

Kapitel 3: Darstellung des vorhandenen Normenbestandes

Das Ernährungsvorsorgegesetz und das Ernährungssicherungsgesetz ermächtigen zu zahlreichen Rechtsverordnungen im Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge. Obwohl es möglich ist, schon jetzt – in Friedenszeiten – entsprechende Rechtsverordnungen, die nur im Krisenfall Anwendung finden, zu erlassen, wurde von den Ermächtigungen bislang nur in sehr geringem Maße Gebrauch gemacht. Ein Überblick über die vorhandenen Rechtsverordnungen mit ihren jeweiligen Verwaltungsvorschriften, den existenten Entwürfen für Rechtsverordnungen - soweit greifbar - sowie den aufgehobenen Rechtsvorschriften findet sich in der untenstehenden Tabelle. Wie sich aus der Tabelle ergibt, ist die Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung¹¹⁶⁸ auf der Grundlage beider Gesetze erlassen worden. Es handelt sich bei ihr um die einzige Rechtsverordnung im Bereich des Ernährungsvorsorgegesetzes. Nur im Bereich des Ernährungssicherungsgesetzes existieren mit der Ernährungsbewirtschaftungsverordnung¹¹⁶⁹ und der dazugehörigen Verwaltungsvorschrift¹¹⁷⁰ Rechtsvorschriften, die im Krisenfall das Bewirtschaftungssystem regeln. Für Versorgungskrisen in Friedenszeiten wurde eine entsprechende Regelung bislang nicht erlassen. Eine weitere Rechtsverordnung des Ernährungssicherungsgesetzes, die Landwirtschaftsveranlagungsverordnung¹¹⁷¹, wurde am 1. März 2012 zusammen mit der zugehörigen Verwaltungsvorschrift¹¹⁷² aufgehoben. Im Bereich des Ernährungssicherungsgesetzes wurden außerdem für den Krisenfall einige Rechtsverordnungsentwürfe vorbereitet¹¹⁷³ (Lebensmittelzuteilungsverordnung, Umrechnungssätzeverordnung, Schwundvergütungsverordnung und Ernährungspreisstoppperordnung).¹¹⁷⁴

¹¹⁶⁸ Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung (EWMV) v. 10. Oktober 2006, BGBl. I S. 2214, zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung v. 1. März 2012, BGBl. I S. 413.

¹¹⁶⁹ Ernährungsbewirtschaftungsverordnung (EBewiV) v. 10. Januar 1979, BGBl. I S. 52, zuletzt geändert durch Art. 401 der Verordnung v. 31. Oktober 2006, BGBl. I S. 2407.

¹¹⁷⁰ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ernährungsbewirtschaftungsverordnung (EBewiVwV) v. 1. Februar 1979, BAnz. Nr. 23 S. 2.

¹¹⁷¹ Landwirtschafts-Veranlagungsverordnung (LwVeranV) v. 26. April 1983, BGBl. I S. 491, aufgehoben durch Art. 2 der Verordnung zur Änderung der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung und zur Aufhebung der Landwirtschaftsveranlagungsverordnung v. 1. März 2012, BGBl. I S. 413.

¹¹⁷² Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Landwirtschafts-Veranlagungsverordnung (LwVeranVwV) v. 6. Mai 1983, BAnz. 1983, S. 4285.

¹¹⁷³ Quelle: Interne Dokumente des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft sowie des Bundesministeriums der Justiz.

¹¹⁷⁴ Über die Gründe der unterschiedlichen Anzahl von Rechtsverordnungen für das Ernährungssicherungsgesetz und für das Ernährungsvorsorgegesetz kann nur spekuliert werden. Der spätere Erlass des Ernährungsvorsorgegesetzes ist sicherlich einer der wichtigen Gründe.

	Ernährungssicherungsgesetz	Ernährungsvorsorgegesetz
Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften	Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung	
	Ernährungsbewirtschaftungsverordnung	
	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ernährungsbewirtschaftungsverordnung	
Aufgehobene Rechtsvorschriften	Landwirtschaftsveranlagungsverordnung	
	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Landwirtschaftsveranlagungsverordnung	
Entwürfe	Lebensmittelzuteilungsverordnung	
	Umrechnungssätzeverordnung	
	Schwundvergütungsverordnung	
	Ernährungspreisstoppverordnung	

Tabelle 4: Übersicht über Rechtsvorschriften im Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge

A. Wirksame Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften

Von den in der Tabelle genannten Rechtsvorschriften sind lediglich die Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung und Ernährungsbewirtschaftungsverordnung derzeit in Kraft.

Die **Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung**, die sowohl auf der Grundlage des Ernährungssicherstellungs- als auch auf der Grundlage des Ernährungssicherungsgesetzes erlassen ist, sieht Meldepflichten für solche Betriebe vor, die für die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln im Krisenfall besonders wichtig sind. Diese Betriebe

sind verpflichtet, alle vier Jahre einen Mantelbogen auszufüllen, der verschiedene Informationen, v.a. die Art des Betriebes, die hergestellten Erzeugnisse, den Wasser- und Stromverbrauch, die benötigten Rohstoffe, die Produktionsmengen, sowie die Lagerkapazitäten, abfragt. Diese Daten werden einerseits für Vorsorgeplanungen der regionalen Behörden benötigt und andererseits für die praktische Durchführung und Organisation von Bewirtschaftungsmaßnahmen. Aufgrund anhaltender Kritik und erkannten Reformbedarfs wurde der Zeitpunkt, zu dem das nächste Mal Meldungen abzugeben sind, in den letzten Jahren mehrmals verschoben. Zuletzt wurde der Termin von 2013 auf 2015 verlegt¹¹⁷⁵.

Die **Ernährungsbewirtschaftungsverordnung**, die sich allein auf das Ernährungssicherstellungsgesetz stützt, wurde 1979 erlassen¹¹⁷⁶. Sofern ein Spannungs- oder Verteidigungsfall eintritt, ermöglicht sie die Einführung einer **umfassenden Lebensmittelbewirtschaftung** und ruft Erinnerungen an die früheren "Lebensmittelkarten" wach. Jeder Akteur, der mit bewirtschafteten Erzeugnissen¹¹⁷⁷ in Berührung kommt, wird Regelungen unterworfen, um eine gerechte Verteilung der insgesamt zur Verfügung stehenden Lebensmittel zu erreichen. Als wesentliche Instrumente hierzu normiert die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung einerseits Verfügungsbeschränkungen und andererseits Abgabepflichten. Inhalt einer Verfügungsbeschränkung ist die Tatsache, dass bewirtschaftete Erzeugnisse nur gegen Berechtigungsnachweise – nach § 7 I EBewiV sind dies Verbraucherkarten, Bezugsscheine und Berechtigungsscheine – abgegeben werden dürfen¹¹⁷⁸ und auch nicht anderweitig dem Bewirtschaftungssystem entzogen werden dürfen. Die Normierung von Abgabepflichten bewirkt, dass dem Akt der Abgabe von bewirtschafteten Erzeugnissen keine freiwillige Entscheidung des Abgebenden mehr zu Grunde liegt.¹¹⁷⁹ Werden ihm Berechtigungsnachweise vorgelegt, so muss er die entsprechenden Lebensmittel an deren Inhaber ausgeben (soweit er über diese Lebensmittel verfügt). Die Abgabepflicht geht natürlich nur soweit, wie sie vom Händler erfüllt werden kann: Er wird nicht verpflichtet Lebensmittel abzugeben, die er selbst nicht hat. Die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung enthält ihrerseits wichtige Er-

¹¹⁷⁵ Erste Verordnung zur Änderung der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung v. 24. November 2010, BGBl. I S. 1730.

¹¹⁷⁶ Ernährungsbewirtschaftungsverordnung (EBewiV) vom 10. Januar 1979, BGBl. I S. 52.

¹¹⁷⁷ Eine abschließende Aufzählung der bewirtschafteten Erzeugnisse findet sich in der Anlage der Ernährungsbewirtschaftungsverordnung.

¹¹⁷⁸ Siehe § 2 EBewiV.

¹¹⁷⁹ Siehe § 3 EBewiV.

mächtigungsgrundlagen zum Erlass von Rechtsverordnungen durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. So kann das Bundesministerium nach § 13 I EBewiV im Wege einer Rechtsverordnung Zuteilungssätze festlegen und auf diesem Wege bestimmen, welche Menge an Erzeugnissen in einem Versorgungszeitraum (vier Wochen) bezogen werden kann. Nach § 27 III Nr. 1 EBewiV kann eine Rechtsverordnung bestimmen, nach welchen Umrechnungssätzen die zur Produktion erforderlichen Rohstoffe bezogen werden dürfen (d.h. wie viele Berechtigungsscheine zur Abgabe von verarbeiteten Lebensmittel notwendig sind).

Zur Ernährungsbewirtschaftungsverordnung wurde eine **Allgemeine Verwaltungsvorschrift** erlassen.¹¹⁸⁰ Im ersten Abschnitt der Verwaltungsvorschrift finden sich einerseits Regelungen zur Vorbereitung der Ausgabe von Berechtigungsnachweisen, die bereits vor Anwendbarkeit der Ernährungsbewirtschaftungsverordnung greifen, und andererseits Regelungen zum Ausgabeverfahren selbst, die entsprechend erst bei Anwendbarkeit der Verordnung relevant werden. In einem zweiten Abschnitt der Verwaltungsvorschrift finden sich genauere Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen der Ernährungsbewirtschaftungsverordnung.

B. Aufgehobene Rechtsvorschriften

Am 1. März 2012 wurde die Landwirtschaftsveranlagungsverordnung zusammen mit der zugehörigen Verwaltungsvorschrift aufgehoben.¹¹⁸¹ Die Landwirtschaftsveranlagungsverordnung stellte eine Ergänzung der Ernährungsbewirtschaftungsverordnung dar. Ihr Zweck lag bereits im Vorfeld der Verteilung. Sie sollte sicherstellen, dass die bewirtschafteten Erzeugnisse auch tatsächlich in den Warenverkehr gelangen, damit schließlich eine Verteilung nach den Grundsätzen der Ernährungsbewirtschaftungsverordnung stattfinden kann.¹¹⁸² Hierzu sah die Landwirtschaftsveranlagungsverordnung in ihrem Kern ein dreistufiges Veranlagungsverfahren vor. Zunächst wurden mittels eines Erzeugerfragebogens die notwendigen Informationen eingeholt (§ 4 LwVeranlV). Diese Angaben wurden sodann zur Ermittlung der jeweiligen Ablieferungsmengen her-

¹¹⁸⁰ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ernährungsbewirtschaftungsverordnung (EBewiVwV) v. 1. Februar 1979, BAnz. Nr. 23, S. 2.

¹¹⁸¹ Art. 2 der Verordnung zur Änderung der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung und zur Aufhebung der Landwirtschaftsveranlagungsverordnung v. 1. März 2012, BGBl. I S. 413.

¹¹⁸² Pfeiffer/Werschnitzky, Veranlagung landwirtschaftlicher Erzeuger zur Ablieferung bewirtschafteter Erzeugnisse, 2. Auflage 1988, S. 18.

angezogen (§ 5 LwVeranIV). Zuletzt wurde den Landwirten in einem Ablieferungsbescheid der Inhalt ihrer Ablieferungspflicht mitgeteilt (§ 6 LwVeranIV).

C. Rechtsverordnungsentwürfe

Weitere vier Rechtsverordnungen, die eine Flankierung und Ergänzung der Ernährungsbewirtschaftungsverordnung darstellen, liegen derzeit nur als Entwürfe vor.

So existiert ein **Entwurf für eine Lebensmittelzuteilungsverordnung (LMZV)**.¹¹⁸³ Zum Erlass einer entsprechenden Verordnung ermächtigt § 13 I EBewiV, d.h. die Rechtsverordnung ermächtigt zum Erlass einer Rechtsverordnung. In der Verordnung werden Zuteilungssätze festgelegt. Es wird demnach bestimmt, welche Lebensmittelmengen in welchen Zeiträumen bezogen werden dürfen. Es handelt sich hierbei um für das gesamte Bewirtschaftungssystem essentielle und für die Menschen existentielle Regelungen.

Ebenso liegt ein **Entwurf für eine Umrechnungssätzeverordnung** vor. Auch für diese Rechtsverordnung stellt die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung mit § 27 III eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage bereit. In der Umrechnungssätzeverordnung inklusive ihrer Anlage¹¹⁸⁴ wird festgelegt, nach welchen Umrechnungssätzen Hersteller ihre Bezugsscheine für die für die Produktion erforderlichen Rohstoffe erhalten.

Ebenso als **Entwurf** liegt eine **Schwundvergütungsverordnung** vor. Zu ihrem Erlass ermächtigt § 28 EBewiV. Die Schwundvergütungsverordnung soll Verluste ausgleichen, die dem Groß- und Einzelhandel durch in der Bewirtschaftung liegende Umstände (z.B. durch die Lagerung) entstehen können.¹¹⁸⁵ Ausgeschöpft wird die Ermächtigung aus § 28 EBewiV allerdings nicht, der Entwurf stützt sich nur auf § 28 Nr. 1 und nicht auch auf § 28 Nr. 2, sodass nur der Umfang von Schwundvergütungen festgelegt wird und nicht auch ein Verfahren für die Feststellung von Schwundvergütungen.

Zuletzt liegt noch ein **Entwurf für eine Ernährungspreisstopppverordnung** vor. Auch sie ergänzt die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung, indem sie die Anordnung eines allgemeinen Preisstopps vorsieht. Auf diesem Wege soll trotz des sinkenden Angebotes

¹¹⁸³ Quelle: interne Dokumente des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft

¹¹⁸⁴ In die Anlage, sofern sie denn ebenfalls als Entwurf vorbereitet ist, konnte während der Recherchen keine Einsicht genommen werden.

¹¹⁸⁵ Suhl/Szymanski/Heicking/Pfeiffer/Syring, Endbericht des Forschungsvorhabens auf dem Gebiet der Ernährungsnotfallvorsorge Teil 1, 1996, S. 29.

und der steigenden Nachfrage im Falle einer Versorgungskrise ein angemessener Preisstand gesichert werden.¹¹⁸⁶

¹¹⁸⁶ Über die Gründe für das Ausbleiben des Erlasses dieser Rechtsverordnungen kann nur spekuliert werden.

Kapitel 4: Gang der Untersuchung

Ziel der Bearbeitung des zweiten Teils des Forschungsvorhabens ist es, den legislativen Änderungsbedarf im Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge zu untersuchen, ggf. bestehende Regelungslücken ausfindig zu machen und entsprechende Möglichkeiten der Verbesserung des Regelungswerkes vorzustellen. Um strukturiert den konkreten Reformbedarf, auch abseits von leitenden Grundprinzipien und der grundsätzlichen Regelungstechnik, ermitteln zu können, wurde die Ernährungsnotfallvorsorge in einzelne sachliche Bereiche untergliedert, die sodann einzeln auf ihren Reformbereich hin untersucht werden. Der Vorstellung und Erläuterung des weiteren Vorgehens ist das folgende Kapitel 5 gewidmet.

A. Beschreibung des Bereichsansatzes und des Vorgehens innerhalb der einzelnen Teilbereiche

Die Ernährungsnotfallvorsorge kann in verschiedene Sachbereiche unterteilt werden, in die der Staat zum Zwecke der Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung in Krisenzeiten eingreifen kann und ggf. auch eingreifen muss. Für die Bearbeitung der oben genannten Fragestellung wurden die folgenden **sechs Teilbereiche** gebildet: Produktion, Verteilung, Preis, Import und Export, Meldungen und Auskünfte sowie Vorsorge i.e.S.¹¹⁸⁷

Jeder der aufgezählten Sachbereiche wird im fünften Kapitel untersucht, wobei innerhalb der einzelnen Sachbereiche grundsätzlich stets denselben Grundfragen nachzugehen ist. Im Mittelpunkt des ersten Schrittes stehen ihrerseits die **Ermächtigungsgrundlagen**. Es ist festzustellen, ob für Eingriffe in den entsprechenden Bereich Ermächtigungsgrundlagen im Ernährungssicherstellungs- bzw. Ernährungsvorsorgegesetz vorhanden sind. Die gefundenen Ermächtigungsgrundlagen werden aufgezählt und analysiert. Schließlich ist meist danach zu fragen, ob für möglicherweise notwendige Eingriffe in den jeweiligen Bereich Ermächtigungsgrundlagen fehlen. In diesem Fall kann regelmäßig ein Vorschlag für eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage erarbeitet werden.

Der zweite Schritt widmet sich dem (geringen) Bestand an **Rechtsverordnungen**. Es sind die in jedem der genannten Bereiche geltenden Rechtsverordnungen zu analysieren, aber auch die bereits wieder abgeschafften Rechtsverordnungen sowie die vorhan-

¹¹⁸⁷ Dabei handelt es sich nicht um Gesetzesbegriffe, sondern um Einordnungsvorschläge.

denen Entwürfe. Auch hier werden, sofern dies notwendig ist, Kritik an den einzelnen Regelungen der Rechtsverordnungen geübt und Verbesserungsvorschläge erarbeitet. Ist diese Untersuchung abgeschlossen, muss nach dem Fehlen notwendiger Rechtsverordnungen gefragt werden. Für diese kann bereits eine Ermächtigungsgrundlage im Ernährungssicherstellungsgesetz bzw. Ernährungsvorsorgegesetz vorhanden sein oder es wurde bereits im ersten Schritt das Fehlen einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage bemängelt. Sofern eine entsprechende Rechtsverordnung nur für das Ernährungssicherstellungsgesetz vorliegt, muss danach gefragt werden, ob eine Übertragbarkeit auf Situationen nach dem Ernährungsvorsorgegesetz gegeben ist bzw. welche Modifikationen vorgenommen werden sollten. Wenn für notwendig erachtete Rechtsverordnungen gänzlich fehlen, ist danach zu fragen, wie entsprechende Rechtsverordnungen in groben Zügen aussehen könnten.

Nach der Beschäftigung mit den Ermächtigungsgrundlagen und Rechtsverordnungen ist in einem dritten Schritt zu prüfen, ob es **Verwaltungsvorschriften** gibt. Auch hier ist ggf. eine Analyse und Bewertung vorzunehmen.

Gedanklich ist sodann in einem letzten Schritt zu prüfen, ob **sonstige Rechtsvorschriften** (Gesetze und Verordnungen außerhalb der Ernährungsnotfallvorsorge) in diesem Bereich eine Rolle spielen. Es ist danach zu fragen, ob ein Ineinandergreifen mit anderen Regelungen gegeben ist bzw. ob dies verbessert werden könnte.

B. Vorstellung der Teilbereiche

Als Teilbereiche wurden, wie oben bereits genannt, die Produktion, die Verteilung, der Preis, Import und Export, Meldungen und Auskünfte sowie die Vorsorge i.e.S. gewählt.

Zunächst kann der Staat regelnd in die **Produktion** der Erzeugnisse eingreifen. Die Produktion umfasst hierbei alle Vorgänge, die mit der landwirtschaftlichen Erzeugung, der Gewinnung und Herstellung von Erzeugnissen sowie ihrer Be- und Verarbeitung in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Hierzu gehören auch die **Verpackung** der Erzeugnisse und somit auch die Festlegung bestimmter Verpackungsmengen. Ebenso gehören Maßnahmen, welche die **Qualität** bzw. die **Beschaffenheit der Erzeugnisse** betreffen, in diesen Bereich. Unabdingbar für die Produktion von Erzeugnissen sind auch das Vorhandensein von ausreichend sächlichen Produktionsmitteln und von Arbeitskräften, sodass diesbezügliche Regelungen in den Bereich der Produktion fallen.

Sind die Erzeugnisse produziert, kann der Staat Rechtsverordnungen erlassen, welche die **Verteilung** der Lebensmittel regeln. Der Bereich der Verteilung beginnt in dem Moment, in dem die Erzeugnisse aus dem Produktionsbetrieb entfernt wurde, z.B. dem Handel übergeben wurde. Ab diesem Moment müssen die Verteilungsregelungen greifen, um sicherzustellen, dass die produzierten Lebensmittel auch auf den Markt gelangen. Ist Adressat der Maßnahmen jedoch der Produzent, wie z.B. die Anordnung der Ablieferung von Lebensmitteln durch den Produzenten an eine bestimmte Abgabestelle, werden entsprechende Regelungen noch dem Bereich der Produktion zugeordnet um die Vorgänge der Produktion nicht künstlich zu trennen. Umfasst vom Bereich der Verteilung ist auch der Transport der produzierten Waren, inklusive der hierfür notwendigen Infrastruktur, der benötigten Arbeitskräfte und auch des notwendigen Kraftstoffs, bis hin zum Endverbraucher. Kern der den Verteilungsbereich betreffenden Regelungen ist die Einführung eines umfassenden **Bewirtschaftungssystems mit Rationierungsmaßnahmen**. Auch die Festlegung von bestimmten Abgabemengen fällt somit in diesen Bereich. Ebenfalls dem Bereich der Verteilung zuzuordnen sind Regelungen, welche die Lager des Lebensmittelgroß- und Einzelhandels betreffen. Ausdrücklich ausgenommen – und dem letzten Bereich zugeordnet – werden aus dem Bereich der Verteilung solche Vorratslager, die vorrangig aus Gründen der Ernährungsvorsorge betrieben werden.

Staatliche Eingriffe, die direkten Einfluss auf den Preis der Lebensmittel selbst nehmen, werden dem dritten Sachbereich (Bereich **Preis**) zugeordnet. Erfasst werden von diesem Bereich die Preise zwischen Produzenten und Großhändlern, zwischen Großhändlern und Einzelhändlern sowie schließlich die Preise, die bei der Abgabe an die Bevölkerung gefordert werden dürfen.

Weiterhin kann der Staat Maßnahmen ergreifen, um den **Import und den Export** von Lebensmitteln zu steuern. Dieser vierte Bereich umfasst solche Regelungen, die entweder die Einfuhr von Erzeugnissen beeinflussen oder die Ausfuhr von Lebensmitteln begrenzen sollen.

Neben diesen vier vertriebsbezogenen Bereichen, in die der Staat nur im Falle einer eingetretenen Versorgungskrise eingreifen kann, gibt es zwei Teilbereiche, für die bereits in krisenfreien Zeiten Regelungen vorgesehen sind. Dies ist einerseits der Bereich der **Meldungen und Auskünfte**. Meldungen und Auskünfte der Betriebe der Nahrungsmittelbranche an die staatlichen Institutionen sind bereits im Vorfeld einer Krise von großer Bedeutung für die Informationsgewinnung, sind aber auch während einer eingetre-

tenen Versorgungskrise unabdingbar, um sachgerechte Maßnahmen ergreifen zu können.

Ebenfalls bereits in krisenfreien Zeiten von Bedeutung sind Regelungen im Bereich der **Vorsorge i.e.S.** In diesen sechsten Bereich gehören insbesondere die Anlegung, Unterhaltung und Kontrolle von Vorräten. Bisher betrifft dieser Bereich – mit einer Ausnahme bzgl. der Lagerung von Kondensmilch – ausschließlich den Staat. Denkbar wäre es aber auch, Unternehmen und Privatpersonen in die Vorratshaltung einzubinden. Sofern schließlich eine Verteilung der Vorräte angeordnet wird, gehören alle folgenden Vorgänge dem Bereich der Verteilung an.

Die vorgenommene Einteilung hat den **Vorteil** der differenzierten Problemsichtenden Lösung, weist aber auch **Schwächen** auf. Nicht immer ist eine eindeutige Zuordnung von Ermächtigungsgrundlagen und Rechtsverordnungen zu einem der Bereiche möglich. So greifen einige Maßnahmen zugleich in mehrere Bereiche ein, andere gehören bei strenger Betrachtung keinem der genannten Bereiche an. In solchen Fällen wird dies klargestellt und entsprechende Regelungen werden dem sachnächsten Bereich zugeordnet. Ohne gegenüber den Schwächen dieser Systematisierung blind zu sein, kann der entwickelte „Bereichsansatz“ dennoch als Ausgangspunkt für die Untersuchungen genommen werden, da er eine strukturierte und nachvollziehbare Analyse sämtlicher bestehender Regelungen und das Auffinden eventueller Regelungslücken erlaubt.

Kapitel 5: Untersuchung der Bereiche

A. Bereich „Produktion“

I. Ermächtigungsgrundlagen

Dem Bereich der Produktion sind viele Rechtsverordnungsermächtigungen zuzuordnen. In der Gesamtschau und Zusammenwirken erlauben sie **vielfältige Eingriffe** in den Produktionsprozess. Auf Grund der zum Teil schwierigen Abgrenzung zwischen den einzelnen Bereichen, wäre eine Neustrukturierung anzustreben.

1. Existente Ermächtigungsgrundlagen

a. Landwirtschaftliche Produktion: Anbau von Nutzpflanzen und Haltung von Tieren (§ 2 I Nr. 1 EVG, § 1 I Nr. 1 ESG)

aa. Allgemeines

Die beiden Regelungen des § 2 I Nr. 1 EVG respektive § 1 I Nr. 1 ESG bilden ein sich ergänzendes Paar damit beide Arten von Nahrungsmitteln - **tierische wie pflanzliche** - umfassend mit Regelungen zur Sicherung der Versorgung versehen werden kann.¹¹⁸⁸ Diese Regelung gestattet, den Verordnungsgeber steuernd in die **Urproduktion** einzugreifen. Dies umfasst neben der Aussaat in den Erdboden beispielsweise auch Zucht und Vermehrung pflanzlicher Organismen in Gewässern.¹¹⁸⁹ Im Bereich der Haltung von Tieren sind zum einen Regelungen über die Art der Haltung möglich. Damit kann der Verordnungsgeber auf die verschiedenen Gefahren, beispielsweise durch radioaktive Kontamination von Weideflächen, für die Versorgung reagieren.¹¹⁹⁰ Die Ermächtigungsgrundlage umfasst aber auch Regelungen über die Vermehrung von Tieren.¹¹⁹¹ So kann der Verordnungsgeber z.B. die Besamung von Beständen anordnen oder festlegen, welche Tierrassen zur Nahrungsmittelproduktion vorrangig vermehrt werden sollen. Umfasst werden können von Regelungen auf Grund dieser Rechtsverordnungsermächtigung nur solche Tiere, die nicht ausschließlich den jagd- und

¹¹⁸⁸ BT-Drs. 11/6156, S. 7.

¹¹⁸⁹ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 26.

¹¹⁹⁰ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 53.

¹¹⁹¹ BT-Drs. IV/893, S. 10.

fischerrechtliche Regelungen unterliegen.¹¹⁹² Eine **Ergänzung** der Rechtsverordnungen ermächtigungen des Ernährungsvorsorgegesetzes **um jagd- und fischerrechtliche Ermächtigungen** wäre demnach anzustreben. Neben der ernährungsspezifischen Ermächtigung zur konkurrierenden Gesetzgebung in Art. 74 I Nr. 17 2. Var. GG, eröffnen Art. 74 I Nr. 28 GG jagdrechtliche Regelungen durch den Bund und Art. 74 I Nr. 17 4. Var. GG fischereirechtliche Regelungen (für die Hochsee- und Küstentischerei) durch den Bund.¹¹⁹³ Dies sind Bereiche, in denen Regelungen langfristige Auswirkungen haben, da sie Ernte- und Zuchtzyklen brauchen, um Wirkung zu entfalten. Kurzfristige Eingriffsmöglichkeiten bestehen bei der Festlegung der Art der Haltung. Hier können schnell Anordnungen erfolgen, die den Tierbestand vor negativen Umwelteinflüssen schützen sollen. Mit der kurzzeitigen Erhöhung der Abschuss- und Fangquoten können kurzfristige Engpässe begegnet werden.

bb. Auswahl der anzubauenden und gezüchteten Arten

Soweit der Staat in die **Auswahl der gezüchteten Tierarten** und der **angepflanzten Pflanzenarten** eingreift, wird dies im wesentlichen nur bei langfristigen Versorgungskrisen Auswirkungen haben können. Bei kurzfristigen Versorgungskrisen werden diesbezügliche Eingriffe keinen Beitrag zur Steigerung der Nahrungsmittelproduktion haben können.

Da Rechtsverordnungen auf Grund dieser Ermächtigungsgrundlage nur Anwendung finden, wenn die Versorgungskrise festgestellt ist, können sich Schwierigkeiten bezüglich der sachgerechten Anwendung ergeben: Bei langsam "aufziehenden" Versorgungskrisen, wie sie zum Beispiel durch lange Dürreperioden entstehen können, kann erst beim Vorliegen der hohen Gefahrenschwelle der Versorgungskrise in die Auswahl der angebauten Pflanzenarten und gezüchteten Tiere eingegriffen werden. Bereits vor diesem Zeitpunkt kann es jedoch angezeigt sein, dass entsprechende Eingriffe erfolgen, da diese eine sehr lange Vorlaufzeit bis zur Entfaltung ihrer Wirkung haben. Hier wäre die richtige Anwendungsschwelle zwischen dem Normalzustand und der Versorgungskrise zu suchen. Sinnvollerweise sollten solche Vorgaben eine Zuchtperiode - respektive Anbauperiode - vorher erfolgen können, wenn eine Gefahr für die Versorgung in Zukunft wahrscheinlich erscheint. Die **angemessene Anwendungsschwelle** wäre somit das

¹¹⁹² V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 53.

¹¹⁹³ Vgl. Haratsch, in: Sodan (Hg.), Grundgesetz, 2. Auflage 2011, Art. 74 Rn. 62,

Vorliegen einer Gefahr, die sich mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in Zukunft auf die Versorgungssituation niederschlagen kann. Dies würde sich jedoch dem Konzept des Ernährungsvorsorgegesetz und seinem Vorrang von marktgerechten Maßnahmen widersprechen, solange keine akute Bedrohung eingetreten ist.

Es soll den Marktteilnehmern grundsätzlich unbenommen bleiben zu entscheiden, welche Arten sie anbauen respektive züchten möchten. Ist absehbar, dass eine Gefährdung in Zukunft eintreten könnte, so ist auch auf die eigene Planung der Marktteilnehmer zu vertrauen. Es kann eine unverbindliche Konsultation und Ausgabe von Empfehlungen durch die Bundesregierung erfolgen. Die jetzige Konzeption ist beizubehalten und die Regelung über den Anbau von Nutzpflanzen und die Haltung von Tieren auch weiterhin im Katalog der erst mit der Versorgungskrise anzuwendenden Regelungen zu belassen, trotz des relativ langen Zeithorizonts solcher Regelungen. Im Falle langanhaltender Versorgungskrisen sind Eingriffe hier zwingend erforderlich. Die Möglichkeit der Konsultation und Beratung bei drohenden Versorgungskrisen ist in das Ernährungsvorsorgegesetz aufzunehmen.

cc. Schutz von Tieren und Pflanzen als Nahrungsmittelquelle

Neben der Tier- und Pflanzenart bezogenen Auswahl der Regelungen dienen diese Ermächtigungsgrundlagen auch zum **Schutz der Tiere und Pflanzen**, sodass diese weiterhin als Nahrungsmittel genutzt werden können. Radioaktive oder sonstige Kontaminationen der Weideflächen oder des Bodens können die dort weidenden Tiere zur Verarbeitung als Nahrung unbrauchbar machen. Genauso kann die Aussaat von Saatgut in kontaminierten Boden die Qualität dieser Pflanzen beeinträchtigen. Aussaat- und Weideverbote können hier zum Schutz vor solchen Beeinträchtigungen angezeigt sein. Hierbei schlägt die **Lebensmittelsicherheit** in eine Frage der **Ernährungsvorsorge** um: Wenn durch mögliche Kontamination einer großen Anzahl an Tieren und Pflanzen die Versorgung der Bevölkerung mit einer hinreichenden Menge an lebenswichtigen Erzeugnissen gefährdet ist, können regionale Weide- und Aussaatverbote ausgesprochen werden. Die dafür nötige Rechtsverordnung kann auf Grundlage der Ermächtigungsgrundlage der §§ 2 I Nr. 1 EVG, 1 I Nr. 1 ESG erlassen werden.

b. Industrielle Produktion: Gewinnung und Herstellung von Erzeugnissen (§ 2 I Nr. 2 1. und 2. Var. EVG, § 1 I Nr. 2 1. und 2. Var. ESG)

Die Rechtsverordnungsermächtigung des § 2 I Nr. 2 1. und 2. Var. EVG und § 1 I Nr. 2 1. und 2. Var. ESG umfasst die **Gewinnung und Herstellung von Erzeugnissen** inkl. der bäuerlichen Produktion. Die genaue Abgrenzung der beiden Begriffe ist dabei schwierig.¹¹⁹⁴ *Von Welck* versteht - ohne eine Begründung für diese Auslegung zu geben - unter Gewinnung auch die Aneignung von Tieren bei der Jagd und Fischerei.¹¹⁹⁵ Dies ist mit dem Wortlaut - als Grenze jeglicher Auslegung - schwerlich in Einklang zu bringen: Die Gewinnung setzt eine vorhergehende Pflanzung oder Zucht voraus. Es kann nur gewonnen werden, was vorher gesät (oder gezüchtet) wurde. Die Jagd ist keine Gewinnung. Gewinnung umfasst (nur) die Schlachtung der Tiere (bzw. die Nutzung der Produkte von Tieren, wie Eiern oder Milch), welche sich bereits im Besitz befindet. Das Ausschachten unterfällt dem Begriff der Gewinnung.¹¹⁹⁶ Eine Zusammenlegung beider Begriffe zu einer Ermächtigung über die "**Produktion von Erzeugnissen**" wäre denkbar. Gegen eine solche Änderung spricht jedoch die Weite des Begriffes. Die Produktion umfasst auch die Be- und Verarbeitung. Die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Gewinnung und Herstellung sind für den Erlass von Rechtsverordnungen unerheblich, da sich Rechtsverordnungen auf beide Begriffe stützen können. Die Aufnahme einer Rechtsverordnungsermächtigung für jagdrechtliche Regelungen, sowie für Regelungen der Fischerei ist, wie bereits dargestellt, jedoch anzustreben.

c. Erfassung und Ablieferung, § 2 I Nr. 2 3. und 4. Var. EVG, § 1 I Nr. 2 ESG

Ein weitere Rechtsverordnungsermächtigung im Bereich der Produktion ist in § 2 I Nr. 2 3. und 4. Var. EVG sowie § 1 I Nr. 2 3. und 4. Var. und Nr. 6 ESG zu finden. Diese ermöglichen Regelungen über die **Erfassung**, die **Ablieferung** und - nur im ESG - die **Veranlagung** (zur Ablieferung). Dem Bereich "Produktion" sind sie zu zuordnen, da sie sich an den Produzenten richten.

Der Bereich **Verteilung** umfasst Rechtsverordnungsermächtigungen für Regelungen, die sich an Betriebe richten, die nicht als primären Geschäftszweig die Nahrungsmittelproduktion haben (bei denen Transportdienstleistungen nur notwendige Nebenhandlungen

¹¹⁹⁴ Vgl. Teil 1 Kapitel 7, sowie *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 36.

¹¹⁹⁵ *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 53.

¹¹⁹⁶ *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 35.

sind) der Bereich Verteilung umfasst daher Rechtsverordnungsermächtigungen nur für solche Regelungen, die sich vornehmlich an andere Betriebe und Personen richten. Dies kann z.B. die Verpflichtung von Logistikunternehmen sein, Hülsenfrüchte aus den staatlichen Lagern an Großküchen zu transportieren.

aa. Erfassen

Wie bereits in Kapitel 7 des 1. und 2. Meilensteins beschrieben, erlaubt der Begriff "**Erfassung**" mehrere Auslegungsvarianten und kann insoweit den Rechtsanwender vor Abgrenzungsschwierigkeiten stellen. Die Ermittlung und Registrierung der Erzeugnisse wird zwangsweise vom Begriff der Erfassung umfasst.¹¹⁹⁷ Das physische Ergreifen von Erzeugnissen wird von der Ermächtigungsgrundlage des § 2 I Nr. 2 3. Alt. EVG nicht umfasst.¹¹⁹⁸ Durch diese Grenzziehung der Reichweite stellt sich die Frage, ob diese Ermächtigungsgrundlage weiterhin notwendig ist. Die Regelungen über die Melde- und Auskunftspflichten und die Ermächtigungsgrundlage zur Erfassung von Nahrungsmitteln überschneiden sich. § 9 I EVG erlaubt Auskünfte von Personen, die in der Ernährungs- und Landwirtschaft tätig sind, soweit sie für die Durchführung oder die Vorbereitung der Durchführung von Rechtsverordnungen erforderlich sind. Dies bedeutet, dass bereits vor Feststellung der Versorgungskrise **Auskünfte** zu erteilen sind.¹¹⁹⁹ Darüber hinaus ermöglicht § 2 I Nr. 7 EVG, **Meldepflichten** einzuführen, welche gem. § 3 II 3 EVG nicht an die Feststellung der Versorgungskrise gebunden sind. Während Auskünfte gem. § 9 I EVG nur die Beantwortung von konkreten Fragen an die Betriebe umfasst, bedeutet Meldepflicht i.S.v. § 2 I Nr. 7 EVG die regelmäßige, selbstinitiierte Übermittlung von Informationen der Betriebe. Meldepflichten treffen Betriebe demzufolge stärker, da sie regelmäßig Meldungen an die Behörden abgeben müssen, während Auskunftersuchen jeweils nur zur einmaligen Beantwortung verpflichtet. Diese Regelungen sind jedoch insgesamt dem Bereich Meldung und Auskünfte zuzuordnen, vgl. hier Kapitel 5 Gliederungspunkt E. "**Erfassung**" i.S.v. § 2 I Nr. 2 3. Alt. EVG erlaubt darüberhinausgehend die Ermittlung und Registrierung der Bestände aus den - auf Grund der Melde- und Auskunftsvorschriften erhobenen - Daten.¹²⁰⁰ Die Verknüpfung der verschiedenen Daten

¹¹⁹⁷ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 37.

¹¹⁹⁸ Vgl. Teilendbericht zum 1. und 2. Meilenstein, S. 146f.

¹¹⁹⁹ Vgl. noch zur Rechtslage vor Einführung des Tatbestandes "Vorbereitung der Durchführung", V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 16 Rn. 4, 10.

¹²⁰⁰ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 38.

erlaubt der Behörde, Erkenntnisse für ihre Arbeit zu ziehen, die aus den unverknüpften Daten nicht ersichtlich gewesen wären. Die zuständige Behörde kann sich ein umfassenderes Bild von der Lage der Ernährungs- und Landwirtschaft machen, wenn sie die jeweils getrennten Daten der Meldevorschriften mit Erkenntnissen aus gezielten Anfragen (auch auf Grund von Rechtsverordnungen nach § 2 I Nr. 8 EVG, die tagesaktuelle Daten umfassen können¹²⁰¹) an bestimmte Akteure in der Ernährungs- und Landwirtschaft ergänzt. Da diese Zusammenführung die Gefahr einer weitgehend umfassenden Datensammlung über diesen Wirtschaftszweig bürgt, ist eine explizite Aufnahme in den Ermächtigungsgrundlagen wünschenswert und daher beizubehalten. Dies gilt umso mehr, als dass eine Zusammenführung Daten aus verschiedenen Quellen auch auf höheren Organisationsebenen erfolgen soll: So ist die zentrale Erfassung von Beständen und Produktionsmengen auf Ebene der Bundesländer durch Zusammenführung der Daten der Landkreise und Gemeinde durch eine Rechtsverordnung auf Grund von § 2 I Nr. 2 3. Alt. EVG möglich. Zu den Details der Ausgestaltung vgl. Kapitel 5 Gliederungspunkt E.

Da der Begriff "Erfassung" eine solche Zusammenführung und weiteren Verarbeitung der Daten nur bei einer sehr weiten Auslegung des Begriffes abdeckt, wäre eine Konkretisierung der Ermächtigungsgrundlage wünschenswert. Es sollte daher eine Rechtsverordnungsermächtigung zur Regelung der **Zusammenführung und Auswertung von Daten** in den Katalog des § 2 I EVG (und ggf. des § 1 I ESG) aufgenommen werden.

Eine solche Erweiterung wäre aus Gründen der Rechtsklarheit sowie zur Ermöglichung der Verknüpfung bereits vor Feststellung der Versorgungskrise in § 2 I Nr. 7 EVG zu verorten. Dies würde sicherstellen, dass das Bundesamt für Lebensmittel und Ernährung (BLE) seinen Auftrag zur Aufstellung von zentralen Versorgungs- und Bevorratungsplänen aus § 6 Nr. 2 EVG effektiv ausführen kann.

bb. Ablieferung

Die Ermächtigungsgrundlagen der § 2 I Nr. 2 4. Alt. EVG und § 1 I Nr. 2 4. Alt. ESG ermöglichen, Rechtsverordnungen über die **Ablieferung** von Erzeugnissen zu erlassen. Da es sich hierbei um Regelungen zur Ablieferung durch den Produzenten handelt, ist diese Ermächtigungsgrundlage dem letztlich Bereich "Produktion"¹²⁰² zuzuordnen.

¹²⁰¹ BT-Drs. 11/6157, S. 9.

¹²⁰² Welches kein Gesetzesbegriff ist.

Bemerkenswert ist, dass im Rahmen des Ernährungssicherstellungsgesetzes Rechtsverordnungen auch zur **Veranlagung der Erzeuger zur Ablieferung** möglich sind, § 1 I Nr. 6 ESG, während diese Ermächtigungsgrundlage im Ernährungsvorsorgegesetz nicht vorzufinden ist. Die Veranlagung zur Ablieferung umfasst die staatliche Festlegung von Ablieferungsmengen. Dabei muss der Staat zum einen die objektiven Faktoren des zur Ablieferung veranlagten Betriebes berücksichtigen. Diese umfassen u.a. die vorhandenen Lagerkapazitäten und die Lage. Zum anderen muss der Staat - zumindest wenn ohne Berücksichtigung ein Härtefall eintreten würde - subjektive Faktoren in die Abwägung einstellen. Diese umfassen die personellen Kapazitäten des Betriebes, die vom verbleibenden Produktionsumfang zu ernährenden Inhaber etc.¹²⁰³

Es ist kein Grund ersichtlich, wieso im Rahmen des Ernährungsvorsorgegesetzes der Staat keine Möglichkeit erhalten soll, die Höhe der Ablieferung, d.h. die Ablieferungsmengen, zu bestimmen. Eine Ablieferung, deren Höhe in dem Belieben des Inhabers des Betriebes gestellt wird, läuft leer, da dieser geneigt ist, keine Waren abzuliefern. Diese Regelung könnte durch eine sprechende weite **Auslegung des Begriffes "Ablieferung"** in § 2 I Nr. 2 4. Alt. EVG von diesem mit umfasst werden. Da eine Ablieferungspflicht ohne Festlegung der Ablieferungsmenge ins Leere laufen würde, muss diese Ermächtigungsgrundlage auch die Bestimmung der Ablieferungsmenge umfassen. Diese Auslegung des Begriffes "Ablieferung" in § 2 I Nr. 2 4. Alt. EVG verbietet sich aber, da im sachverwandten Ernährungssicherstellungsgesetz explizit eine Rechtsverordnungsermächtigung über die Veranlagung zur Ablieferung in § 1 I Nr. 6 ESG enthalten ist. Dem Gesetzgeber kann nicht unterstellt werden, dass er mit der Ermächtigung zur "Ablieferung" im Ernährungssicherstellungsgesetz und im Ernährungsvorsorgegesetz verschiedene Dinge meinen wollte. Auch die Gesetzesmaterialien sprechen davon, dass der Katalog des § 2 I EVG an den des § 1 I ESG angelehnt wurde,¹²⁰⁴ sodass eine unterschiedliche Auslegung des selben Begriffes nicht überzeugen kann. Eine Regelung zur Veranlagung zur Ablieferung ist daher in den Katalog des Ernährungsvorsorgegesetzes aufzunehmen, da solch eine Regelungen der Abliefermengen bisher vom Katalog des § 2 I EVG nicht umfasst wird. Nur mit dieser Erweiterung von § 2 I EVG lässt sich eine effektive Rechtsverordnung zur Ablieferung entwickeln und auf das Ernährungsvorsorgegesetz stützen.

¹²⁰³ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 78.

¹²⁰⁴ BT-Drs. 11/6157, S. 9.

Ein weiterer Punkt, welcher sich als Neuaufnahme in den Katalog von § 2 I Nr. 2 EVG anbietet, ist die Frage der **Vergütung oder Entschädigung für Ablieferungsleistungen**. Da der Vorrang der marktgerechten Maßnahmen des § 1 II EVG aufzeigt, dass bei der Ernährungsnotfallvorsorge sich so weit wie möglich marktgerechten Maßnahmen den Vorzug zu geben ist, ist auch eine Entschädigungsregelung in Rechtsverordnungen über die Ablieferung aufzunehmen, soweit die Ablieferung an staatliche Stellen zu erfolgen hat. Insgesamt ist die Entschädigungsregel schon ein zwingender Bestandteil der Ablieferungsregel. Ansonsten wären die Regelungen weder praktikabel noch praktisch durchsetzbar.

Anstatt einer Entschädigungsregel hat der Ordnungsgeber, bei der Verpflichtung zur Ablieferung an andere Private, eine Regel über die **Vergütung des Abliefernden** zu setzen. In beiden Konstellationen ist der Ordnungsgeber zu einer zusätzlichen Regelung aufgefordert. Zur Klarstellung wäre eine Erweiterung des Kataloges von § 2 I Nr. 2 EVG (und ggf. des § 1 I 1 ESG) wünschenswert, sodass klargestellt ist, dass Ablieferungsregelungen von Entschädigungs- und Vergütungsregelungen begleitet werden müssen.

d. Verwendung (§ 2 I Nr. 2 8. Var. EVG, § 1 I Nr. 2 8. Var. ESG)

Durch § 2 I Nr. 2 8. Var. EVG und § 1 I Nr. 2 8. Var. ESG wird es dem Ordnungsgeber ermöglicht, Regelung über die **Verwendung von Erzeugnissen** der Ernährungs- und Landwirtschaft zu treffen. Zwar ist die Abgrenzung zu den anderen Ermächtigungsgrundlagen des Ernährungsvorsorgegesetzes und des Ernährungssicherungsgesetzes teilweise schwierig¹²⁰⁵, jedoch zeichnen sich Regeln über die Verwendung dadurch aus, dass sie unmittelbar nach Herstellung von Nahrungs- und Lebensmitteln ansetzen. Vornehmlich handelt es sich um Verbote, dass Erzeugnisse zu bestimmten Zwecken nicht (mehr) eingesetzt (z.B. nicht mehr verfüttert) werden dürfen.¹²⁰⁶ Dies ermöglicht es, dass die vorhandenen Lebens- und Nahrungsmittel zielgerichtet zur Versorgung, der von der Versorgungskrise betroffenen Bevölkerung eingesetzt werden können. Des Weiteren ermöglicht diese Rechtsverordnungsermächtigung bei der Herstellung, die Verwendung bestimmter notwendiger Bestandteile bei der Herstellung von Lebensmitteln zu reglementieren. Beispielsweise kann der Rechtsverordnungsgeber die Verwendung bestimmter Öl-Sorten bei der Herstellung von Fertiglernahrungsmitteln vorschreiben, um

¹²⁰⁵ Vgl. Teilendbericht zum 1. und 2. Meilenstein, S. 147f.

¹²⁰⁶ V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 45.

damit die ansonsten verwendeten Öl-Sorten einzusparen. Auch sind nahrungspolitische Zielsetzungen möglich: Die Verwendung fettreicherer Bestandteile kann angeordnet werden, wenn die ausreichende Kalorienversorgung der Bevölkerung andernfalls nicht gesichert ist. Zu erwägen wäre auch ein Verbot des Wegwerfens von Lebensmitteln. Somit stellt diese Rechtsverordnungsermächtigung einer der zentralen **Kernbestandteile** der möglichen Regelungen im Rahmen des Ernährungsvorsorgegesetzes dar. Da diese Rechtsregeln in der Regel den Produzenten treffen, da es sich regelmäßig um Vorschriften zur Verwendung oder Nichtverwendung zur Produktion handelt, ist diese Ermächtigungsgrundlage dem Bereich "Produktion"¹²⁰⁷ zuzuordnen. Somit können alle relevanten Maßnahmen auf die vorhandenen Rechtsverordnungsermächtigungen gestützt werden und Änderung an den Ermächtigungsgrundlagen ist nicht angezeigt.

e. Bearbeitung und Verarbeitung (§ 2 I Nr. 2 11. und 12. Var. EVG, § 1 I Nr. 2 11. und 12. Var. ESG)

Bei der Ermächtigungsgrundlage über die Be- und Verarbeitung i.S.v. § 2 I Nr. 2 11. und 12. Var. EVG, § 1 I Nr. 2 11. und 12. Var. ESG handelt es sich um eine Ermächtigungsgrundlage, die einen weiteren Schritt im Produktionsprozess behandeln. Daher ist diese Ermächtigungsgrundlage dem Bereich "Produktion"¹²⁰⁸ zuzuordnen. Diese Rechtsverordnungsermächtigung ermöglicht es, auch die **Herstellung bestimmter Endprodukte** zu regeln. Dabei ist die **Bearbeitung** vornehmlich die Veränderung von Erzeugnissen, ohne dass ihr Charakter eventuell verändert wird. Beispiele wären die Homogenisierung von Milch oder die Hinzufügung von Kohlensäure zu Getränken, ggf. auch die Mischung von Apfelsaft und Mineralwasser zu Apfelschorle. Die **Verarbeitung** dagegen verändert die Charakteristik der Produkte, sodass nach der Verarbeitung ein anderes Produkt steht. Hier wäre ein Beispiel die Hinzufügung von Milchsäurebakterien zu Milch, um aus dieser Käse herzustellen. Die Abgrenzung ist nicht immer eindeutig, jedoch im Ergebnis auch nicht notwendig, da sich Rechtsverordnungen auf beide Rechtsverordnungsermächtigungen stützen können. Von der Gewinnung lässt sich dieses Begriffspaar dadurch abgrenzen, dass die Be- und Verarbeitung zumindest bedingt genießbare Ausgangsprodukte voraussetzen, während die Gewinnung die erstmalige Erzeugung von

¹²⁰⁷ Dies ist kein Gesetzesbegriff.

¹²⁰⁸ Dies ist kein Gesetzesbegriff.

essbaren Produkten ist.¹²⁰⁹ Somit können alle relevanten Maßnahmen auf die vorhandenen Rechtsverordnungsermächtigungen gestützt werden und Änderung an den Ermächtigungsgrundlagen ist nicht angezeigt.

f. Verpackung und Kennzeichnung (§ 2 I Nr. 2 13. und 14. Var. EVG, § 1 I Nr. 2 13. und 14. Var. ESG)

Die Ermächtigungsgrundlage in § 2 I Nr. 2 13. und 14. Var. EVG, § 1 I Nr. 2 13. und 14. Var. ESG erlaubt es, Regelungen über die Verpackung und Kennzeichnung in Rechtsverordnungen zu erlassen. Da diese Regelungen unabdingbar sind, damit eine ordnungsgemäße Verteilung erfolgen kann und sie sich an den Produzenten wendet, da dieser die Verpackung und Kennzeichnung durchführt, ist sie dem Bereich "Produktion" zuzuordnen. Die möglichen Regeln von § 2 I Nr. 2 13. Var. EVG umfassen zum einen Vorgaben zur **Verpackungsgröße und Beschaffenheit**. Hier sind insbesondere Erwägungen über einen möglichst ressourcenschonenden, hygienischen und schnellen Transport und die umgehende und zielgerichtete Verteilung maßgeblich. Zum anderen können durch diese Ermächtigungsgrundlage sinnvolle Verpackungsgrößen vorgegeben werden, sodass eine effektive Verteilung in Anbetracht der regulierten Abgabemengen je Konsument durch die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung gewährleistet ist. So sind die Verpackungsgrößen auf die Mengen, die bei einer Rationierung jeweils abgegeben werden dürfen, abzustimmen. Problematisch erscheint, dass Änderungen der Anforderungen an die Verpackung weitreichende Änderungen im Produktionsprozess erfordern können. Daher sollte der Verordnungsgeber frühzeitig bekanntgeben, welche Verpackungsgrößen im Falle einer Versorgungskrise vorgeschrieben werden. Dies ermöglicht es den Produzenten, sich auf diese Vorgaben bereits vor Eintritt einer Versorgungskrise einzurichten. Zu erwägen ist auch eine Angleichung an das Chemikalienrecht.

Die Vorgabe von Kennzeichnungen nach § 2 I Nr. 2 14. Var. EVG kann aus dreierlei Gründen erfolgen: (a) Kennzeichnungen als **Warnung** (z.B. für Allergiker vor der geänderten Zusammensetzung auf Grund des Mangels eines Inhaltsstoffes), (b) Kennzeichnungen zur **Angabe des Inhalts** und (c) Kennzeichnungen als **Hinweis**, dass es sich um Produkte handelt, welche die Bürger in ihre **individuellen Notfallvorratslagern** aufnehmen sollen. Während (a) und (b) im Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge nur

¹²⁰⁹ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 48.

nach Feststellung der Versorgungskrise relevant sind, handelt es sich bei (c) um Angaben, welche vor Feststellung der Versorgungskrise angebracht werden sollten. Wie in anderen Ländern üblich, ist die Kennzeichnung von Notfallvorratsprodukten in den Ländern sinnvoll, damit die Bevölkerung ihre Vorräte entsprechend bestücken können. Dies ist mit der jetzigen Ermächtigungsgrundlage des § 2 I Nr. 2 13. und 14. Var. EVG nicht möglich, da die Anwendung von Rechtsverordnungen auf Grund dieser Ermächtigungsgrundlage an die Feststellung der Versorgungskrise gebunden ist, § 3 II EVG. Es ist deshalb anzustreben, eine solche Ermächtigung **von der Feststellung der Versorgungskrise zu entkoppeln**. Für die Kennzeichnungen nach (a) und (b) ist die Feststellung der Versorgungskrise ein sinnvoller Anknüpfungspunkt. Das Ernährungsvorsorgegesetz soll ja nicht zu jeglicher Art von Kennzeichnungen ermächtigen, sondern lediglich zu ernährungsnotfallvorsorgespezifischen Kennzeichnungen. Diese können beispielsweise als Aufklebern auf die Produkte angebracht werden. Hier ist eine Anpassung an das Lebensmittelrecht und ggf. an das Chemikalienrecht vorzunehmen.

Weder von § 2 I Nr. 2 13. Var. noch 14. Var. EVG werden Regelungen zur **Vermarktung der Produkte** umfasst. Dies kann jedoch im Falle von Versorgungskrisen sinnvoll sein, um die Bevölkerung zu einem bestimmten Kaufverhalten zu animieren (z.B. Kauf von Raps- anstatt Sonnenblumenkernöl). Zwar kann die Bundesregierung selbst werbend tätig sein, es erscheint jedoch zweckdienlich, die privaten Akteure der Ernährungs- und Landwirtschaft in diese Aufklärungsarbeit einzubeziehen. So sollte der Staat die Möglichkeit erhalten durch informative Maßnahmen (Warnungen, Empfehlungen, Sachaufklärung) zur Durchführung der Ernährungssicherung das Kaufverhalten der Bevölkerung zu steuern. Insbesondere für große Unternehmen der Nahrungsmittel- und Landwirtschaft, die verschiedene ähnliche Produkte (wie z.B. verschiedene Ölsorten) produzieren, stellen solche informative Maßnahmen Eingriffe von regelmäßig nur geringer Intensität dar, insbesondere wenn das Unternehmen selbst mehrere Substitutionsprodukte hat. Daher ist es angezeigt, die Ermächtigungsgrundlage um eine Befugnis zur Durchführung von informativen Maßnahmen zu ergänzen.

g. Beschaffenheit der Erzeugnisse (§ 2 I Nr. 3 EVG, § 1 I Nr. 8 ESG)

In § 2 I Nr. 3 EVG und § 1 I Nr. 8 ESG finden sich Ermächtigungen zur Regelung der Beschaffenheit von Erzeugnissen. Während die Ermächtigung über die Verpackung von Erzeugnissen die jeweilige "Umkleidung" von Produkten betrifft, ist die Beschaffenheit

eine Eigenschaft des Produkts selbst. Die Beschaffenheit betrifft u.a. die **Aufbereitung** und **Sortierung**, aber auch die **Zusammensetzung** der Erzeugnisse - sowohl in qualitativer, als auch in quantitativer Hinsicht.¹²¹⁰ Sie ist daher auch dem Bereich "Produktion"¹²¹¹ zuzuordnen, da der Produzent die Beschaffenheit regelt. Im Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge werden insbesondere das Strecken von Lebensmitteln (z.B. Beimahlungszwang von Gerste in der Brotherstellung) oder das Beimischen bestimmter Stoffe (z.B. Wasser in der Magarineherstellung) relevant werden.¹²¹² Ein weiterer Anwendungsfall kann das Beimischen von Nährstoffen, Vitaminen oder Mineralien, sein um die Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen (z.B. zwangsweise Jodierung). Hier können Überschneidungen zur Ermächtigung zur Regelung der Verwendung, sowie zum Lebensmittelrecht auftreten.

Somit kann man hier differenzieren: Rechtsverordnungen auf Grund dieser Ermächtigungsgrundlage können zum einen zur **sparsamen Verwendung** von Nahrungsmitteln oder Grundstoffen erlassen werden. Zum anderen können solche Rechtsverordnungen auf die Sicherstellung einer **ausreichenden Nährstoffversorgung** gerichtet sein.

Diese Funktionen decken die Fragen der Beschaffenheit hinreichend ab. Die Ermächtigungsgrundlage ist demzufolge beizubehalten.

h. Vorübergehende Umstellung (§ 2 I Nr. 6 EVG, § 1 I Nr. 11 2. Var ESG), Aufrechterhaltung (§ 1 I Nr. 11 1. Var. ESG) und Eröffnung von Betrieben (§ 1 I Nr. 11 3. Var. ESG)

Das Ernährungsvorsorgegesetz, sowie das Ernährungssicherungsgesetz ermächtigen zu Rechtsverordnungen über die vorübergehende Umstellung von Betrieben (§ 2 I Nr. 6 EVG, § 1 I Nr. 11 2. Var. ESG). Nur das Ernährungssicherungsgesetz ermächtigt zu Regelung darüberhinaus über die Aufrechterhaltung und Eröffnung von Betrieben der Ernährungswirtschaft. Diese Differenzierung wird durch die Eingriffsintensität begründet: Während die vorübergehende Umstellung zeitlich begrenzt ist, sind die Aufrechterhaltung und die Eröffnung typischerweise langfristig wirkende Eingriffe.¹²¹³ Der staatliche Zwang zur Eröffnung eines Betriebs ist einer der **größtmöglichen Eingriffe**

¹²¹⁰ V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 86.

¹²¹¹ Dies ist kein Gesetzesbegriff.

¹²¹² V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 88.

¹²¹³ V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 101.

in die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit: Der Betreiber wird gezwungen, einen bestimmte Berufungen vorzunehmen oder gar einen neuen Beruf zu ergreifen. Im Umkehrschluss kann er somit keinen anderen Beruf möglicherweise mehr ausführen. Es handelt sich folglich um eine objektive Berufswahlregelung, da der Betreiber auch durch persönliche Anstrengungen keine Möglichkeit erhält, einen anderen Beruf zu ergreifen.¹²¹⁴ Solch ein Eingriff darf nur zur Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut vorgenommen werden.¹²¹⁵

Der Gesetzgeber ging davon, dass die militärischen Konfliktsituationen in denen das Ernährungssicherstellungsgesetz Anwendung findet, u.U. länger wirkende Maßnahmen erfordern, als die Versorgungskrise. Dieser **Typisierung** kann indes nicht gefolgt werden. Zwar können Situationen, die das Maßnahmenregime des Ernährungssicherstellungsgesetzes eröffnen tendenziell länger anhalten. Dies kann für Versorgungskrisen aber auch gelten. Versorgungskrisen sind vielfältig und können beispielsweise auf Grund von Pandemie unvorhergesehene Verläufe nehmen. Insbesondere wird dabei nicht selten ein Ende nicht absehbar sein. Durch die Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit wird eine schwere Gefahr für die öffentliche Versorgung mit Nahrungsmitteln abgewehrt, indem die Produktion in diesen Betrieben wieder aufgenommen wird. Dies kann einen Eingriff rechtfertigen. Damit dieser Eingriff jedoch auch im speziellen Fall verhältnismäßig ist, muss die Auswahl des Anordnungsadressaten einer sachlichen Begründung folgen.¹²¹⁶ Einer solchen Begründung wird der Staat jedoch bereits aus eigenem Interesse folgen: Er wird nur denjenigen zur Eröffnung eines Betriebes zwingen, der dazu in der Lage ist und die Fähigkeit zur Berufsausübung schon bewiesen hat, indem er bereits in der Vergangenheit solche Betriebe betrieben hat. Der Staat wird häufig Betriebseröffnungen an Standorten von Personen verlangen, die diese vor kurzem geschlossen haben. Man sollte darum eher von **Wiedereröffnungen** sprechen. Dies zeigt auch deutlicher die Verknüpfung zur Aufrechterhaltung, die zeitlich der Wiedereröffnung zuvor kommt. Somit können verfassungsrechtliche Gründe eine Herausnahme dieser Ermächtigungsgrundlagen aus dem Ernährungsvorsorgegesetz nicht rechtfertigen.

¹²¹⁴ Scholz, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 69. Erg.-Lfg. 2013, Art. 14 Rn. 335.

¹²¹⁵ BVerfG, NJW 1958, 1035 (1035).

¹²¹⁶ Vgl. Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hg.), Grundgesetz, 12. Auflage 2011, Art. 14 Rn. 53; Scholz, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 69. Erg.-Lfg. 2013, Art. 14 Rn. 341.

Es bleibt festzustellen, dass die Eröffnung von Betrieben oder insbesondere die Aufrechterhaltung auch in Versorgungskrisen erforderlich sein kann und das Ernährungsvorsorgegesetz entsprechend zu ergänzen ist.

Bei der **Aufrechterhaltung** handelt es sich zum einen um Betriebe, die nicht (mehr) rentabel zu betreiben sind, zum anderen um Fälle, in denen der Unternehmer selbst seinen Betrieb auf Grund der Lage aufgeben möchte (beispielsweise um ein Gebiet zu verlassen). Zwangsweise Anordnungen zur Aufrechterhaltung dieser Betriebe, können notwendig werden, um andere Ermächtigungsgrundlagen im Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge nicht ins Leere laufen zu lassen: So ist die Anordnung über die Umstellung der Betriebe wirkungslos, wenn der Betrieb seine Tätigkeit komplett einstellt. Die notwendigen Arbeitskräfte, die der Betreiber benötigt, um der Anordnung über die Eröffnung oder Aufrechterhaltung Folge leisten zu können, können durch das Arbeitssicherstellungsgesetz zur Weiterbeschäftigung jedoch nicht verpflichtet werden, da dieses nur im Spannungs- und Verteidigungsfall aktiviert werden kann. Hierfür bedarf es einer gesetzlichen Regelung für die zwangsweise Zurverfügungstellung von Arbeitsdienstleistungen in nicht-militärischen Krisensituationen. Um die Angemessenheit solcher schwerer Eingriffe sicherzustellen, sind auch Rechtsverordnungen auf Grund dieser Ermächtigungsgrundlage an § 2 III 1 EVG gebunden. Dadurch ist der Rechtsverordnungsgeber dazu gezwungen, die Aufrechterhaltung oder Eröffnung von Betrieben nur anzuordnen, wenn dies unabdingbar zur Sicherstellung der Versorgung ist.

Die Ermächtigung zur Regelung der Aufrechterhaltung und zur Eröffnung von Betrieben ist in das Ernährungsvorsorgegesetz zu übernehmen. Die Ermächtigung zur Regelung der vorübergehenden Umstellung ist im Ernährungsvorsorgegesetz zu belassen.

i. Verwendung von Betriebsmitteln in der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung (§ 1 I Nr. 3 ESG) sowie in Betrieben der Ernährungswirtschaft (§ 1 I Nr. 5 ESG) und Zuteilung von Betriebsmitteln in der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung (§ 1 I Nr. 4 ESG)

Nur das Ernährungssicherstellungsgesetz bietet Ermächtigungsgrundlagen zur Verwendung und Zuteilung von **Produktions- bzw. Betriebsmitteln** in der Landwirtschaft sowie die Verteilung von Betriebsmitteln in den Betrieben der Ernährungswirtschaft. Das Ernährungsvorsorgegesetz kennt keine dementsprechende Ermächtigungsgrundlage. Bemerkenswert ist der Ausschluss der Zuteilung von Betriebsmitteln in Betrieben der

Ernährungswirtschaft, dies ist lediglich in Betrieben der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung möglich.

Des Weiteren verwundert, dass die Ermächtigungsgrundlagen zur Regelung der Verwendung und Zuteilung von Betriebsmitteln in der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, § 1 I Nr. 3 und 4 ESG früher auch im Rahmen der Versorgungskrise anwendbar waren, § 3 I ESG 1965. Durch **Herauslösung des Ernährungsvorsorgegesetzes** aus dem Ernährungssicherungsgesetz ist dieser Ermächtigungsgrundlage für Versorgungskrisen entfallen. Eine Begründung hat der Gesetzgeber für diese Entscheidung nicht zu erkennen gegeben.¹²¹⁷ Die Differenzierung zwischen Ernährungswirtschaft und Land- und Forstwirtschaft erscheint nicht sachdienlich. Die Ernährungswirtschaft braucht genauso, wie die Land- und Forstwirtschaft Betriebsmittel, um einen geregelten Betriebsablauf sicherstellen zu können. Die Betriebsmittel sind zwingende Voraussetzung für die Gewinnung von Erzeugnissen und damit für Rechtsverordnungen auf Grund von § 2 I Nr. 2 1. und 2. Var. EVG und § 1 I Nr. 2 1. und 2. Var. ESG.¹²¹⁸ Jeder Produktionsablauf braucht Betriebsmittel. Bei der Ernährungswirtschaft sind Betriebsmittel wichtig, da eine Tätigkeit ohne Betriebs- und Produktionsmittel regelmäßig nicht ausreicht, sondern Maschinen zur Verarbeitung notwendig sind. Dies gilt umso mehr, als dass in der Land- und Forstwirtschaft mit rein physischem Arbeitsaufwand zwar wenig effektiv, aber zumindest ein Teil der Produktion aufrecht erhalten werden kann. In der Ernährungswirtschaft ist dies nicht möglich. Sie ist zwingend auf Betriebsmittel angewiesen. Somit sollte § 1 Nr. 3, 4 und 5 ESG auch in das Ernährungsvorsorgegesetz übernommen werden.

2. Fehlen von Rechtsverordnungsermächtigungen im Bereich der Produktion

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass folgende Ergänzungen im Katalog des § 2 I EVG anzustreben sind: Erweiterung von § 2 I Nr. 2 1. und 2. Var. EVG um fischerei- und jagdrechtliche Ermächtigungen;¹²¹⁹ Erweiterung von § 2 I Nr. 7 EVG um die Ermächtigung zur Zusammenführung und Auswertung von Daten; Erweiterung von § 2 I Nr. 2 4. Var. EVG zur Anordnung von Maßnahmen zur Veranlagung zur Ablieferung und zur Regelung von Entschädigungs- und Vergütungsfragen in Zusammenhang mit Rechtsver-

¹²¹⁷ Vgl. BT-Drs. 11/6157, S. 9.

¹²¹⁸ So auch V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 73.

¹²¹⁹ Wobei sich hier die Frage der Bundesgesetzgebungskompetenz stellt, welche dann ggf. zu schaffen ist.

ordnungen auf Grund von § 2 I Nr. 2 EVG; Erweiterung von § 2 I Nr. 2 13. und 14. Var. EVG um Ermächtigung zur Regelung der Vermarktung; die Übernahme der Ermächtigungen nach § 1 I Nr. 11 1. Var. und 3. Var. ESG; sowie die Übernahme von § 1 I Nr. 3, Nr. 4 und Nr. 5 ESG.

3. Fazit

In Anbetracht der Vielzahl an Ergänzungsvorschlägen und dem bereits großen und unübersichtlichen Katalog des § 2 I EVG wäre bei Reformbemühungen eine **Neustrukturierung** des Ernährungsvorsorgegesetzes wünschenswert. Insbesondere sollte § 2 I Nr. 2 EVG in mehrere Ermächtigungsgrundlagen aufgespalten werden. Zur Strukturierung bietet sich zum einen eine Trennung von § 2 I Nr. 1 bis 6 EVG auf der einen Seite und § 2 I Nr. 7 und 8 EVG an. Die Differenzierung folgt aus dem unterschiedlichen Aktivierungsmechanismus des § 3 II 3 EVG. Zum anderen ist eine **Überschriftenbildung** anzustreben: So könnte § 2 I Nr. 2 EVG mit der Überschrift "Regelungen über Bearbeitung von Erzeugnisse" versehen werden. § 2 I Nr. 5 EVG könnte mit der Überschrift "Regelungen über die Preisbildung" versehen werden. Die Ermächtigungen des § 2 I Nr. 7 und 8 EVG könnte mit der Überschrift "Regeln über die Informationsbeschaffung" versehen werden.

II. Rechtsverordnungen

Im Bereich "Produktion" existieren damit keine Rechtsverordnungen. Die zwei **Rechtsverordnungen**, welche dem Bereich "Produktion" zuzuordnen wären, sind **entweder aufgehoben** oder **lediglich im Entwurfsstadium**. So wurde die **Landwirtschaftsveranstaltungsverordnung** (LwVeranIV) vom 26. April 1983 (BGBl. I S. 491) mit der Verordnung zur Änderung der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung und zur Aufhebung der Landwirtschafts-Veranlagungsverordnung vom 1. März 2012 (BGBl. I S. 413) aufgehoben. Die **Umrechnungssätzeverordnung** umgekehrt befindet sich erst im Entwurfsstadium. Warum diese nie erlassen wurde, ist unklar.

Die **Landwirtschaftsveranstaltungsverordnung** regelte die Verfahrensweise zur Ermittlung der Ablieferungspflicht nach § 3 Ernährungsbewirtschaftungsverordnung, sollte diese aktiviert werden, § 5 I LwVeranIV. Der Erzeuger war dazu verpflichtet, einen Meldebogen auszufüllen, um damit die Behörde in die Möglichkeit zu versetzen, dass sie die Ablieferungsmengen berechnen konnte, § 4 I LwVeranIV. Die abzuliefernden Mengen

werden mit dem Ablieferungsbescheid festgesetzt und dem Erzeuger bekannt gegeben, § 6 I LwVeranIV. Flankiert wurden diese Bestimmungen durch eine Strafvorschrift, die Abgabe unrichtiger Angabe auf dem Meldebogen und die Nichtbefolgung des Ablieferungsbescheides zu einer Zuwiderhandlung i.S. des § 22 ESG i.V.m. §§ 1, 2 WiStG machte. Die Regelungen der Landwirtschaftsveranlagungsverordnung galten nur für das Ernährungssicherstellungsgesetz.

Der Gesetzgeber hat den Ordnungsgeber in § 1 I Nr. 6 ESG ermächtigt, die **Veranlagung zur Ablieferung** zu regeln. Im Ernährungsvorsorgegesetz fehlt eine solche Ermächtigung. Somit kann die Landwirtschaftsveranlagungsverordnung nicht auf das Ernährungsvorsorgegesetz übertragen werden. Dazu müsste, wie oben gefordert, das Ernährungsvorsorgegesetz entsprechend ergänzt werden. Für den Bereich der Ernährungsvorsorge fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage, um die erforderliche Veranlagung durchzuführen. Hier besteht der Bedarf für eine Ergänzung der gesetzlichen Grundlage und für den Erlass einer Rechtsverordnung. Meldepflichten sind zwar auf ein Minimum zu beschränken, der komplette Verzicht auf Meldepflichten in Zeiten außerhalb der Versorgungskrise und Art. 80a GG ist jedoch nicht sinnvoll: Im Falle einer schnell auftretenden Versorgungskrise stehen keine ausreichende Grundlage bereit, um die notwendigen Entscheidungen rasch treffen zu können. Somit ist eine Einführung einer Ermächtigungsgrundlage und einer Lebensmittelveranlagungsverordnung auf Grund des reformierten Ernährungsvorsorgegesetzes - oder der Aufnahme Meldevorschriften zum Zwecke der Veranlagung in andere Rechtsverordnungen - sinnvoll.

Die **Umrechnungssätzeverordnung** soll lediglich die rechnerische Bewertung von verarbeiteten Produkten bei der Zuteilung von Nahrungsmitteln im Falle einer Aktivierung der Ernährungsbewirtschaftungsverordnung regeln. Sie ist dem Bereich "Produktion" zuzuordnen, da sie auch die Beschaffenheit der verarbeiteten Nahrungsprodukte regelt, § 2 I Umrechnungssätzeverordnung. Ist die Beibehaltung der Möglichkeit eines Bewirtschaftungssystems angestrebt, so ist eine Umrechnungssätzeverordnung zu erlassen. Auf Grund ihrer rein technischen Bedeutung, ist ein Erlass einer Umrechnungssätzeverordnung jedoch nicht von hoher Priorität.

III. Verwaltungsvorschriften

Zur Ausführung der Landwirtschaftsveranlagungsverordnung wurde einer Verwaltungsvorschrift erlassen, welche die technischen Details der Anwendung und vor allem

Bestimmung der Veranlagungsmengen regelt. Diese ist mit der Aufhebung der Landwirtschaftsveranlagungsverordnung obsolet geworden.

IV. Sonstige Rechtsvorschriften

Sonstige Rechtsvorschriften, die den Bereich "Produktion" umfassen, sind im **Wirtschaftssicherstellungsgesetz (WiSiG)** zu finden. Dieses ist jedoch nur in Fällen des Art. 80a GG anwendbar, § 2 I WiSiG. Das Wirtschaftssicherstellungsgesetz ermöglicht den Erlass von Rechtsverordnungen, um die Nutzung von Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft bei der Herstellung von Waren der gewerblichen Wirtschaft, § 1 I Nr. 2 lit. b) WiSiG zu regeln. Des Weiteren sind Waren der gewerblichen Wirtschaft auch die Betriebsmittel, welche die Betriebe der Ernährungs- und Landwirtschaft benötigen. Somit handelt es sich bei den Regelungen auf Grund von § 1 I 1 WiSiG um zwingende Vorstufen, um eine effektive Ernährungsnotfallvorsorge durchführen zu können. Dass ein Wirtschaftssicherstellungsgesetz für die nicht-militärische Notsituation fehlt, ist durch eine Gesetzesänderung des Ernährungsvorsorgegesetzes zu beheben.

B. Bereich „Verteilung“

I. Ermächtigungsgrundlagen

Dem Bereich „Verteilung“ können vier Ermächtigungsgrundlagen im Ernährungsvorsorgegesetz und fünf Ermächtigungsgrundlagen im Ernährungssicherungsgesetz zugeordnet werden. Diese sind

- Lieferung, Bezug und Zuteilung (§ 2 Nr. 2 EVG, § 1 I Nr. 2 ESG),
- Zeitliche und räumliche Lenkung (§ 2 Nr. 2 EVG, § 1 I Nr. 2 ESG),
- Verlagerung (§ 2 I Nr. 2 EVG, § 1 I Nr. 2 ESG)
- Zeitlich begrenzte Abgabeverbote (§ 2 Nr. 4 EVG, § 1 I Nr. 9 ESG) und
- Selbstversorgung (§ 1 I Nr. 7 ESG).

Während die ersten vier Ermächtigungsgrundlagen sowohl im Ernährungsvorsorgegesetz, als auch im Ernährungssicherungsgesetz zu finden sind, kennt nur das Ernährungssicherungsgesetz den Bereich Selbstversorgung. Über die Gründe für die fehlende Übertragung von § 1 I Nr. 7 ESG auf das Ernährungsvorsorgegesetz kann nur spekuliert werden. Die Gesetzesbegründung schweigt hierzu.¹²²⁰

Die beiden Ermächtigungsgrundlagen „zeitliche und räumliche Lenkung“ sowie „Selbstversorgung“ bedürfen näherer Betrachtung, in wie weit sie dem Bereich „Verteilung“ zuzuordnen sind: Die Ermächtigungsgrundlage in Bezug auf „**Zeitliche und räumliche Lenkung**“, § 2 Nr. 2 EVG, § 1 I Nr. 2 ESG, erlaubt es dem Ordnungsgeber, Rechtsverordnungen zu erlassen, die Warenströme steuern. Diese Ermächtigungsgrundlage ist Teil von § 2 Nr. 2 EVG bzw. § 1 I Nr. 2 ESG, Teile eines umfassenden Bewirtschaftungssystems.¹²²¹ Diese Lenkung von Warenströmen kann somit sowohl bei Abläufen im Produktionsprozess als auch im nachfolgenden Verteilungsprozess einsetzen. In den Bereich „Verteilung“ fallen dabei Eingriffe des Staates ab Verlassen der Nahrungsmittel aus den Produktionsstellen, also z.B. den Werken der Nahrungsmittelproduzenten. Die Rechtsverordnungsermächtigung erlaubt dabei nicht nur den Eingriff in die Verteilung der Nahrungsmittel über das Bundesgebiet, sondern auch eine zeitlich begrenzte, kurzfristige Einlagerung („zeitliche Lenkung“) oder ein Verschieben der Auslieferung.

¹²²⁰ Vgl. BT-Drs. 11/6157, S. 8ff.

¹²²¹ Schürmann, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, S. 92.

Die Ermächtigungsgrundlage „**Selbstversorgung**“, § 1 I Nr. 7 ESG, existiert - wie erwähnt - nur im Ernährungssicherstellungsgesetz. Sie erlaubt den Eingriff in die freie Disposition der Nahrungsmittelerzeuger, welche Mengen der produzierten Ware für die eigene Verwendung zurückbehalten werden (dürfen). Diese Regelungen können als Kehrseiten zu der die Veranlagung betreffenden Maßnahmen verstanden werden: Ware, die zur Selbstversorgung vorgesehen ist, kann nicht veranlagt werden und Ware, die veranlagt werden muss, steht für die Selbstversorgung nicht zur Verfügung.¹²²² In den Bereich „Verteilung“ fällt diese Ermächtigungsgrundlage zum einen, da sie eine Steuerung der Verteilung an den Nahrungsmittelproduzenten zur eigenen Versorgung ermöglicht, zum anderen, da Maßnahmen, die sich auf diese Ermächtigungsgrundlage stützen, durch die indirekte Wirkung auf die Abgabemenge, auch eine Wirkung auf die Verteilung der produzierten Nahrungsmittel haben.

Im Rahmen der Ermächtigungsgrundlage „**Verlagerung**“ können Rechtsverordnungen erlassen werden, die steuern sollten in welche Regionen Produkte verschafft werden sollen.¹²²³

Die drei Ermächtigungsgrundlagen „**Verlagerung**“, „**Lieferung, Bezug und Zuteilung**“ und „**Zeitliche und räumliche Lenkung**“ stellen den **Kern des Bereichs „Verteilung“** dar und decken zugleich diesen auch hinreichend ab. Die Ermächtigungsgrundlagen „**zeitlich begrenzte Abgabeverbote**“ und „**Selbstversorgung**“ können flankierend hinzugezogen werden, wenn ein Konzept zur Steuerung der Verteilung aufgestellt wird.

Maßnahmen auf Grund der Ermächtigungsgrundlage „**Ablieferung**“ können darüber hinaus auch Auswirkungen auf die anderen Bereiche entfalten: Wenn Ablieferungsmengen in absoluten Zahlen definiert werden, so zwingt dies den Nahrungsmittelproduzenten, diese Menge auch zu produzieren. Des weiteren trifft die Ablieferung den Produzenten der Nahrungsmittel. Daher ist der Ermächtigungsgrundlage Ablieferung, § 2 I Nr. 2 4. Alt. EVG und § 1 I Nr. 2 4. Alt. ESG, dem Bereich "Produktion" zugeordnet.

Von der **zeitlichen Abfolge** her stehen die Maßnahmen auf Grund der Ermächtigungsgrundlage „Ablieferung“ an erster Stelle (und sind - wie erwähnt - noch dem Bereich "Produktion" zugeordnet), danach folgen die Maßnahmen im Bereich „räumliche und zeitliche Lenkung“ und „Verlagerung“. Die über die Ermächtigungsgrundlage „Abliefe-

¹²²² V. Welck, Kommentar zum Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 81.

¹²²³ V. Welck, Kommentar zum Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 45.

„abgegriffenen“ Nahrungsmittel können zu den Verarbeitern oder Handelsunternehmen „gelenkt“ werden. Dieser Vorgang wird durch Maßnahmen gesteuert, die ihre Grundlage in der Ermächtigungsgrundlage „zeitliche und räumliche Lenkung“ finden. Teil dieses Vorgangs sind auch Maßnahmen auf Grund der Ermächtigungsgrundlage „Lieferung“. Während die Lenkung den allgemeinen steuernden Eingriff beschreibt und sozusagen den Rahmen vorgibt, sind Maßnahmen im Rahmen der „Lieferung“ die jeweilige Ausfüllung des Rahmens. Waren müssen geliefert werden, damit die Lenkung Erfolg haben kann. Diese Waren werden dann durch Maßnahmen, welche auf der Ermächtigungsgrundlage „Zuteilung“ fußen, weiter an die einzelnen Endabnehmer verteilt.¹²²⁴ Der Begriff der Zuteilung umfasst dabei alle Verteilungsvorgänge, welche die letztendliche Zuordnung der Produkte an die Endabnehmer regelt. Diese Endabnehmer können zum einen die Bürger sein. Zum anderen können auch Betriebe der Ernährungs- und Landwirtschaft Endabnehmer sein, wenn sie die Produkte nicht weiter verkaufen, sondern zum eigenen Verbrauch bzw. zur eigenen Produktion (z.B. als Futtermittel) benötigen.

Die Ermächtigungsgrundlagen im Bereich "Verteilung" stellen damit für den Kernbereich ein ausreichendes System für Rechtsverordnungen dar. Sie decken den gesamten Bereich der Verteilung hinreichend ab und können somit als nicht veränderungsbedürftig eingestuft werden. Lücken bestehen jedoch bei der Einbeziehung anderer Akteure, s.u. Da die Abgrenzung der einzelnen Begriffe nicht immer eindeutig ist, sollte als Auslegungshilfe auch hier eine entsprechende Überschrift angestrebt werden. Die Ermächtigungen dieses Bereiches könnten unter "**Regelungen über die Verteilung von Erzeugnissen**" überschrieben werden.

II. Vorhandene Rechtsverordnungen

Dem Bereich "Verteilung" sind folgende Rechtsverordnungen zumindest zum Teil zuzuordnen:

- **Ernährungsbewirtschaftungsverordnung (EBewiV)**
- Entwurf zu **Verordnung über den Umfang von Schwundvergütungen für Verteiler bei Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft (SchwundVO)**

¹²²⁴ V. Welck sieht in den drei Alternativen Lieferung, Bezug und Zuteilung sich ergänzende Begriffe. Bezugsberechtigung und Lieferverpflichtung seien beiden Voraussetzung für eine Zuteilung. V. Welck, Kommentar zum Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 41.

Die **Ernährungsbewirtschaftungsverordnung** findet seine Ermächtigungsgrundlage in § 1 Abs. 1 Nr. 1, 2, 3, 5, 7, 8, 9 und 11, §§ 2, 7 Abs. 1 Satz 1, § 10 Abs. 1 Satz 2, Abs. 9 Satz 1 ESG in Verbindung mit § 25 Nr. 2 lit. b), § 11 Abs. 1, § 14 Abs. 1 Nr. 1 ESG. Diese Verordnung eröffnet die Möglichkeit, für den Spannungs- und Verteidigungsfall ein **umfassendes Bewirtschaftungssystem** zu schaffen, welches die Verteilung der Nahrungsmittel einem staatlichen System der Lenkung und Zuteilung unterwirft.

Anwendungsvoraussetzung für die Zuteilungsbeschränkung nach dem Ernährungssicherungsgesetz ist die Aktivierung durch Art. 80a GG, § 40 Abs. 2 EBewiV i.V.m. § 2 Abs. 3 ESG also insbesondere die Feststellung des Spannungsfalles bzw. der Verteidigungsfalles. Bereits vorher entfalten die Normen der Ernährungsbewirtschaftungsverordnung Wirkung, die das Bundesministerium ermächtigen, Rechtsverordnungen zu erlassen, namentlich §§ 1 Abs. 4, 3 Abs. 4, 5, 13 Abs. 1, 26 Abs. 3, 28, 31 Abs. 5 und 23 Abs. 2 EBewiV, § 40 Abs. 2 EBewiV.

Die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung **basiert nur auf dem Ernährungssicherungsgesetz** und nicht auf dem Ernährungsvorsorgegesetz. In der jetzigen Fassung existiert für den Fall einer Versorgungskrise kein umfassendes (Zivilschutz und Katastrophenschutz gleichermaßen erfassendes) Bewirtschaftungssystem.

Kern der Ernährungsbewirtschaftungsverordnung ist § 1 I EBewiV. Diese Norm regelt, dass die in der Anlage aufgeführten Erzeugnisse zur Sicherstellung der Versorgung öffentlich **bewirtschaftet** werden. Die öffentliche Bewirtschaftung zieht eine **Verfügungsbeschränkung** und **Abgabepflicht** nach sich, § 1 II EBewiV. Diese beiden Kernregelungen zur Ausführung der öffentlichen Bewirtschaftung sind in § 2 und § 3 EBewiV genauer spezifiziert. Diese beiden Vorschriften ergänzen sich: So verbietet die **Verfügungsbeschränkung** die Abgabe von bewirtschafteten Erzeugnissen ohne Berechtigungsausweis, § 2 Abs. 1 EBewiV, während die **Abgabepflicht** jedem Inhaber eines entsprechenden Berechtigungsausweises das Recht zuspricht, vom Hersteller oder Verteiler Abgabe an bewirtschafteten Erzeugnissen an sich zu verlangen, § 3 Abs. 1 EBewiV. Diese beiden Kernvorschriften werden von einem **Liefer- und Abnahmewang** flankiert, § 30 EBewiV. Damit kann das Ernährungsamt die Lieferung an einen bestimmten Abnehmer verlangen. Dieser ist verpflichtet, die Erzeugnisse nur von diesem Lieferanten zu beziehen.

Das Bewirtschaftungssystem basiert auf **Berechtigungsnachweisen**, welche von den Ernährungsämtern auf Ebene der Kreise und von den Gemeinden abgegeben werden. Zu unterscheiden sind dabei drei Arten von Berechtigungsnachweisen: die Verbraucherkarten, die Bezugsscheine und die Berechtigungsscheine, § 7 Abs. 1 EBewiV.

Verbraucherkarten werden an die Bevölkerung ausgegeben, so dass sie mit diesen Nahrungsmittel zum persönlichen Verzehr beziehen können, §§ 7 Abs. 2, 8 EBewiV. **Bezugsscheine** werden für die Zuteilung von bewirtschafteten Gütern an die Erzeuger, Hersteller, Zwischen- und Endverteiler ausgegeben, § 7 Abs. 3 EBewiV. Die Hersteller, Zwischen- und Endverteiler erhalten die Bezugsscheine vom Ernährungsamt gegen Abgabe der von Ihnen eingenommenen Berechtigungsnachweise (also z.B. Verbraucherkartenabschnitte bei Einzelhändler), § 27 Abs. 1, Abs. 2 EBewiV. Berechtigungsscheine ermöglichen die Erteilung von Bezugsberechtigungen in besonderen Fällen, § 7 Abs. 4 EBewiV.

Auf Seiten der Verwaltung werden drei neue Stellen eingerichtet: Bei den Gemeinden werden **Kartenausgabestellen** errichtet, § 15 Abs. 2 EBewiV. Ihre Hauptaufgabe ist die Ausgabe der Verbraucherkarten an die Bewohner der Gemeinde, § 17 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. §§ 19ff. EBewiV. Bei den Landkreisen, kreisfreien Städten und den Kreisverwaltungsbehörden werden **Ernährungsämter** eingerichtet, § 15 Abs. 1 Satz 1 EBewiV. Diesen obliegt die Ausgabe der anderen Berechtigungsnachweise und die damit verbundene Abrechnung der eingereichten Berechtigungsnachweise, § 17 Abs. 1 Nr. 2, 3 und 4 i.V.m. § 26f. EBewiV. Bei den Bezirksregierungen werden **Bezirksernährungsämter** eingerichtet, § 15 Abs. 1 Satz 2 EBewiV. Darüber hinaus können die Länder **Landesernährungsämter** einrichten, § 15 Abs. 1 Satz 3 EBewiV.

Bewirtschaftet werden sollen

- Getreide (Roggen, Weizen, Gerste, Hafer, Mais, Buchweizen, Dinkel, Hirse und Reis) und die zur menschlichen Ernährung geeigneten Erzeugnisse hieraus, insbesondere
 - Mehl, Grieß, Dunst, Backschrot,
 - Backwaren (Brot, Kleingebäck, Feinbackwaren, Dauerbackwaren),
 - Teigwaren,
 - Graupen, Flocken, Nahrungsmittel, Kaffee-Ersatzmittel;

- Hülsenfrüchte (Bohnen, Erbsen, Linsen) und die zur menschlichen Ernährung geeigneten Erzeugnisse hieraus;
- Kartoffeln und die zur menschlichen Ernährung geeigneten Erzeugnisse hieraus;
- Zuckerrüben, Zuckerarten aus Zuckerrüben, Zuckerrohr, Stärke oder stärkehaltigen Erzeugnissen; Kunsthonig, Speisesirup, Roh- und Füllmassen, Süßwaren (Schokolade, Schokoladewaren, Zuckerwaren), Fruktose, Mannit, Sorbit und Xylit;
- Rinder, Schweine, Schafe, Pferde, Hühner (außer Zwerghühnern), Enten, Gänse und Puten sowie Fleisch und zur menschlichen Ernährung geeignete Innereien dieser Tiere und die zur menschlichen Ernährung geeigneten Fleischerzeugnisse;
- Hühnereier (außer Eier von Zwerghühnern) und Eiprodukte;
- zur menschlichen Ernährung geeignete Seefische und daraus hergestellte Fischwaren;
- Ölfrüchte und Ölsaaten; Ölkuchen und Ölschrote;
- zur menschlichen Ernährung geeignete Öle und Fette pflanzlicher und tierischer Herkunft, auch in rohem oder unverarbeitetem Zustand;
- Milch (Kuhmilch) und zur menschlichen Ernährung geeignete Milcherzeugnisse;
- Gemüse- und Obstkonserven sowie sonstige haltbar gemachte Zubereitungen aus Gemüse oder Früchten;
- Futtermittel außer Silage und wirtschaftseigenem Grünfutter.

Die Einhaltung wird durch die Festlegung und Sanktionierung von **Zuwiderhandlungen** i.S.d. Wirtschaftsstrafgesetzes von 1954 sichergestellt, § 38 Abs. 1 EBewiV. Dabei ist die zur Verfolgung berufene Verwaltungsbehörde i.S.v. § 25 Abs. 2 lit. b) ESG das Ernährungsamt. Zu Beginn der Bewirtschaftung ist die gewerbsmäßige Abgabe bewirtschafteter Erzeugnisse für 48 Stunden verboten, § 36 Abs. 1 EBewiV.

Zur weiteren Ausgestaltung existiert ein Entwurf zur **Lebensmittelzuteilungsverordnung**¹²²⁵, in welcher geregelt ist, welche Mengen an Nahrungsmitteln je Person zugeteilt werden, d.h. welche Zuteilungsmengen festgesetzt werden. Der Entwurf zur **Schwundvergütungsverordnung** (SchwundV)¹²²⁶ regelt den prozentualen Aufschlag, der auf die

¹²²⁵ Quelle: interne Dokumente des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft.

¹²²⁶ Quelle: interne Dokumente des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft.

Zuteilung zu den Zwischen- und Endverteilern, als Ausgleich des Schwundes, hinzuaddiert wird, § 1 SchwundV.

Wenn die Regelungen der Ernährungsbewirtschaftungsverordnung mit den **Ermächtigungsgrundlagen des Ernährungssicherungsgesetz** verglichen werden, so ist festzustellen, dass die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung von folgenden Ermächtigungsgrundlagen abgedeckt wird: Der Lieferzwang, § 30 EBewiV, und die Abgabepflicht, § 3 EBewiV, werden durch die Ermächtigungsgrundlagen Ablieferung, § 1 I Nr. 2 ESG, und Lieferung, Bezug und Zuteilung, § 1 I Nr. 2 ESG abgedeckt. Die zeitliche und räumliche Lenkung, § 1 I Nr. 2 ESG, dienen als Grundlage für die Verfügungsbeschränkung, § 2 EBewiV, die Abgabepflicht, § 3 EBewiV, und den Liefer- und Abgabezwang, § 30 EBewiV. Das 48 stündige Abgabeverbot des § 36 EBewiV fußt auf der Ermächtigung zur Regelung eines zeitlich begrenzten Abgabeverbotes, § 1 I Nr. 9 ESG.

III. Regelungslücken

1. Übertragbarkeit der Ernährungsbewirtschaftungsverordnung auf das Ernährungsvorsorgegesetz

Zunächst ist zu klären, ob eine Übertragung auf das Ernährungsvorsorgegesetz erfolgen kann. Da das Ernährungsvorsorgegesetz **alle entsprechenden Ermächtigungsgrundlagen** wie auch das Ernährungssicherungsgesetz aufweist, auf die sich die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung im Ernährungssicherungsgesetz stützt, bestehen zumindest diesbezüglich grundsätzlich keine Bedenken. Aus anderen Erwägungen bestehen jedoch erhebliche Bedenken:

a. Regionalität

Anders als der für Art. 80a GG antizipierte Kriegs- oder Spannungsfall kann eine Versorgungskrise auch dann festgestellt werden, wenn nur ein Teil der Bundesrepublik Deutschland von einer Mangellage bedroht ist. Diese Regionalität der Krise wird durch das Tatbestandsmerkmal der „wesentlichen Teile“ in § 1 II EVG zum Ausdruck gebracht. Die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung geht jedoch holzschnittartig von einer deutschlandweiten Bewirtschaftung aus. Eine **regional begrenzte Anwendung** hätte den Vorteil, dass zum einen Ressourcen gespart werden könnten, da die Bewirtschaftungsstrukturen nur in einem Teil des Gebietes der Bundesrepublik Deutschland aufge-

baut werden müssten. Zum anderen wäre eine höhere Akzeptanz bei der Bevölkerung zu erreichen, da nicht die gesamte Bevölkerung betroffen wäre. Hier wäre auf eine gutbegründete Abgrenzung zu achten, da sich Menschen benachteiligt fühlen könnten, die Mangel an Lebensmittel feststellen, aber sich außerhalb der "Bewirtschaftungszone" wohnen. Problematisch wäre jedoch an solch einem Modell zum einen, dass vor allem am Rande der Bewirtschaftungszone Menschen Hamsterkäufe außerhalb dieser Zone vornehmen würden und damit die Versorgung der an sich bisher nicht betroffenen Bevölkerung gefährden würden. Zum anderen sind die Versorgungsstrukturen so verwoben, dass es nötig sein könnte, auf Unternehmen steuernd einzuwirken, die gar nicht in der „Bewirtschaftungszone“ ansässig sind.

Sollte sich dazu entschlossen werden, sollte der Aktivierungsmechanismus des Ernährungsvorsorgegesetzes dahingehend verändert werden, dass Versorgungskrisen auch nur regional ausgerufen werden können, so wäre auch eine diesbezügliche Anpassung einer angepassten Ernährungsbewirtschaftungsverordnung notwendig.

b. Beschränkung der bewirtschafteten Güter

Ein weiterer qualitativer Unterschied besteht darin, dass im Gegensatz zu einer Spannungs- und Kriegslage im Sinne von Art. 80a GG, die Gefahr für die im Ernährungsvorsorgegesetz vorausgesetzten Versorgung auch auf einzelne Lebensmittel begrenzt sein kann. Die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung geht von einer Bewirtschaftung einer ganzen Reihe von Nahrungsmitteln aus. Die in Anlage 1 zur Ernährungsbewirtschaftungsverordnung aufgenommenen Nahrungsmittel könnten zwar auch alle von einem Engpass bedroht sein, beispielsweise bei großflächigen extremen Wetterereignissen; dies ist aber nicht zwingend notwendig. Das Ernährungsvorsorgegesetz ist auch bei Engpässen anwendbar, die lediglich eine **bestimmte Produktgruppe** oder bestimmte Nahrungsmittel umfasst. Die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung in ihrer bisherigen Form weist hier nicht die notwendige Flexibilität auf, um auch die Bewirtschaftung von einzelnen Nahrungsmitteln zu steuern. Als rechtstechnische Lösung würde sich eine Auswahlkompetenz des zuständigen Bundesministers für Ernährung und Landwirtschaft anbieten. Diesem sollte das Recht zugestanden werden, sowohl die räumliche Ausdehnung der Bewirtschaftung festzulegen, als auch die Kompetenz, die zu bewirtschafteten Nahrungsmittel auszuwählen und diese Auswahl jederzeit zu ändern. Dies ist bisher als Rechtsverordnungserlasskompetenz in § 1 IV EBewiV ausgestaltet. Es ist nicht

ersichtlich, wieso die Auswahl als Rechtsverordnung zu erfolgen hat. Es wäre sachdienlich, dem zuständigen Bundesminister lediglich aufzugeben, für eine hinreichende Bekanntmachung der Auswahlentscheidung zu sorgen.

2. Berechtigungsnachweise

Durch die Regelungen der §§ 7ff. EBewiV wird festgelegt, dass zur Umsetzung des Zuteilungsverfahrens Karten eingesetzt werden. Denkbar wären auch **informationstechnisch gestützte Verfahren**, welche die Verwaltung der Zuteilungsmengen zentral erfassen würde. Ein solches Verfahren könnte in den §§ 7ff. EBewiV auch als Alternativmöglichkeit aufgenommen werden, so dass erst mit Eintritt der Versorgungskrise eine Auswahl zu erfolgen hat und das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft flexibel auf verschiedenartige Bedrohungssituationen reagieren kann. So könnte, solange die technischen Voraussetzungen noch vorliegen, auf ein computergestütztes Verfahren zurückgegriffen werden und die konventionelle Kartenvariante nur als Ersatzlösung für den Fall eines Ausfalls der Technik zur Verfügung stehen. Dabei wäre es sachdienlich dem zuständigen Bundesminister eine Auswahlkompetenz zuzubilligen.

3. Datenschutz

Zu berücksichtigen sind bei der Umsetzung des Zuteilungsverfahrens **datenschutzrechtliche Restriktionen**: Die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung überträgt die Aufgabe der Austeilung von Verbraucherkarten den Kartenausgabestellen der Gemeinden, § 17 I Nr. 1 i.V.m. § 8 I EBewiV. Die Kartenausgabestellen der Gemeinden sind verpflichtet, jedem mit Hauptwohnsitz in der Gemeinde gemeldeten Menschen eine Verbraucherkarte auszuhändigen, § 17 I Nr. 1 EBewiV. Nach den landesrechtlichen Meldevorschriften ist jeder Bewohner einer Wohnung zur (An-)Meldung verpflichtet,¹²²⁷ er hat dabei die Wohnung, welche er vorwiegend benutzt, als Hauptwohnung auszuweisen, siehe beispielsweise § 17 II 1 i.V.m. § 11 I 1 Berliner MeldeG. Die Übermittlung dieser Daten an die Kartenausgabestelle erfolgt im Rahmen der Aufgabenerfüllung der Kartenausgabestelle durch die landesrechtliche Ermächtigung zur Weitergabe der Meldedaten, siehe beispielsweise § 25 I Berliner MeldeG. Zu den zu übermittelnden Daten werden hier der Familienname, der Vorname, der Tag der Geburt, das Geschlecht,

¹²²⁷ Eine Abmeldepflicht besteht regelmäßig nur bei Wegzug in das Ausland, § 11 II 1 Berliner MeldeG.

die gegenwärtige Anschrift und (im Falle des Versterbens) das Sterbedatum gehören, § 25 I Nr. 1, 3, 6, 7, 10 und 14 Berliner MeldeG. Aus dem Grundsatz der **Datenvermeidung**, §§ 5a, 9 I Berliner Datenschutzgesetz, folgt, dass nur die Daten von der Meldebehörde abgefragt werden dürfen, die zur Aufgabenerfüllung der Kartenausgabestellen zwingend erforderlich sind. Ein Abruf von anderen, als den enumerierten Merkmalen des § 25 I Berliner MeldeG, ist im Regelfall nicht zulässig, da diese Daten nicht notwendig sind, um die Verbraucherkarten auszuhändigen. Zu berücksichtigen ist die Prüfungspflicht der Meldebehörde, ob schutzwürdige Belange der Betroffenen verletzt sein könnten, § 6 Berliner MeldeG. Dabei ist regelmäßig davon auszugehen, dass eine Verletzung nicht vorliegt, da es **im Interesse des Betroffenen** liegt, eine Verbraucherkarte ausgestellt zu bekommen. Die an die Kartenausgabestelle übermittelten Daten sind zweckgebunden und deswegen von den Stellen nur zur Erfüllung der Aufgaben im Rahmen der Ernährungsbewirtschaftungsverordnung zu verwenden, § 25 IV 1 Berliner MeldeG. Insbesondere hat die Kartenausgabestelle die **Zweckbindung der Daten** zu beachten und darf die erhaltenen und von ihr selbst erhobenen Daten nur zum Zwecke der Ernährungsnotfallvorsorge verwenden, § 11 Berliner Datenschutzgesetz.

Diese Vorgaben sind vor allem bei einer **Umstellung des Verbraucherkartensystems** auf ein elektronisches System von gesteigerter Bedeutung, da hierbei die Gefahr der Verletzung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen erhöht ist. Das Verfahren muss technisch sicherstellen, dass die Zweckbindung und der Grundsatz der Datenvermeidung gewahrt bleibt.

4. Einbindung anderer Akteure

Im Bereich "Verteilung" fehlen in Bezug auf die Einbindung anderer Akteure flankierende Regelungen, deren Ergänzung vorzugsweise durch eine Erweiterung der gesetzlichen Normen außerhalb der Ernährungsnotfallvorsorge erfolgen sollte¹²²⁸:

a. Arbeitskräfte

Zur Verteilung der Nahrungsmittel ist es notwendig, Arbeitskraft zusätzlich einsetzen zu können. Dazu bedürfte es einer gesetzlichen Norm. Die Heranziehung von Arbeitskräf-

¹²²⁸ Siehe Teilendbericht zum 1. und 2. Meilenstein, S. 201ff.

ten ist beispielsweise durch das **Arbeitssicherungsgesetz**¹²²⁹ möglich. Dieses gestattet, – unter Bewahrung der Subsidiarität in Bezug auf freiwillige Dienstverpflichtungen, § 1 ASG – Wehrpflichtige und Frauen zu Arbeitsdienstleistungen zu verpflichten, § 2 Nr. 2 und 3 ASG. Anwendung findet das Arbeitssicherungsgesetz jedoch lediglich im Verteidigungsfall, § 3 ASG.

Für den Bereich der Versorgungskrise i.S.v. § 1 II EVG besteht **kein entsprechendes Parallelgesetz** zur Sicherung von Arbeitskräften außerhalb des Verteidigungsfalles. Ohne eine solche Verpflichtungsregelung wären die Ernährungsämter darauf angewiesen, dass die Verteilung der Nahrungsmittel weiterhin durch die Einzelhandelsgeschäfte erfolgt. Dies wird im allgemeinen auch der Fall sein können, problematisch wird jedoch die Aufrechterhaltung entsprechender Verkaufsstrukturen bei stetig sinkendem Absatz sein. Schwierigkeiten bestehen auch bei der Durchsetzung der Arbeitsverpflichtung aus den Arbeitsverträgen im Einzelhandel im Falle einer **Pandemie**: Die Mitarbeiter haben Angst vor einer Ansteckung und könnten daher versucht sein, bei kundenkontaktintensiven Arbeitsplätzen diesen fern zu bleiben. Durch eine gleichzeitig festgesetzte Preisreglementierung, können die Einzelhandelsbetreiber die sinkenden Gewinne auch nicht durch höhere Preise kompensieren. Regeln über die Bereitstellung von Arbeitsdienstleistungen sind im sachnäheren Gesetz zu verorten und daher sollte dieses Problem in einem erweiterten Arbeitssicherungsgesetz gelöst werden.¹²³⁰ Des Weiteren werden durch die Einführung von Berechtigungsnachweisen die Kosten für die Einzelhändler steigen, da sie eine entsprechende Infrastruktur bereithalten müssen (Sammlung der Einzelabschnitte, Abrechnung etc.). Hier wäre an einen finanziellen Ausgleich für die Mehrkosten zu denken.

b. Speditionsdienstleistungen

Eine ähnliche Parallelproblematik besteht in Bezug auf die zur Zurverfügungstellung von **Speditionsdienstleistungen**. Hier hat der Gesetzgeber mit dem Verkehrsleistungsgesetz jedoch eine Regelung geschaffen, um auch für den Fall der zivilen Notlage zwangsweise Dienstleistungen anfordern zu können. Verkehrsleistungen können gem. § 1 I Nr. 2 VerklG angefordert werden, wenn bei einer wirtschaftlichen Krisenlage, die

¹²²⁹ Gesetz zur Sicherstellung von Arbeitsleistungen für Zwecke der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung vom 9. Juli 1968, BGBl. I S. 787.

¹²³⁰ Vgl. Teilendbericht zum 1. und 2. Meilenstein, S. 207ff.

Versorgung von Gütern für den lebenswichtigen Bedarf gestört ist. Die Anwendungsschwelle ist somit höher als im Ernährungsvorsorgegesetz, welches eine ernsthafte Gefährdung ausreichen lässt, § 1 II EVG. Durch die Verkehrsdienstleistungen können die Verteilungsprozesse der Unternehmen unterstützt werden, aber auch bei der logistischen Arbeit zum Aufbau der Bewirtschaftung diese Dienstleistungen eingesetzt werden. Diese Divergenz von Anwendungsschwellen zwischen Ernährungsvorsorgegesetz und Verkehrsleistungsgesetz sorgt für einen Bereich, in dem zwar eine Versorgungskrise vorliegt, weil eine ernsthafte Gefährdung festgestellt wird, die Versorgung jedoch noch nicht gestört ist - und somit zwar das Ernährungsvorsorgegesetz nicht aber das Verkehrsleistungsgesetz anwendbar ist. Zwar muss berücksichtigt werden, dass das Verkehrsleistungsgesetz auf Grund der Weite der möglichen Leistungspflichtigen durch § 4 I Nr. 3 VerklG (Leistungspflichtigkeit jedes Unternehmens, welches Verkehrsmittel besitzt) in Bezug auf die Anwendungsschwelle restriktiver gestaltet sein muss, als das Ernährungsvorsorgegesetz. Aber dieser Bereich, in dem das Verkehrsleistungsgesetz nicht genutzt werden kann, sollte trotzdem geschlossen werden, da gerade im Bereich der Gefährdung ein Gegensteuern erfolgsversprechend ist. Hier kann die zwangsweise Verpflichtung von wenigen Verkehrsmittelbesitzern bereits eine Ausweitung der Gefährdung oder eine Realisierung der Gefahr verhindern.

Sollte eine **Ergänzung und Anpassung des Arbeitssicherstellungsgesetz** und des **Verkehrsleistungsgesetz** nicht erfolgen können, so wäre eine ergänzende Regelung zumindest im Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge innerhalb der Rechtsverordnungen zum EVG anzustreben. Diese Ermächtigung Verkehrsdienstleistungen anzufordern und die Versorgung mit Arbeitskräften sicherzustellen, würde dann im Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge die bestehenden Lücken schließen. Aus Gründen der Stringenz wäre dies jedoch nur ein zur Änderung des Arbeitssicherstellungsgesetz und Verkehrsleistungsgesetz subsidiäres Vorgehen.

c. Großküchen

Ein weiterer Bereich, der bisher keine ausreichende Berücksichtigung erfahren hat, ist die Verteilung durch Großküchen. Die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung kennt den Tatbestand der Sammelverpflegung, § 8 II EBewiV. Die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung trifft jedoch selbst keine Aussagen, wann sich jemand in Sammelverpflegung befindet, d.h. wann seine Versorgung mit Nahrungsmittel durch eine Sammel-

verpflegungsstelle gesichert ist. Unzweifelhaft ist dies der Fall, wenn sich die Person in einem Soldatenverhältnis, § 18 Soldatengesetz, befindet. § 22 EBewiV regelt die Veränderung der Zuständigkeit bei Eintritt und Ausscheiden aus der Sammelverpflegung. Die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung geht von einer **umfassenden Sammelverpflegung** aus. Bereiche der **teilweisen Sammelverpflegung**, wie beispielsweise Schulverpflegung, Hochschulmensen, Betriebskantinen, erfahren keine gesonderte Betrachtung. Es wäre empfehlenswert, eine solche teilweise Sammelverpflegung aus Zwecken der Verfahrensvereinfachung aufzunehmen. In diesen Bereichen könnte auf eine gesonderte Abrechnung mit Verbraucherkarten verzichtet werden. Probleme ergeben sich hierbei jedoch durch die fortschreitende Änderung der Arbeits- und Lernverhältnisse: Während im Bereich der allgemeinbildenden Schulen eine durchgehende Anwesenheit der Schüler – und damit auch die Teilnahme an der teilweisen Sammelverpflegung – sichergestellt ist, ist dies im Hochschul- und Betriebskantinenbereich immer weniger gegeben. Für diese Bereiche bedarf es eines flexiblen Systems, welche zum Beispiel bereits vorhandene bargeldlose Zahlungssysteme in diesen Großküchen nutzen könnte. Diese Zahlungssysteme könnten soweit umgestellt werden, dass nur noch die Abbuchung einer Mahlzeit pro Tag möglich ist. Dies würde für diesen Bereich die verwaltungsaufwändige Handhabung der Verbraucherkarten ersparen, gleichzeitig aber auch die nur einmalige Inanspruchnahme der teilweisen Sammelverpflegung sicherstellen. Die Verbraucherkarten, die für diese Speisen eigentlich abgerechnet werden würden, könnten vor Nutzung der teilweisen Sammelverpflegung jeweils gesammelt im bargeldlosen Zahlungssystem hinterlegt werden.

5. Gestuftes Verteilungssystem

Eine weitere Regelungslücke existiert im Bereich der Steuerung der Verteilung ohne Einführung eines umfassenden Bewirtschaftungssystems. Die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung regelt die Einführung eines umfassenden Systems mit Lebensmittelkarten, Abgabeverboten und flankierenden Maßnahmen. Dieses System stammt aus Zeiten der Kriegsbewirtschaftung. In möglichen Versorgungskrisen, die auf Grund von regionalen Engpässen, Stromausfällen oder Extremwettersituationen eintreten, wäre ein schwächeres Eingriffsinstrument notwendig. Der Staat braucht Instrumente, um die Verteilung der Lebensmittel zu steuern – beispielsweise die Abgabemenge je Verkaufsvorgang zu beschränken – ohne ein ganzes Bewirtschaftungssystem einführen zu müssen.

Schon der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**¹²³¹ gebietet die Anwendung eines milderen Mittels, wenn eine volle Bewirtschaftung nicht notwendig ist. Auch die Einwirkung auf die regionale Verteilung von Nahrungsmitteln, sollte dem Staat möglich sein, ohne dass ein volles Bewirtschaftungssystem installiert werden muss. Einzelne Eingriffsbefugnisse, wie die Vorgabe von **Lieferquoten** an einzelne Einzelverkaufsstellen aus den Regionallagern oder die **zeitliche Steuerung der Zuteilung**, sollte ermöglicht werden. Des Weiteren sind **Abgabe- und Versorgungspflichten** aufzunehmen: Die großen, überregional tätigen Nahrungsmittelhändler sollten gezwungen werden können, bestimmte Filialen zu beliefern, auch wenn sie auf Grund von Witterungsbedingungen oder anderer Umweltfaktoren geringeren Absatz erwarten. Diese Offenhaltungs- und Versorgungspflicht ermöglicht eine Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung ohne die Notwendigkeit eine volle Bewirtschaftung einzuführen. Ein entsprechender finanzieller Ausgleich ist zu erwägen.

6. Verbot der Übertragung von Aufgaben an Gemeinden

Art. 84 I 7 GG (für die Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheiten) und Art. 85 I 2 GG (für die Ausführung als Bundesauftragsverwaltung) verbieten dem Bundesgesetzgeber die Übertragung von Aufgaben an Gemeinden. Somit muss bei der Neufassung der Ernährungsbewirtschaftungsverordnung davon Abstand genommen werden, explizit anzuordnen, dass Ernährungsämter und Kartenausgabestellen auf Ebene der Gemeinden errichtet werden sollen. Demzufolge darf **keine entsprechende Aufgabenzuweisung** erfolgen. Es muss den Ländern überlassen werden, wie sie die Aufgabenwahrnehmung organisieren wollen. Um die Intention des Bundesgesetzgebers deutlich zu machen, ist es jedoch zulässig die Landesregierung zu ermächtigen, per Rechtsverordnung die Aufgaben an die Gemeinde zu delegieren.¹²³²

¹²³¹ S. dazu ausführlich *Kloepfer*, Verfassungsrecht Band II, 2010, § 51 Rn. 85ff.

¹²³² In diesem Sinne auch *Kirchhof*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 84 Rn. 160.

C. Bereich „Preis“

Im Bereich „Preis“ soll untersucht werden, durch welche Rechtsvorschriften bzw. durch welche darauf beruhenden staatlichen Maßnahmen im Bereich der Ernährungsvorsorge Einfluss auf den **Preis von Nahrungsmitteln** genommen werden kann und inwieweit hier Regelungslücken bestehen.¹²³³

Der Marktpreis bestimmt sich im Allgemeinen durch **Angebot und Nachfrage**.¹²³⁴ D.h. der Marktpreis steigt, wenn das Angebot – bei gleichbleibender Nachfrage – sinkt. Umgekehrt sinkt der Marktpreis, wenn sich die Nachfrage – bei gleichbleibendem Angebot – erhöht. In **Versorgungskrisen** wird der **Marktpreis** von Nahrungsmitteln in aller Regel **steigen**. Denn unabhängig von ihrem jeweiligen Auslöser (sei es eine Naturkatastrophe, Pandemie oder ein Terroranschlag) beruhen alle Versorgungskrisen im Bereich der Ernährungsvorsorge – per definitionem – auf einer nicht hinreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln.¹²³⁵

Typischerweise liegt einer Versorgungskrise also eine Verknappung des Angebots an Nahrungsmitteln zugrunde. Sollten die **allgemeinen Marktmechanismen** hier **an ihre Grenzen stoßen**, was in Krisensituationen typischerweise zu erwarten ist,¹²³⁶ dann kann der Staat ein stabiles Preisniveau nur durch Eingriffe in die Marktordnung aufrechterhalten bzw. (wieder)herstellen. Um seiner Schutzpflicht aus Art. 2 II 1 GG nachzukommen, muss er also u.a. **wirtschaftslenkenden Maßnahmen** veranlassen können, die sicherstellen, dass sich die Bevölkerung weiterhin (zu vertretbaren Preisen) mit Nahrungsmitteln versorgen kann.

I. Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass von Rechtsverordnungen

Regulierungen des Preises bedürfen einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, soweit hierdurch potentiell in grundrechtliche Schutzbereiche eingegriffen werden kann. In Betracht kommen insofern insbesondere Eingriffe in Art. 12 I und (subsidiär) in

¹²³³ Der Bereich „Preis“ umfasst nur den Preis der Nahrungsmittel *selbst*. Nicht hier, sondern in anderen Bereichen in diesem Kapitel werden Regelungen zur Abgabemenge (Bereich: „Verteilung“) und zur Lagerung von Nahrungsmitteln (Bereich: „Vorsorge und Vorräte“) untersucht. Auch Konditionen für Dienstleistungen (z.B. Speditionskosten) sind den jeweiligen Bereichen zugeordnet.

¹²³⁴ Der Brockhaus in fünf Bänden, Bd. 3, 9. Auflage 2000, S. 2927.

¹²³⁵ Vgl. § 1 II EVG und §§ 1 I, 2 I Nr.1 ESG.

¹²³⁶ So jedenfalls die Schutzkommission beim Bundesministerium des Inneren in ihrem Dritten Gefahrenbericht von März 2006, S. 75.

Art. 2 I GG. So umfasst die von Art. 2 I GG geschützte **Vertragsfreiheit** grundsätzlich auch die Freiheit, über den Inhalt von Verträgen und damit auch über die Höhe des Preises von Waren zu disponieren. Dagegen fällt die **wirtschaftliche Betätigungsfreiheit** unter das insoweit speziellere Grundrecht der Berufsausübungsfreiheit und ist allein an Art. 12 I GG zu messen.¹²³⁷

Behördliche Preisregulierungsmaßnahmen können zwar nicht unmittelbar auf das Ernährungsvorsorge- oder das Ernährungssicherstellungsgesetz gestützt werden. Doch ermächtigen beide Gesetze zum Erlass von Rechtsverordnungen, die im Fall ihrer Geltung (und Anwendbarkeit) als Rechtsgrundlage für entsprechende behördliche Maßnahmen herhalten. Im Folgenden sollen diese Ermächtigungsgrundlagen im Bereich der Ernährungsvorsorge dargestellt (1) und im Hinblick auf etwaige Regelungslücken untersucht werden (2).

1. § 2 I Nr. 5 EVG und § 1 I Nr. 10 ESG

Im Ernährungsvorsorgegesetz und Ernährungssicherstellungsgesetz finden sich in **§ 2 I Nr. 5 EVG** und **§ 1 I Nr. 10 ESG** zwei (beinah)¹²³⁸ **wortgleiche** Ermächtigungsgrundlagen. Beide verleihen der Bundesregierung bzw. dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft¹²³⁹ die Befugnis zum Erlass von Rechtsverordnungen, welche

- die Festsetzung von **Preisen** für Erzeugnisse¹²⁴⁰
- die Festsetzung von **Kosten(an)sätzen, Handels-, Bearbeitungs- und Verarbeitungsspannen** für Erzeugnisse sowie
- die Festsetzung von **Zahlungs- und Lieferungsbedingungen** für Erzeugnisse

regeln können. Die Ermächtigung soll ausweislich der Regierungsbegründung zum Ernährungssicherstellungsgesetz in erster Linie Maßnahmen ermöglichen, die der Aufrechterhaltung des Preisstandes im Fall von Versorgungskrisen dienen.¹²⁴¹ Dies umfasse

¹²³⁷ BVerfGE 68, 193 (223 f.).

¹²³⁸ Der einzige Unterschied besteht darin, dass nach § 2 I Nr. 5 EVG **Kostenansätze** festgesetzt werden können, nach § 1 I Nr. 10 ESG dagegen **Kostensätze**. Unklar ist, ob es sich hierbei um eine bewusste Unterscheidung handelt oder ein redaktionelles Versehen vorliegt.

¹²³⁹ Vgl. § 3 I EVG, § 7 I ESG.

¹²⁴⁰ „Erzeugnisse“ meint im Folgenden jeweils Erzeugnisse i.S.v. § 1 III EVG bzw. § 4 ESG.

¹²⁴¹ BT-Drs. IV/893, S. 11.

die Befugnis der zuständigen Behörden, Ge- und Verbote auszusprechen oder sonstige Beschränkungen vorzunehmen.¹²⁴²

a. Mögliche Regelungsgegenstände der Rechtsverordnungen

Bei sämtlichen gemäß § 2 I Nr.5 EVG bzw. § 1 I Nr.10 ESG möglichen Preisregulierungen handelt es sich um wirtschaftslenkende Maßnahmen. Sie führen zu **Grundrechtseingriffen** insbesondere in **Art. 12 I GG**, weil und soweit die betroffenen Unternehmer nicht mehr frei darüber disponieren können, zu welchen Preisen sie ihre Produkte anbieten (wollen). Im Einzelnen können durch Rechtsverordnungen i.S.v. § 2 I Nr.5 EVG bzw. § 1 I Nr.10 ESG insbesondere Regelungen über Preise (aa), Kosten(an)sätze und Spannen (bb) sowie Zahlungs- und Lieferungsbedingungen (cc) getroffen werden:

aa. Festsetzung von Preisen

Zunächst können die Preise von Erzeugnissen festgesetzt werden. „Preis“ ist der in Geld ausgedrückte **Tauschwert** einer Ware, wobei der Marktpreis grundsätzlich durch Angebot und Nachfrage zustande kommt. Diese Preisbildung auf dem Markt kann durch § 2 I Nr.5 EVG, § 1 I Nr.10 ESG durchbrochen werden. Durch Rechtsverordnung können insbesondere Höchst-, Mindest-, Richt- oder Spannpreise sowie Erzeuger-, Großhandels- und Einzelhandels-, d.h. Ladenpreise „festgesetzt“ werden.¹²⁴³ **Löhne- und Zinsen** (als Preise für Arbeits- und Kapitaleistungen) können dagegen nicht bestimmt werden, weil sich die preisbezogenen Festsetzungen auf „**Erzeugnisse**“ i.S.v. § 1 III EVG bzw. § 4 ESG beziehen müssen (und nicht auf Arbeits- oder Kapitaleistungen).¹²⁴⁴

bb. Kosten(an)sätze, Handels-, Bearbeitungs- und Verarbeitungsspannen

Kosten(an)sätze¹²⁴⁵ sowie Handels-,¹²⁴⁶ Bearbeitungs- und Verarbeitungsspannen von Erzeugnissen betreffen im Gegensatz zu Regelungen des Preises nicht (unmittelbar) die

¹²⁴² BT-Drs. IV/893, S. 10.

¹²⁴³ Vgl. v. *Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 98.

¹²⁴⁴ Arbeitsleistungen können im Verteidigungs- oder Spannungsfall, d.h. im Anwendungsbereich des Ernährungssicherstellungsgesetzes nach dem **Arbeitssicherstellungsgesetz** vom 9. Juli 1968 (BGBl. I S. 787), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2424) sichergestellt werden.

¹²⁴⁵ „**Kosten**“ im betriebswirtschaftlichen Sinne sind der in Geldeinheiten bewertete Verzehr von Produktionsfaktoren, der zur Erstellung und Verwertung der betrieblichen Leistungen sowie zur Aufrechterhaltung der betrieblichen Kapazitäten notwendig ist, Der Brockhaus in fünf Bänden, Bd. 3, 9. Auflage 2000, S. 2525.

¹²⁴⁶ Unter einer „**Handelsspanne**“ versteht man die Differenz zwischen dem Verkaufs- und Beschaffungspreis einer Ware, Der Brockhaus in fünf Bänden, Bd. 2, 9. Auflage 2000, S. 1842.

Festsetzung des (End)Preises. Allerdings kann durch die Bestimmung von Kosten(an)sätzen und Spannen *mittelbar* auf den Endpreis Einfluss genommen werden, d.h. Kosten(an)sätze und Spannen können **Faktoren des Endpreises** darstellen.¹²⁴⁷

cc. Zahlungs- und Lieferungsbedingungen

Auch durch die Festsetzung von Zahlungs- und Lieferungsbedingungen kann (nur) mittelbar Einfluss auf den Endpreis von Erzeugnissen genommen werden. Nach der Regierungsbegründung zum Ernährungssicherstellungsgesetz sollen Zahlungs- und Lieferungsbedingungen dabei nur **subsidiär** in Betracht kommen: Sie dürfen erst festgesetzt werden, soweit dies zur Bestimmung der im einzelnen festzusetzenden Preise, Kosten(an)sätze, Handels-, Be- und Verarbeitungsspannen erforderlich ist.¹²⁴⁸

Als Zahlungs- und Lieferungsbedingungen kann etwa vorgeschrieben werden, dass sich der Preis „rein netto“ oder „frei Haus“ verstehe.¹²⁴⁹

dd. Innere Systematik

Im Reigen der nach § 2 I Nr.5 EVG bzw. § 1 I Nr.10 ESG möglichen Maßnahmen stellt die **Festsetzung des Preises** von Erzeugnissen den **empfindlichsten Eingriff in die (freie) Marktordnung** dar. Denn im Gegensatz zu den sonstigen Maßnahmen (Festsetzung von Kosten(an)sätzen, Handelsspannen, Bearbeitungs- und Verarbeitungsspannen sowie Zahlungs- und Lieferungsbedingungen) wirkt sich die Festsetzung eines maximal zulässigen (Höchst-)Preises **unmittelbar auf den Preis** aus. Marktmechanismen werden hier vollständig außer Kraft gesetzt, weil es nach der Festsetzung eines Höchstpreises für die Bildung und Entwicklung des Marktpreises auf Angebot und Nachfrage nicht mehr ankommt. Der Marktpreis wird durch den staatlich angeordneten Preis ersetzt.

Dagegen handelt es sich bei allen anderen nach § 2 I Nr.5 EVG bzw. § 1 I Nr.10 ESG in Betracht kommenden Maßnahmen um – im Verhältnis zu unmittelbaren Preisfestsetzungen – **mildere Eingriffe** in die Marktordnung, weil sie den Marktpreis (lediglich) **mittelbar** beeinflussen. So schränkt zwar etwa die Festsetzung einer maximal zulässigen Handelsspanne den Dispositionsspielraum der betroffenen Händler ein und wird diese regelmäßig dazu zwingen, niedrigere oder zumindest stabile Preise für ihre Waren

¹²⁴⁷ Vgl. v. *Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 98.

¹²⁴⁸ BT-Drs. IV/893, S. 11.

¹²⁴⁹ Vgl. v. *Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 98.

zu verlangen. Doch wird der Wettbewerb zwischen den Unternehmern hier – anders als bei der unmittelbaren Einflussnahme auf den Preis – nicht völlig aufgehoben, weil und soweit die Unternehmer noch an anderen Stellen „Spielraum“ haben, Erzeugnisse zu einem individuellen Preis anzubieten.

Allerdings ist diese (volks-) **wirtschaftliche Perspektive** auf das Maß des Außerkrafttretens bzw. –setzens von Marktmechanismen von der **rechtlichen Beurteilung** der Preisregulierungsmaßnahmen zu unterscheiden. Denn auch „lediglich“ mittelbare Eingriffe in die Marktordnung können – aus Sicht der betroffenen Unternehmer – zu erheblichen Grundrechtseingriffen führen. Im Hinblick auf die Intensität eines Grundrechtseingriffs kommt es jedenfalls grundsätzlich nicht entscheidend darauf an, ob diesem eine mittelbare oder unmittelbare Einflussnahme auf den Marktpreis zugrunde liegt.

b. Allgemeine Erlass- und Anwendungsvoraussetzungen der Rechtsverordnungen

Welche Regelungen im Bereich „Preis“ durch Rechtsverordnung getroffen werden können, wird durch eine (lediglich) isolierte Betrachtung der Ermächtigungsgrundlagen noch nicht hinreichend deutlich. Erforderlich ist dafür vielmehr, § 2 I Nr.5 EVG und § 1 I Nr.10 ESG in den Gesamtzusammenhang der für den Erlass und die Anwendbarkeit von Rechtsverordnungen im Bereich der Ernährungsvorsorge maßgeblichen Vorschriften einzuordnen.¹²⁵⁰

aa. Rechtsverordnungen aufgrund des Ernährungsvorsorgegesetzes

Rechtsverordnungen i.S.v. § 2 I Nr.5 EVG dürfen nur erlassen werden, soweit sie der **Sicherung einer ausreichenden Versorgung** mit Erzeugnissen i.S.v. § 1 III EVG für den Fall einer **Versorgungskrise** i.S.v. § 1 II EVG dienen¹²⁵¹ und der Anwendungsbereich des Ernährungssicherstellungsgesetzes nicht eröffnet ist, vgl. § 1 IV EVG. Rechtsverordnungen i.S.v. § 2 I Nr.5 EVG sind auch im Bereich der gewerblichen Wirtschaft uneingeschränkt zulässig¹²⁵² und unterliegen denselben allgemeinen inhaltlichen Beschränkungen wie Rechtsverordnungen, die aufgrund des Ernährungssicherstellungsgesetzes

¹²⁵⁰ Ausführlich zu den Erlass- und Anwendungsvoraussetzungen von Rechtsverordnungen i.S.v. § 2 I EVG und § 1 I ESG: Kapitel 5 im ersten Meilenstein.

¹²⁵¹ Vgl. § 1 I EVG.

¹²⁵² Der Ausschlussbestand des **§ 2 II EVG** erfasst lediglich die Bearbeitung, Verarbeitung, Zuteilung, Lieferung, den Bezug sowie die Verwendung von Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft (nicht dagegen Preisregulierungsmaßnahmen i.S.v. § 2 I Nr. 5 EVG).

erlassen werden können: Ihre Regelungen sind im Hinblick auf Eingriffe in den Wirtschaftskreislauf auf das unerlässliche Maß zu beschränken, vgl. § 2 III EVG.

Rechtsverordnungen i.S.v. § 2 I Nr.1-6 EVG sind nach ihrem Erlass **nicht per se**, sondern vielmehr erst dann **anwendbar**, wenn die Bundesregierung (durch Rechtsverordnung) festgestellt hat, dass eine Versorgungskrise eingetreten ist, vgl. § 3 II EVG.

bb. Rechtsverordnungen aufgrund des Ernährungssicherungsgesetzes

Rechtsverordnungen, die Preisregulierungen i.S.v. § 1 I Nr.10 ESG zum Gegenstand haben, müssen dem Zweck der **Sicherstellung für Verteidigungszwecke** dienen, d.h. insbesondere die erforderliche Versorgung der Zivilbevölkerung und Streitkräfte mit Erzeugnissen i.S.v. § 4 ESG sicherstellen, vgl. § 1 I ESG. Sie sind auch im Bereich der *gewerblichen Wirtschaft* zulässig, weil sie nicht unter den Ausschlussbestand des § 1 II ESG fallen.¹²⁵³

Die Rechtsverordnung darf nur erlassen werden, um eine **Gefährdung der Versorgung** zu beheben oder zu verhindern und, wenn ihr Zweck durch **marktgerechte Maßnahmen** nicht, nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln erreicht werden kann, § 2 I ESG. Inhaltlich sind Rechtsverordnungen i.S.v. § 1 I ESG auf das unerlässliche Maß zu beschränken und so zu gestalten, dass sie in die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit der Beteiligten so wenig wie möglich eingreifen und die Leistungsfähigkeit der Gesamtwirtschaft möglichst wenig beeinträchtigen, § 2 II ESG.

Schließlich ist zu beachten, dass Rechtsverordnungen i.S.v. § 1 I ESG nach ihrem Erlass erst dann eine taugliche Rechtsgrundlage für Grundrechtseingriffe darstellen, wenn sie **anwendbar** sind. Dies ist gemäß § 2 III ESG nur „nach Maßgabe des **Art. 80a GG**“ anzunehmen, d.h. im Verteidigungs-, Spannungs- oder Zustimmungsfall.

¹²⁵³ § 1 II ESG dient der Abgrenzung zum **Wirtschaftssicherungsgesetz**: § 1 I Nr.2b und Nr.3 WiSG ermächtigt zu denjenigen Maßnahmen, die nach § 1 II ESG ausgeschlossen sind. Maßnahmen der Preisregulierung sind jedoch nicht vom Anwendungsbereich des § 1 II ESG erfasst. Die Vorschrift erstreckt sich lediglich auf die Bearbeitung, Verarbeitung, Zuteilung, Lieferung, den Bezug sowie die Verwendung von Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft bzw. Forst- und Holzwirtschaft (nicht jedoch auf die Festsetzung von Preisen oder sonstigen Maßnahmen i.S.v. § 1 I Nr.10 ESG).

c. Vereinbarkeit mit Art. 80 I 2 GG

§ 2 I Nr.5 EVG und § 1 I Nr. 10 ESG **genügen den (Bestimmtheits-)Anforderungen** des Art. 80 I 2 GG im Hinblick auf Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen.

Denn die § 2 I Nr.5 EVG bzw. § 1 I Nr. 10 ESG aufgeführten Anwendungsfälle sowie der systematische Zusammenhang zu den sonstigen Erlass- und Anwendungsvoraussetzungen für Rechtsverordnungen aufgrund des Ernährungsvorsorgegesetzes bzw. des Ernährungssicherstellungsgesetzes lassen die zulässigen Regelungsgegenstände hinreichend deutlich erkennen: Jeweils muss es sich um **wirtschaftslenkende Maßnahmen zur Regulierung des Preises** von Erzeugnissen handeln, die erst dann in Betracht kommen, wenn die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln ernsthaft gefährdet ist und marktgerechte Maßnahmen zur Bewältigung der Versorgungskrise nicht mehr ausreichen.¹²⁵⁴ Liegt eine Versorgungskrise im Verteidigungs- oder Spannungsfall vor, ist das Ernährungssicherstellungsgesetz anwendbar, ansonsten, d.h. außerhalb des Anwendungsbereichs von Art. 80a GG das Ernährungsvorsorgegesetz.¹²⁵⁵

Dass § 2 I Nr.5 EVG und § 1 I Nr.10 ESG die Reichweite der Erlassbefugnis des Verordnungsgebers hinreichend deutlich umgrenzen, zeigt auch ein Vergleich mit **§ 2 I PreisG**.¹²⁵⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat diese Vorschrift im Hinblick auf Art. 80 I 2 GG nicht beanstandet,¹²⁵⁷ obwohl sie eine deutlich weitere (und unbestimmtere) Ermächtigung enthält als § 2 I Nr. 5 EVG bzw. § 1 I Nr. 10 ESG.¹²⁵⁸

2. Regelungslücken im geltenden Recht

Grundsätzlich kann durch die Steuerung von Angebot und Nachfrage Einfluss auf den (Markt-)Preis genommen werden. Im Hinblick auf eventuelle Regelungslücken der Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass von Rechtsverordnungen im Bereich „Preis“ ist da-

¹²⁵⁴ Vgl. §§ 1, 2 III EVG und §§ 1 I, 2 ESG.

¹²⁵⁵ Vgl. §§ 1 IV EVG und §§ 1 I, 2 III ESG.

¹²⁵⁶ Übergangsgesetz über Preisbildung und Preisüberwachung (Preisgesetz - PreisG) vom 10. April 1948. § 2 I PreisG lautet: „Die für die Preisbildung zuständigen Stellen können Anordnungen und Verfügungen erlassen, durch die *Preise, Mieten, Pachten, Gebühren und sonstige Entgelte für Güter und Leistungen jeder Art*, ausgenommen Löhne, festgesetzt oder genehmigt werden, oder durch die der Preisstand aufrechterhalten werden soll.“

¹²⁵⁷ Vgl. BVerfGE 8, 274 (307 ff.).

¹²⁵⁸ Vgl. auch BGH NJW 1968, 294 zu § 20 II 1 des Milch- und Fettgesetzes, der eine § 2 I Nr. 5 EVG bzw. § 1 I Nr. 10 ESG weitestgehend entsprechende Ermächtigung enthält und vom Bundesgerichtshof ebenfalls im Hinblick auf Art. 80 I 2 GG nicht beanstandet wurde.

nach zu unterscheiden, ob präventive (Preisregulierungs-)Maßnahmen im Vorfeld einer Versorgungskrise in Rede stehen (Katastrophenvorsorge) oder „krisenzeitige“ Maßnahmen. Denn nach der aktuellen Rechtslage kommen „**Vorfeldmaßnahmen**“ nach dem Ernährungsvorsorge- oder Ernährungssicherstellungsgesetz nur ausnahmsweise in Betracht.¹²⁵⁹ Rechtsverordnungen i.S.v. § 2 I Nr.1-6 EVG und § 1 I ESG könnten dagegen erst dann taugliche Rechtsgrundlagen für Grundrechtseingriffe darstellen, wenn und soweit sie im Verteidigungs- oder Spannungsfall¹²⁶⁰ bzw. bei Vorliegen einer Versorgungskrise¹²⁶¹ **für anwendbar erklärt** wurden.

a. Maßnahmen während einer Versorgungskrise

Während einer Versorgungskrise bilden § 2 I Nr.5 EVG bzw. § 1 I Nr. 10 ESG **taugliche und ausreichende Ermächtigungen**, um den Preis von Erzeugnissen zu regulieren (insbesondere zu senken oder zu stabilisieren). Der weit gefasste Tatbestand der Vorschriften versetzt die zuständigen Behörden in die Lage, durch den Einsatz **flexibler Maßnahmen** schnell und adäquat auf den Preisanstieg während einer Versorgungskrise zu reagieren. Insbesondere der **abgestufte Mechanismus** von unmittelbaren und mittelbaren Maßnahmen zur Beeinflussung des Preisstandes ermöglicht es, je nach Bedarf zu entscheiden, ob und inwieweit ein Eingriff in die Marktordnung erforderlich ist, um eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Erzeugnissen sicherzustellen. Auf diese Weise kann der Wirtschaftskreislauf so weit wie möglich vor staatlichen Eingriffen geschont werden.¹²⁶²

b. Maßnahmen im Vorfeld einer Versorgungskrise

Im Bereich der Ernährungsvorsorge bestehen derzeit – abgesehen von der Einführung einer Lager- und Vorratshaltung aufgrund des Ernährungssicherstellungsgesetzes¹²⁶³ – **keine Möglichkeiten**, grundrechtsrelevante Preisregulierungsmaßnahmen im Vorfeld einer Versorgungskrise (durch Rechtsverordnung) zu ergreifen.

¹²⁵⁹ So können Unternehmer im Bereich der Ernährungs- und Landwirtschaft z.B. verpflichtet werden, Auskünfte über Bestands- und Produktionsdaten zu erteilen, vgl. § 9 I, II EVG und § 16 I, II ESG.

¹²⁶⁰ Vgl. § 2 III ESG.

¹²⁶¹ Vgl. § 3 II EVG.

¹²⁶² Vgl. §§ 1 II und 2 III EVG bzw. § 2 I Nr. 2 und II ESG: **Marktgerechte Maßnahmen** sind stets **vorrangig**.

¹²⁶³ vgl. § 6 ESG.

aa. Subventionen

Vorfeldmaßnahmen benötigen typischerweise eine gewisse **Anlaufzeit**, damit sie die intendierten *präventiven* Wirkungen zeitigen. Man könnte z.B. daran denken, Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass von Rechtsverordnungen einzuführen, die es langfristig, d.h. insbesondere schon vor Eintritt einer Versorgungskrise ermöglichen, die Produktion und den Anbau bestimmter Nahrungsmittel zu steuern. So kann der Marktpreis etwa im Wege der gezielten Förderung bestimmter, gewünschter Erzeugnisse durch Subventionen dauerhaft sinken, soweit sich das Angebot hierdurch bei gleichbleibender Nachfrage erhöht.

Zwar bedürfen staatliche Subventionen nach deutschem Recht¹²⁶⁴ grundsätzlich **keiner formell-gesetzlichen Grundlage**, sondern müssen lediglich in den Haushaltsplan eingestellt werden. Doch dürfen Subventionen nicht gegen geltende Gesetze verstoßen. Auf europarechtlicher Ebene muss ihre Vergabe als sog. **Beihilfe** im Einklang mit **Art. 107 AEUV** stehen, d.h. **mit dem EU-Binnenmarkt vereinbar** sein.¹²⁶⁵ Die Anwendbarkeit von Art. 107 und 108 AEUV (vormals Art. 87 und 88 EGV) auf staatliche Subventionen für „landwirtschaftliche Erzeugnisse“ i.S.d. Anlage I AEUV regelten bis zum 31. Dezember 2013 zwei EG-Verordnungen:¹²⁶⁶ Die sog. **Gruppenfreistellungsverordnung** für die Landwirtschaft (VO (EG) Nr. 1857/2006) ermöglichte es den EU(vormals EG)-Mitgliedstaaten, verschiedene Arten staatlicher Beihilfen im Agrarsektor zu gewähren, ohne zuvor eine Genehmigung der Kommission einholen zu müssen. Dagegen regelte die sog. **De-minimis-Verordnung** für die Landwirtschaft (VO (EG) Nr. 1535/2007) die Vergabe von kleineren Beihilfen an Unternehmen, die in der Primärproduktion von landwirtschaftlichen Erzeugnissen tätig sind. Während mittlerweile eine neue De-minimis-Verordnung für die Landwirtschaft erlassen wurde, die bis zum 31. Dezember 2020 gilt,¹²⁶⁷ liegt noch keine neue Gruppenfreistellungsverordnung vor. Allerdings

¹²⁶⁴ Zumindest nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts, vgl. die Ausführungen unter Gliederungspunkt A I 1 c in Kapitel 2 m.w.N. auch zur Gegenmeinung.

¹²⁶⁵ Ansonsten kann die Kommission die staatliche Beihilfe für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklären und den betreffenden Mitgliedstaat anweisen, für die Rückabwicklung der Beihilfe zu sorgen, vgl. Art. 108 II AEUV.

¹²⁶⁶ Zum einen die VO (EG) Nr. 1857/2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EGV auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere in der Erzeugung landwirtschaftlicher Erzeugnisse tätige Unternehmen, Abl. 2006 L 358/3 sowie die diese Verordnung ergänzende Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007-2013, Abl. 2006 C 319/1 Ziff. 10.

Zum anderen die VO (EG) Nr. 1535/2007 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EGV auf De-minimis-Beihilfen im Agrarerzeugnissektor, Abl. 2007 L 337/35.

¹²⁶⁷ Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1408/2013 vom 18. Dezember 2013.

wurde die Anwendbarkeit der alten Gruppenfreistellungsverordnung (zunächst) bis zum 30. Juni 2014 verlängert.¹²⁶⁸

Bei der eventuellen Vergabe von Subventionen müssen also insbesondere die genannten EU-Verordnungen beachtet werden. Da eine formell-gesetzliche Rechtsgrundlage für die Vergabe von Subventionen nicht zwingend erforderlich ist, bedarf es auch keiner entsprechenden Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Rechtsverordnungen.

bb. Steuern

Als **flankierende Maßnahme** zu Subventionen könnten solche Produkte der Ernährungs- und Landwirtschaft besteuert¹²⁶⁹ werden, die im Hinblick auf die Versorgung der Bevölkerung in Versorgungskrisen als weniger geeignet erscheinen. Die künstliche Verteuerung durch Steuern würde die Produktionskosten dieser Erzeugnisse erhöhen und ihren Anbau bzw. Vertrieb wirtschaftlich unattraktiv(er) machen.

Auch insofern ist jedoch auf eine **Vereinbarkeit mit dem europäischen Binnenmarkt** zu achten. Denn unter Umständen können auch steuergesetzliche Regelungen der Mitgliedstaaten als staatliche Beihilfe i.S.v. Art. 107 I AEUV angesehen werden, wenn dadurch zugleich Belastungen von nicht von der Steuer betroffenen Unternehmen vermindert werden.¹²⁷⁰

II. Mögliche Rechtsverordnungen

Derzeit existieren im Bereich der Ernährungsvorsorge **keine** rechtsgültigen **Rechtsverordnungen**, auf deren Grundlage eine (mittelbare oder unmittelbare) Regulierung des Preises von Erzeugnissen möglich wäre. Von den Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen in § 2 I Nr.5 EVG und § 1 I Nr.10 ESG wurde bisher kein Gebrauch gemacht. Es liegt lediglich ein **Entwurf** für eine **Ernährungspreisstopppverordnung** von August 1979 (EPreisStpV) vor, der ausweislich seiner Eingangsformel nur für das Ernährungssicherstellungsgesetz gelten soll.

¹²⁶⁸ Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1114/2013 vom 8. November 2013.

¹²⁶⁹ Bzw. mit einer sonstigen Sonderabgabepflicht belegt werden.

¹²⁷⁰ Vgl. *Streinz*, Vertrag über die Europäische Union und über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2. Auflage 2012, Art. 107 AEUV Rn. 62 m.w.N.

1. Entwurf für eine Ernährungspreisstoppverordnung

Der u.a. auf § 1 I Nr.10 ESG gestützte Entwurf für eine Ernährungspreisstoppverordnung soll die **Ernährungsbewirtschaftungsverordnung** im Fall einer Versorgungskrise durch die **Anordnung eines allgemeinen Preisstopps ergänzen** und trotz sinkenden Angebots und steigender Nachfrage für einen angemessenen Preisstand sorgen.

a. Regelungsinhalt

§ 1 I EPreisStpV ermöglicht in einem Bewirtschaftungsfall (vgl. § 1 EBwiVO) die Festsetzung eines **Höchstpreises** (Preisstopp) für Erzeugnisse der Ernährungs- und Landwirtschaft i.S.v. § 4 I ESG: Für diese dürfen keine höheren als die am Tag vor Inkrafttreten und „Entsperrung“ (Anwendbarkeitserklärung i.S.v. Art. 80a GG) der Ernährungspreisstoppverordnung erzielten und gesetzlich zulässigen Preise gefordert, versprochen, vereinbart, bestimmt, angenommen oder gewährt werden. Während § 1 II-V EPreisStpV den jeweiligen zulässigen Höchstpreis genauer definieren, lässt § 3 II EPreisStpV **Ausnahmen** vom Preiserhöhungsverbot zu, wenn dies im Einzelfall zur Vermeidung besonderer Härten erforderlich ist. Gemäß § 3 I EPreisStpV findet die Verordnung keine Anwendung auf Verträge, bei Inkrafttreten der Verordnung von den Vertragspartnern bereits erfüllt sind. § 2 EPreisStpV sieht ein Verbot von Geschäften vor, die eine **Umgehung** des Preiserhöhungsverbots intendieren. § 4 EPreisStpV¹²⁷¹ stellt vorsätzliche oder fahrlässige Verstöße gegen den Preisstopp i.S.v. § 1 sowie Umgehungsgeschäfte i.S.v. § 2 EPreisStpV als „Zu widerhandlung“ i.S.v. § 1 Nr.3 WiStG unter **Strafe**.

b. Rechtliche Bewertung

Eine dem Ernährungspreisstoppverordnungs-Entwurf entsprechende Rechtsverordnung könnte nicht nur – wie bereits vorgesehen – für das Ernährungssicherstellungsgesetz, sondern zugleich für das Ernährungsvorsorgegesetz erlassen werden. Denn Regelungsgegenstand ist mit dem Preisstopp eine „**Preisfestsetzung**“ i.S.v. § 2 I Nr.5 EVG bzw. § 1 I Nr.10 ESG.

Der Entwurf ist auch (verfassungs-)rechtlich nicht zu beanstanden und genügt insbesondere dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** i.w.S.:¹²⁷²

¹²⁷¹ i.V.m. § 22 ESG.

¹²⁷² Ausführlich dazu vgl. die Ausführungen unter Gliederungspunkt A II 1 b aa in Kapitel 2.

Der Preisstopp soll in einem „Bewirtschaftungsfall“ für einen angemessenen Preisstand sorgen bzw. ein abgestimmtes Preisgefüge aufrechterhalten. Die Aufrechterhaltung eines angemessenen Preisstandes in Versorgungskrisen ist ein **legitimer Zweck**, der durch die Einführung des Preisstopps auch mit einem tauglichen, d.h. geeigneten bzw. **nicht völlig ungeeigneten Mittel** erreicht werden soll. § 1 EPreisStpV definiert umfassend, wie sich der Höchstpreis bestimmt. Diese Festsetzung eines Höchstpreises ist grundsätzlich geeignet, die Preise für Erzeugnisse auf einem stabilen Niveau zu halten. Das Verbot von Umgehungsgeschäften in § 2 EPreisStpV erweitert den Anwendungsbereich des Preisstopps. Dass sowohl die Umgehung des Preiserhöhungsverbots als auch ein Verstoß gegen den Preisstopp unter **Strafe** stehen, trägt zusätzlich zu einer effektiven Durchsetzung des Preisstopps und damit einer Erreichung des Zwecks bei. Darüber hinaus hätte ein Verstoß gegen § 1 oder § 2 EPreisStpV auch zivilrechtliche Konsequenzen. Denn bei diesen zwingenden Vorschriften des öffentlichen Preisrechts handelt es sich um **Verbotsgesetze i.S.v. § 134 BGB**.¹²⁷³

Die Einführung eines allgemeinen Preisstopps ist zudem **erforderlich**. Zwar würde eine **spezifische Einzelpreisregelung für bestimmte Erzeugnisse** den Wirtschaftskreislauf in geringerem Maße beeinträchtigen (und damit ein milderes Mittel darstellen) als ein *allgemeiner*, für alle Erzeugnisse geltender Preisstopp. Doch wäre eine Einzelpreisregelung nicht so effektiv wie ein allgemeiner Preisstopp. Denn in Krisenzeiten muss der Staat einen Versorgungsengpass schnell und effektiv bekämpfen können. Angesichts der Vielfalt der ernährungs- und landwirtschaftlichen Erzeugnisse im Zeitpunkt der Einführung einer Bewirtschaftung und der zu erwartenden Hektik in der Krisensituation sind *differenzierte* Einzelpreisregelungen zumindest zu Beginn einer Versorgungskrise praktisch kaum durchführbar.

Schließlich ist die Einführung eines allgemeinen Preisstopps auch **angemessen** bzw. verhältnismäßig i.e.S. Abzuwägen ist hier insbesondere das Grundrecht auf Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 I GG) der von dem Preisstopp potentiell betroffenen Unternehmer mit dem Zweck des Verordnungsentwurfs, einen angemessenen Preisstand in Krisenzeiten aufrechtzuerhalten. Dahinter steht die Gemeinwohlerwägung und Schutzpflicht des Staates (Art. 2 II 1 GG), im Fall einer Versorgungskrise eine **effektive Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln** sicherzustellen. Nach Ansicht des Bundesverfas-

¹²⁷³ Vgl. BGH NJW 2008, 55 (56) m.w.N. Ob ein Verstoß als Rechtsfolge die Nichtigkeit des gesamten Vertrages zur Folge hätte oder lediglich eine Vertragsanpassung, kann hier dahinstehen.

sungsgerichts entspricht eine gesetzliche Regelung zudem grundsätzlich dem **Sozialstaatsprinzip**, wenn sie eine preisrechtliche Maßnahme aus gesamtwirtschaftlichen und sozialen Gründen zum Nutzen des allgemeinen Wohls ermöglicht.¹²⁷⁴ Dabei müssen Grundrechtseingriffe in Krisenzeiten von den Betroffenen über das sonst zulässige Maß hingenommen werden. Denn bei entsprechenden Engpässen wird das Gemeinwohlinteresse an einer ausreichenden und effektiven Versorgung der Bevölkerung regelmäßig die Interessen des Einzelnen überwiegen. Auf der anderen Seite setzt § 2 I Nr.2 und II ESG eine Grenze für mögliche Belastungen der betroffenen Unternehmer: Wirtschaftslenkende, **nicht marktgerechte** Maßnahmen sind nur zulässig, solange und soweit in die **wirtschaftliche Betätigungsfreiheit der Beteiligten so wenig wie möglich eingegriffen** wird.¹²⁷⁵

Der Verordnungsentwurf ermöglicht insgesamt einen angemessen (zumindest nicht evident unangemessenen) Interessenausgleich. *Grundsätzlich* überwiegt in Krisenzeiten das Gemeinwohlinteresse an einer effektiven Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln das Interesse der von einem Preisstopp betroffenen Unternehmer, frei über den Preis ihrer Waren disponieren zu können. Auf besondere *Ausnahmesituationen* kann über § 3 EPreisStpV adäquat reagiert werden: § 3 I EPreisStpV sorgt für **Vertrauensschutz**, indem er bereits erfüllte Verträge vom Anwendungsbereich des Preisstopps ausnimmt. Über die „Härtefall-Klausel“ des § 3 II EPreisStpV kann **Einzelfallgerechtigkeit** hergestellt werden.

2. Regelungslücken im geltenden Recht

Im Bereich „Preis“ wurden aufgrund von § 2 I Nr.5 EVG bzw. § 1 I Nr.10 ESG noch **keine Rechtsverordnungen erlassen**. Um in Krisenzeiten die erforderlichen (Preis-)Maßnahmen schnell (insbesondere ohne Vorlaufzeit durch ein mögliches Erlassverfahren) veranlassen zu können, sollte dieser Zustand vor Eintritt einer Versorgungskrise überwunden werden.

¹²⁷⁴ BVerfGE 8, 274 (329).

¹²⁷⁵ Hierbei handelt es sich um eine einfachgesetzliche Ausprägung des (verfassungsrechtlichen) Grundsatzes der **praktischen Konkordanz**.

a. Entwurf für eine Ernährungspreisstoppverordnung als Vorbild

Dafür kann der Entwurf für eine Ernährungspreisstoppverordnung *grundsätzlich* als Vorbild dienen. Denn der allgemeine Preisstopp stellt ein taugliches und grundsätzlich verhältnismäßiges Mittel dar, um einem krisenbedingten Preisanstieg effektiv entgegenzuwirken. Dabei sollten **entsprechende Rechtsverordnungen** – wie erwähnt – sowohl für das **Ernährungsvorsorge-** als auch für das **Ernährungssicherstellungsgesetz erlassen werden.**

b. Modifizierungen des Entwurfs der Ernährungspreisstoppverordnung

Allerdings sollten die neuen Rechtsverordnungen inhaltlich noch über den Entwurf für eine Ernährungspreisstoppverordnung hinausgehen:

Zum einen sollte die Preisstoppregelung des § 1 EPreisStpV in zeitlicher Hinsicht differenzierter ausgestaltet werden. Ein *allgemeiner* Preisstopp für alle Erzeugnisse ist zwar **zu Beginn einer Versorgungskrise** verhältnismäßig. Doch könnte man über **besondere Regelungen für einzelne Erzeugnisse** denken, nachdem sich die Krisensituation etwas beruhigt hat.

Außerdem sind in die neuen Rechtsverordnungen **Ermächtigungsgrundlagen** aufzunehmen, welche die Festsetzung von **Kosten(an)sätzen, Handelsspannen, Bearbeitungs- und Verarbeitungsspannen sowie Zahlungs- und Lieferungsbedingungen** ermöglichen. Das von § 2 I Nr.5 EVG bzw. § 1 I Nr.10 ESG zur Verfügung gestellte Instrumentarium sollte ausgenutzt werden, um möglichst **flexibel** auf und in Krisensituationen reagieren zu können. Insbesondere könnten die zuständigen Behörden dann im Einzelfall entscheiden, ob eine unmittelbare oder lediglich mittelbare wirtschaftslenkende Maßnahme erforderlich ist, ob also die Marktordnung und deren Teilnehmer geschont werden können oder nicht.

III. Verwaltungsvorschriften

Im Bereich „Preis“ existieren – soweit ersichtlich – auch keine Verwaltungsvorschriften.

IV. Sonstige Rechtsvorschriften

Das Verhältnis von § 2 I Nr.5 EVG und § 1 I Nr.10 ESG zu sonstigen Rechtsvorschriften außerhalb der Ernährungsvorsorge ist zunächst eine Frage der (rechtlichen) **Konkur-**

renzen: Rechtsverordnungen im Bereich „Preis“ dürfen aufgrund von § 2 I Nr.5 EVG und § 1 I Nr.10 ESG nur erlassen werden, wenn und soweit deren **Anwendbarkeit** nicht durch **speziellere** Rechtsvorschriften (hier: Verordnungsermächtigungen) **ausgeschlossen** ist (1). Außerdem müssen Preisregulierungsmaßnahmen im Vorfeld und während einer Versorgungskrise mit dem **europäischen Binnenmarkt** vereinbar sein (2) und im Einklang mit den EU-Grundfreiheiten stehen (3).

1. Verhältnis zu sonstigen Verordnungsermächtigungen

Außerhalb des Ernährungssicherstellungsgesetzes und des Ernährungsvorsorgegesetzes enthalten z.B. § 2 I PreisG¹²⁷⁶ und § 20 Milch- und FettG¹²⁷⁷ Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen, auf deren Grundlage Maßnahmen zur Preisregulierung getroffen werden können.

a. Preisgesetz

§ 2 I PreisG ermächtigt zwar nicht ausdrücklich zum Erlass von Rechtsverordnungen, sondern nur zu „Anordnungen und Verfügungen“. Doch sind unter „Anordnungen“ i.S.v. § 2 I PreisG auch Rechtsverordnungen zu verstehen,¹²⁷⁸ so dass die Vorschrift grundsätzlich eine taugliche Erlassgrundlage (auch für Rechtsverordnungen) darstellt. Ob § 2 I PreisG **aufgrund seines Übergangscharakters infolge Zeitablaufs gegenstandslos** geworden ist,¹²⁷⁹ kann bei der Frage nach dem Konkurrenzverhältnis zu § 2 I Nr.5 EVG und § 1 I Nr.10 ESG offen bleiben. Denn § 2 I PreisG entfaltet gegenüber den Vorschriften aus dem Bereich der Ernährungsvorsorge **keine Sperrwirkung**, weil § 2 I Nr.5 EVG und § 1 I Nr.10 ESG **speziellere Regelungsgegenstände** haben als § 2 I PreisG: Aufgrund von § 2 I PreisG können Rechtsverordnungen erlassen werden, durch die Preise, Mieten, Pachten, Gebühren und sonstige Entgelte **für Güter und Leistungen jeder Art** (ausgenommen Löhne) festgesetzt oder genehmigt werden oder durch die der Preisstand aufrechterhalten werden soll.¹²⁸⁰ Dagegen ermöglichen § 2 I Nr.5 EVG und

¹²⁷⁶ **Übergangsgesetz über Preisbildung und Preisüberwachung (Preisgesetz - PreisG) vom 10. April 1948**, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Februar 1986 (BGBl. I S. 265).

¹²⁷⁷ Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (Milch- und Fettgesetz – ohne amtliche Abkürzung) vom 28. Februar 1951 (BGBl. I S. 135), zuletzt geändert worden durch Artikel 198 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).

¹²⁷⁸ BVerwG NVwZ 1999, 1112 (1113).

¹²⁷⁹ Offengelassen von BVerfGE 53, 1 (16). Zumindest nicht gegenstandslos geworden ist § 2 I PreisG für die Verordnung PR Nr. 30/53 aus dem Jahr 1953, vgl. BVerwG NVwZ 1999, 1112 (1113).

¹²⁸⁰ Näher zu Inhalt und Funktion der Ermächtigung des § 2 I PreisG: BVerfGE 8, 274 (308 ff.).

§ 1 I Nr.10 ESG ausschließlich Preisregelungen über **Erzeugnisse der Ernährungs- und Landwirtschaft**¹²⁸¹ zum Zwecke der Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln in Versorgungskrisen.¹²⁸²

b. Milch- und Fettgesetz

§ 20 Milch- und FettG enthält mehrere Verordnungsermächtigungen: **§ 20 I Nr.1 Milch- und FettG** ermächtigt zum Erlass von Rechtsverordnungen, die *Preise* für Milch, Butter, Schmalz, sonstige Speisefette und -öle, inländische Ölsaaten und Ölfrüchte, pflanzliche und tierische Fette und Öle (roh, raffiniert sowie raffiniert und gehärtet), soweit sie für die *Herstellung von Nahrungs- und Genussmitteln* bestimmt sind, regeln können. **§ 20 I Nr.2 Milch- und FettG** ermöglicht zudem den Erlass von Rechtsverordnungen, die zur Sicherung des Preisstandes erforderlich sind, insbesondere über *Kostensätze, Be- und Verarbeitungsspannen sowie Handelsspannen, Zahlungs- und Lieferungsbedingungen*.

Im Hinblick auf die möglichen **Maßnahmen** zur Sicherung des Preisstandes entsprechen die Ermächtigungen des Milch- und Fettgesetzes den Ermächtigungen aus dem Bereich der Ernährungsvorsorge (§ 2 I Nr.5 EVG und § 1 I Nr.10 ESG). Während § 20 I Nr.1 Milch- und FettG die Festsetzung von Preisen ermöglicht, können nach § 20 I Nr.2 Milch- und FettG Kostensätze, Be- und Verarbeitungsspannen sowie Handelsspannen, Zahlungs- und Lieferungsbedingungen festgesetzt werden.

Hinsichtlich der in Betracht kommenden **Regelungsobjekte** sind § 2 I Nr.5 EVG und § 1 I Nr.10 ESG weiter gefasst als § 20 Milch- und FettG. Denn „Erzeugnisse“ i.S.v. §1 III EVG bzw. § 4ESG umfassen jeweils nicht nur Milchprodukte sowie tierische und pflanzliche Fette und Öle (wie § 20 I Nr.1 Milch- und FettG), sondern darüber hinaus auch viele weitere tierische und pflanzliche Produkte (z.B. Obst, Gemüse, Saat- und Pflanzgut, Fleisch oder Fisch).

Allerdings ist § 20 I Milch- und FettG im Hinblick auf Maßnahmen zur Regulierung des Preises von Milchprodukten sowie tierischen und pflanzlichen Fetten und Ölen **nicht spezieller** als § 2 I Nr.5 EVG und § 1 I Nr.10 ESG. Die **Ermächtigungen überschneiden sich** auf diesem Gebiet vielmehr und ermöglichen dieselben Maßnahmen. Jedenfalls ent-

¹²⁸¹ Vgl. § 1 III EVG und § 4 ESG.

¹²⁸² Vgl. § 1 I, II EVG und § 1 I ESG.

faltet § 20 I Milch- und FettG gegenüber als § 2 I Nr.5 EVG und § 1 I Nr.10 ESG keine Sperrwirkung. Die Vorschriften sind grundsätzlich **nebeneinander anwendbar**.¹²⁸³

2. Vereinbarkeit mit dem europäischen Binnenmarkt

Auf die europarechtlichen Besonderheiten bei der Vergabe von staatlichen Subventionen als „Vorfeldmaßnahmen“ wurde bereits hingewiesen.¹²⁸⁴ Während einer Versorgungskrise wären staatliche Beihilfen gemäß **Art. 107 IIb AEUV** grundsätzlich mit dem Binnenmarkt vereinbar, wenn und soweit sie der Beseitigung von Schäden dienen, die durch **Naturkatastrophen** oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind.

3. Warenverkehrsfreiheit

Sowohl im Vorfeld als auch während einer Versorgungskrise ist bei „**grenzüberschreitenden Sachverhalten**“ auf die Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV) zu achten. Krisenzeitige Beeinträchtigungen werden hier grundsätzlich durch Art. 36 AEUV gerechtfertigt sein. Bei Maßnahmen in Versorgungskrisen geht es regelmäßig um das Interesse am Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen. Im Vorfeld von Versorgungskrisen sind Beeinträchtigungen der Warenverkehrsfreiheit dagegen an den üblichen Maßstäben zu messen.¹²⁸⁵ Die Verhältnismäßigkeit hängt hier vom Einzelfall ab.

¹²⁸³ So auch v. *Welck*, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 97.

¹²⁸⁴ S.o. unter Gliederungspunkt C I 2 b in diesem Kapitel.

¹²⁸⁵ Ausführlich zum Anwendungsbereich der Warenverkehrsfreiheit und möglichen Rechtfertigungsgründen für Eingriffe, vgl. Teilendbericht zum 1. und 2. Meilenstein, Kapitel 9 GP E II.

D. Bereich „Import und Export“

Im Bereich „Import und Export“ geht es um Regelungen, die entweder die Einfuhr von Erzeugnissen i.S.v. § 1 III EVG bzw. § 4 ESG beeinflussen oder deren Ausfuhr begrenzen. Im Vordergrund stehen dabei wirtschaftslenkende Maßnahmen zur **Wiedererhöhung des infolge einer Versorgungskrise gesunkenen Marktangebots**.

I. Ermächtigungsgrundlagen

Im Bereich der Ernährungsvorsorge bestehen momentan **keine Ermächtigungsgrundlagen** zum Erlass von Rechtsverordnungen, die Regelungen über den Import und Export von Erzeugnissen ermöglichen.

1. Regelungen im Bereich der Ernährungsvorsorge

§ 2 I Nr.2 EVG und § 1 I Nr.2 ESG gestatten die „Verlagerung sowie die zeitliche und räumliche Lenkung“ von Erzeugnissen. Eine zeitliche Lenkungsmaßnahme könnte z.B. vorschreiben, bestimmte Erzeugnisse vor ihrer Weiterveräußerung für eine bestimmte Zeit einzulagern.¹²⁸⁶ Unter „**Verlagerung**“ ist ein Ortswechsel zu verstehen: Erzeugnisse sollen von einem Ort zu einem anderen *verlagert* werden. Dagegen ist die „**räumliche Lenkung**“ der Verlagerung vorgeschaltet. Die räumliche Lenkung ermächtigt zu dem Befehl bzw. Gebot, Erzeugnisse zu verlagern. Allerdings ist diese Regelung rechtstechnisch nicht exakt zur Verlagerung abgrenzbar. Denn die Ermächtigung zur Verlagerung von Erzeugnissen enthält stets bereits die Befugnis, Maßnahmen zu ergreifen, welche die Verlagerung durchsetzen. Die Befugnis zur Verlagerung schließt die Befugnis zur räumlichen Lenkung begriffsnotwenig mit ein. Daher **kann künftig auf die Ermächtigung zur „räumlichen Lenkung“ verzichtet** werden.

Vom Wortlaut „Verlagerung“ bzw. „räumliche Lenkung“ könnte an sich auch das Verbringen von Erzeugnissen über die Landesgrenze (**Import** oder **Export**) inklusive entsprechender Annexregelungen erfasst sein. Allerdings handelt es sich bei § 2 I Nr.2 EVG und § 1 I Nr.2 ESG systematisch um *ergänzende* Vorschriften, die keiner der Stufen der Ernährungswirtschaft eindeutig zuzuordnen sind und entweder im Vorfeld von Rationierungsmaßnahmen oder zu deren Flankierung erlassen werden können.¹²⁸⁷ Regeln-

¹²⁸⁶ v. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 45.

¹²⁸⁷ v. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 44.

gen über den Import und Export von Erzeugnissen würden aber keine (lediglich) ergänzenden „Nebenbestimmungen“ der Ernährungsvorsorge sein, sondern ein **eigenes (Haupt-)Regelungsgebiet**. Rechtsverordnungen über den Import und Export von Erzeugnissen können daher nicht auf § 2 I Nr.2 EVG und § 1 I Nr.2 ESG gestützt werden.

Eine **entsprechende Ermächtigungsgrundlage** über den Import und Export sollte vielmehr – nicht nur zur Klarstellung – in das Ernährungsvorsorge- bzw. Ernährungssicherungsgesetz **aufgenommen werden**. Dabei ist insbesondere zu bedenken, ob Import- und Exportmaßnahmen schon vor Eintritt der Versorgungskrise erfolgen sollen oder erst zur Bewältigung akuter Versorgungsengpässe. Denn nach der aktuellen Rechtslage sind grundrechtsrelevante Maßnahmen im Bereich der Ernährungsvorsorge erst nach „Entsperrung“ (Anwendbarkeitserklärung) der jeweiligen Rechtsverordnungen möglich.¹²⁸⁸ Gerade beim Import und Export von Nahrungsmitteln handelt es sich jedoch um Maßnahmen, die über einen **längeren Zeitraum** erfolgen müssen, um die gewünschten Wirkungen zu zeitigen. Sie sollten daher **auch im Vorfeld einer Versorgungskrise** ermöglicht werden.

2. Regelungslücken

Die Wiedererhöhung eines gesunkenen Marktangebots kann insbesondere durch eine steuernde Förderung knapper Importprodukte¹²⁸⁹ oder durch Ausfuhrbeschränkungen zur Schonung eigener Produkte erreicht werden. Allerdings sind hier – im Fall eines „grenzüberschreitenden Sachverhalts“ – die EU-Grundfreiheiten zu beachten. **Ein- und Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung** zwischen **Mitgliedstaaten der EU** sind gemäß Art. 30 AEUV **verboten**.¹²⁹⁰ Unter einer Maßnahme zollgleicher Wirkung versteht man jegliche – auch noch so geringe – den in- oder ausländischen Waren wegen ihres *Grenzübertretts* einseitig auferlegte finanzielle Belastung, wenn sie kein Zoll im eigentlichen Sinne ist, unabhängig von ihrer Bezeichnung und der Art ihrer Erhebung sowie ihrem Verwendungszweck, und selbst wenn sie nicht zugunsten des Staates erhoben

¹²⁸⁸ Vgl. § 3 II EVG und § 2 III ESG.

¹²⁸⁹ Zu den Besonderheiten bei staatlichen Subventionen vgl. bereits die Ausführungen unter Gliederungspunkt C I 2 b aa) in diesem Kapitel.

¹²⁹⁰ Art. 30 AEUV verdrängt insofern Art. 34 AEUV: Zölle und Abgaben zollgleicher Wirkung, die unter Art. 30 AEUV fallen, werden nicht als mengenmäßige Beschränkung oder Abgabe i.S.v. Art. 34 AEUV erfasst. Auch der Rechtfertigungsgrund des Art. 36 AEUV ist nicht (analog) auf Art. 30 AEUV anwendbar, vgl. *Streinz*, Vertrag über die Europäische Union und über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2. Auflage 2012, Art. 30 AEUV Rn. 21.

wird.¹²⁹¹ Auch Art. 110 AEUV verhindert als Verbot steuerlicher Diskriminierung einen mitgliedstaatlichen Protektionismus.¹²⁹²

Künftige Ermächtigungsgrundlagen für Import- und Exportmaßnahmen im Bereich der Ernährungsvorsorge müssen diese Grenzen der Art. 30 bzw. 110 AEUV beachten. Dabei sollten nicht nur festgelegt werden, **welche Produkte** überhaupt importiert bzw. exportiert werden sollen, sondern auch welche flankierenden Maßnahmen zur **Sicherung des Imports oder Exports** in Betracht kommen.

Auf jeden Fall sollte ein hinreichendes **Transportmittelangebot** für Importe und Exporte bereitstehen. In Krisenfällen müssen Transportunternehmen verpflichtet werden können, Transporte im Interesse der wirtschaftlichen Landesversorgung durchzuführen. Im Hinblick auf die Sicherstellung derartiger „Verkehrsleistungen“ besteht jedoch **kein Regelungsbedarf**. Zwar existieren im Bereich des Ernährungsvorsorge- bzw. Ernährungssicherstellungsgesetzes keine entsprechenden Ermächtigungsgrundlagen. Doch kann insofern – im Spannungs- oder Verteidigungsfall – neben dem Ernährungssicherstellungsgesetz auf das **Verkehrssicherstellungsgesetz**¹²⁹³ zurückgegriffen werden.¹²⁹⁴ In allen sonstigen, außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 80a GG liegenden Versorgungskrisen ist das **Verkehrsleistungsgesetz**¹²⁹⁵ neben dem Ernährungsvorsorgegesetz anwendbar.¹²⁹⁶

II. Rechtsverordnungen und Verwaltungsanweisungen

Im Bereich „Import und Export“ existieren weder für das Ernährungssicherstellungsgesetz noch für das Ernährungsvorsorgegesetz Rechtsverordnungen oder Verwaltungsanweisungen. Für den Erlass von Rechtsverordnungen fehlt es bislang an den entsprechenden Ermächtigungsgrundlagen.

¹²⁹¹ *Streinz*, Vertrag über die Europäische Union und über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2. Auflage 2012, Art. 30 AEUV Rn. 11 m.w.N.

¹²⁹² Art. 30 und Art. 110 AEUV stehen dabei in einem Exklusivitätsverhältnis zueinander, sind also auf ein und denselben Sachverhalt nicht nebeneinander anwendbar. Zur Abgrenzung vgl. *Streinz*, Vertrag über die Europäische Union und über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2. Auflage 2012, Art. 30 AEUV Rn. 23 m.w.N.

¹²⁹³ Gesetz zur Sicherstellung des Verkehrs (Verkehrssicherstellungsgesetz – VerkSiG) vom 8. Oktober 1968 (BGBl. I S. 1082), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1482).

¹²⁹⁴ Vgl. §§ 1 I, 2 III VerkSiG.

¹²⁹⁵ Gesetz zur Sicherstellung von Verkehrsleistungen (Verkehrsleistungsgesetz – VerklG) vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1865), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3113).

¹²⁹⁶ Vgl. § 1 I Nr.2 VerklG: Wirtschaftliche Krisenlage, durch die die Versorgung mit Gütern des lebenswichtigen Bedarfs gestört ist.

E. Bereich "Meldungen und Auskünfte" (Informationspflichten und –befugnisse)

Der Bereich der Informationspflichten und –befugnisse befasst sich mit dem bisher als Buchführungs-, Aufzeichnungs-, Auskunfts- und Meldepflichten bezeichneten Pflichtenkonglomerat. Diese Maßnahmen Privater zu aktivem Tun bzw. die Entgegennahme durch die zuständige Behörde sollen unter den Oberbegriff der **Informationspflichten** gefasst werden.

Hinzu treten die bislang in § 16 II ESG sowie § 9 II EVG normierten behördlichen Befugnisse zum Betreten, Besichtigen und Prüfen meldepflichtiger Betriebe. Da es sich hier um Ermächtigungen zu belastendem Aktivhandeln der Behörde handelt, wird hierfür der Begriff der **Informationsbefugnisse** gewählt.

Im Folgenden sollen zunächst die rechtlichen Determinanten für eine Neufassung der Informationspflichten festgelegt und dargestellt werden. Sodann sind die gegenwärtigen Ermächtigungsgrundlagen auf Änderungsbedarf zu untersuchen. Gegebenenfalls ist eine Entwurfsfassung zu formulieren, welche die Grundlage für die weitere Analyse etwaigen Änderungsbedarfs auf Verordnungsebene bilden soll. Als Ergebnis sollen die Änderungen auf (formell-gesetzlicher) Ebene der Ermächtigungsgrundlage(n) und auf Verordnungsebene formuliert werden.

I. Rechtliche Determinanten

Anknüpfend an die in Kapitel 1 herausgearbeiteten Determinanten sind in einem ersten Schritt die rechtlichen Determinanten für den Teilbereich der Meldungen und Auskünfte festzustellen.

1. Grundrechte

Die für die Informationspflichten und –befugnisse relevanten Grundrechte sind die Berufsfreiheit (Art. 12 I GG), die Eigentumsfreiheit (Art. 14 I GG) sowie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG). Der Schutz von Geschäftsgeheimnissen wird verfassungsrechtlich indes nach wohl herrschender Meinung durch Art. 2 I i.V.m. 12 I bzw. Art. 14 GG gewährt.¹²⁹⁷

¹²⁹⁷ Vgl. dazu *Becker*, in: Sachs (Hg.), *Der grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat – Festschrift für Klaus Stern zum 80. Geburtstag*, 2012, S. 1233 ff.; sowie Kapitel 1 C II 2 b cc.

a. Berufsfreiheit

Die durch Art. 12 I GG garantierte Berufsfreiheit wird im Falle von Informationspflichten und –befugnissen in Gestalt von **Berufsausübungsregeln** tangiert.¹²⁹⁸ Im Zuge der Ausübung der Berufe in den betroffenen Branchen werden die Unternehmer verpflichtet, Informationen zu übermitteln und zu sammeln. Hierdurch steigt der Personal- und Mitteleaufwand, sodass die Berufsausübung zwar an sich möglich bleibt, jedoch mittels Pflichten ergänzt und so geregelt wird.

Melde- und Aufbewahrungspflichten können indes eine Belastung für das Unternehmen darstellen, die insbesondere Kleinunternehmen überfordern kann.¹²⁹⁹ Gegebenenfalls sind derartige Fälle durch Härteklauseln zu berücksichtigen. Unternehmen, welche jedoch einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb unterhalten, werden hier kaum betroffen. Es ist in diesem Zusammenhang jedoch zu bedenken, dass diese ähnlichen Pflichten aufgrund anderer Vorschriften aus dem Steuer- oder Handelsrecht oder dem Bereich der Marktordnungswaren unterliegen, sodass durch ergänzende Melde- und Buchführungspflichten Belastungskumulationen entstehen können. Es kann daher geboten sein, Informationspflichten unter Anknüpfung an bereits bestehende Informationspflichten auszugestalten.

b. Schutz von Geschäftsgeheimnissen

Wie bereits angeführt,¹³⁰⁰ erfährt die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 I GG in ihrer datenschutzspezifischen Ausgestaltung eine Konkretisierung durch Art. 12 I GG bzw. Art. 14 GG.¹³⁰¹ Durch die Pflicht zur Preisgabe von Informationen aus dem Interium der Unternehmen verfügt dieses nicht mehr selbständig über die Verwendung seiner Daten, analog zur Datenerhebung bei natürlichen Personen kommt es so zu einem Grundrechtseingriff. Die zur informationellen Selbstbestimmung entwickelte Dogmatik wird entsprechend auf den Schutz von Geschäftsgeheimnissen angewandt,¹³⁰² sodass Grundrechtseingriffe einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, welche dem Gebot der

¹²⁹⁸ *Becker*, in: Sachs (Hg.), *Der grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat – Festschrift für Klaus Stern zum 80. Geburtstag*, 2012, S. 1241.

¹²⁹⁹ *Becker*, in: Sachs (Hg.), *Der grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat – Festschrift für Klaus Stern zum 80. Geburtstag*, 2012, S. 1241.

¹³⁰⁰ Vgl. o. Gliederungspunkt E I 1.

¹³⁰¹ Vgl. *Kloepfer/Greve*, DVBl. 2013, 1148 (1148ff.).

¹³⁰² *Becker*, in: Sachs (Hg.), *Der grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat – Festschrift für Klaus Stern zum 80. Geburtstag*, 2012, S. 1243.

Normklarheit gerecht werden muss.¹³⁰³ Festgelegt werden müssen der Umfang der Datenverwendung sowie deren Zweck. Dies muss auf formell-gesetzlicher Ebene erfolgen,¹³⁰⁴ die Konkretisierung kann auf Verordnungsebene erfolgen, sofern diese gem. Art. 80 I GG in Inhalt, Zweck und Ausmaß abstrakt-generell hinreichend vorgezeichnet und somit bestimmt ist.¹³⁰⁵

2. Unionsrecht

Das Unionsrecht spielt bezüglich der Informationspflichten oder –befugnisse bisher eine allenfalls untergeordnete Rolle. Relevanz könnte lediglich eine potentielle Beeinträchtigung von Grundfreiheiten beanspruchen. Die Meldepflichten stellen jedoch, da sie unabhängig von der Herkunft für sämtliche Marktteilnehmer gelten, diskriminierungsfreie Absatzmodalitäten dar, sodass der freie Warenverkehr entsprechend der *Keck-Formel*¹³⁰⁶ nicht tangiert ist.

3. Sonstige rechtliche Determinanten

Als weitere rechtliche Determinanten wurden in Kapitel 1 das Vorsorgeprinzip, das Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit bzw. Lastengleichheit sowie das Prinzip der Wirtschaftlichkeit herausgearbeitet.

a. Vorsorgeprinzip

Das Vorsorgeprinzip wurde dabei in **vier Dimensionen** unterteilt: Die planerische Vorsorge, die organisatorische Vorsorge, die operative Vorsorge sowie die Vorsorge durch Übungen.

aa. Planerische Vorsorge

Das Prinzip der planerischen Vorsorge ist in Zusammenhang mit Informationspflichten und –befugnissen wenig relevant. Bedeutsam ist diesem Zusammenhang lediglich die

¹³⁰³ Kloepfer, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 56 Rn. 90; BVerfGE 65, 1 (46).

¹³⁰⁴ BVerfGE 125, 260 (327).

¹³⁰⁵ Vgl. Kloepfer, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 21 Rn. 317.

¹³⁰⁶ Unter diese Ausnahme fallen sämtliche „Bestimmungen, die bestimmte Verkaufsmodalitäten beschränken oder verbieten, sofern diese Bestimmungen für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gelten, die ihre Tätigkeit im Inland ausüben, und sofern sie den Absatz der inländischen Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich wie tatsächlich in der gleichen Weise berühren“, EuGH C-267/91 vom 24.11.1993 – *Keck & Mithouard* –, Slg. 1993, I-6126 Rn. 16.

Schaffung von **Protokollen und Ablaufplänen für den Krisenfall**. Es wird notwendig sein, im Falle eines Angriffs, gleich ob militärisch oder terroristisch, unzulässige Datenzugriffe von außen abzuwehren und zu verhindern, ggf. durch die Isolierung der Datensammlungen. Es bedarf daher für diesen Fall der Absicherung einer analogen Kommunikationsmöglichkeit zwischen den Datensammelnden und Daten auswertenden Stellen, für den Fall, dass diese auseinander fallen.

Ferner sind für den Fall zu erwartender Systemausfälle Ablaufprotokolle zur analogen Datensicherung – was in letzter Instanz eine Sicherung in Papierform bedeutet – in Betracht zu ziehen, sodass auf gesammelte Daten auch ohne elektronische Datenverarbeitungssysteme zugegriffen werden kann.

Es erscheint dabei fraglich, ob detaillierte Regelungen zur Datenverarbeitungstechnik auf formell-gesetzlicher Ebene getroffen werden sollte, da der Stand der Technik permanenter Entwicklung und Änderung unterworfen ist. Der Weg einer verwaltungsinternen Regelung mittels Verwaltungsvorschriften dürfte hier der geeignete sein, da mit dieser Form der Planung keine unmittelbaren Eingriffe gegenüber dem Bürger einhergehen.

bb. Organisatorische Vorsorge

Die organisatorische Vorsorge kann wiederum in zwei Bereiche untergliedert werden, zum einen in die organisatorische Vorsorge hinsichtlich der **technischen Einrichtungen**, welches sämtlichen technischen Anlagen unter Einbeziehung der notwendigen Software bedeutet, zum anderen in die organisatorische Vorsorge hinsichtlich der **personellen Mittel**, d.h. des verwaltenden und systembedienenden Personals.

Zur effizienten Kooperation zwischen den datenerhebenden Stellen und der zentralen Datenverarbeitungsstelle ist ein **einheitliches Informationssystem** zu schaffen, auf welches beide Verwaltungsebenen Zugriff haben. Soweit ersichtlich, besteht ein entsprechendes Informationssystem bereits.¹³⁰⁷ Auf diese Weise können durch die zuständigen Landesbehörden lokal Informationen gesammelt und in das System eingespeist werden. Das System selbst kann, wie derzeit durch die BLE, von einer zentralen Stelle des Bundes oder auch der Länder betrieben werden.

¹³⁰⁷ http://www.ble.de/DE/01_Markt/11_Ernaehrungsvorsorge/04_IS-ENV/IS-ENV_node.html, zuletzt abgerufen am 26.8.2013.

Ein ähnliches Modell findet sich im Bereich der **Marktordnungswaren**. Hier werden die Meldungen auf dem elektronischen Wege übermittelt und zentral durch die BLE verwaltet.

Ein derartiges Modell könnte auch für den Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge in Betracht gezogen werden. Es sollten jedoch landesrechtliche Stellen für die Datensammlung „*vor Ort*“ bemüht werden, da diese über eine höhere Kenntnis hinsichtlich der konkreten Sachlage verfügen und so effizienter auf Unternehmen und die dort befindlichen Informationen zugreifen können.

Empfehlenswert scheint es jedoch ein online-Verfahren mit **vorgefertigten Datensätzen** und Eingabemasken zu schaffen, mittels welcher die meldepflichtigen Betriebe die Meldungen selbst vornehmen. Den nach Landesrecht zuständigen Stellen kommt dann lediglich die Aufgabe zu, Meldungen – in Härtefällen auch in Papierform – entgegen zu nehmen und zu verarbeiten. Das Informationssystem sollte durch eine zentrale Stelle wie insbesondere die BLE betrieben werden. Auf dieser Ebene können Daten gesammelt und zentral ausgewertet werden, sodass auf dieser Grundlage die Planung der Maßnahmen für den Krisenfall erfolgen kann. Eine vollständige Zentralisation auch der Datenerhebung auf Ebene der BLE erscheint dabei wenig sinnvoll, da im Falle des Zusammenbrechens der elektronischen Systeme die Stellen der Länder aufgrund der Nähe zu den lokalen Gegebenheiten effektiver operieren können.

Insbesondere sind technische Vorkehrungen für **dezentrale back-ups** zu treffen, ebenso wie **Vorkehrungen für eine nicht-elektronische Arbeit** im Krisenfall. Unter dieser Prämisse ist der technische und personelle Bedarf festzustellen.

cc. Operative Vorsorge

Aus operativer Sicht sind die personellen und technischen Mittel aufeinander abzustimmen. Das **Personal** ist vorab zu schulen und insbesondere mit Blick auf besondere psychische Belastungen im Krisenfall auszuwählen. Es sind klare Führungsstrukturen zu etablieren. Insbesondere im Falle einer Teilung der Ebenen der Datenverarbeitung und der Datenerhebung ist das Personal in beiden Bereichen einheitlich zu schulen und auszubilden, um Friktionen im Krisenfall zu vermeiden.

Die **informationstechnischen Systeme** sind durch Rückfallsysteme und back-ups abzusichern. Ebenso sind diese gegen Angriffe von außen abzuschirmen, dies gilt insbe-

sondere bei der Kommunikation nach außen, bspw. mit den Landesbehörden. Die technische und personelle Organisation kann am ehesten durch verwaltungsinternes Binnenrecht verwirklicht werden.

dd. Übungen

Personal und Technik sind durch simulierte Krisenfälle auf den Notfall zu trainieren und zu sensibilisieren. Es bedarf der regelmäßigen Übung verschiedener Szenarien, damit sichergestellt ist, dass Notfallpläne und Notfallprotokolle ordnungsgemäß ablaufen. Dies kann bereits abstrakt auf formell-gesetzlicher Ebene festgeschrieben und auf Verordnungsebene konkretisiert werden. Es bietet sich hier eine einheitliche Vorschrift für sämtliche Bereiche der Ernährungsnotfallvorsorge an, sodass an dieser Stelle hierauf nicht weiter einzugehen sein wird.

b. Verteilungsgerechtigkeit und Lastengleichheit

Entsprechend dem Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit und Lastengleichheit sind Lasten gleichmäßig zu verteilen. Dieses Prinzip wird in diesem Zusammenhang lediglich mit Blick auf die **Beteiligung Privater an der Ernährungsnotfallvorsorge**, insbesondere hinsichtlich einer etwaigen subordinationsrechtlichen Inanspruchnahme, relevant. Weitestgehend wird es sich hier jedoch um die Belastung der meldepflichtigen Unternehmer handeln, welche vor dem allgemeinen Gleichheitssatz unproblematisch sein wird, da diese eine homogene Vergleichsgruppe bilden werden, innerhalb welcher die Belastungen im Wesentlichen gleich ausfallen. Die Frage der Belastungsintensität beschränkt sich so auf die Frage, ob die Belastungen in einem ausgewogenen Verhältnis zum erstrebten Ziel stehen, sodass es sich um Fragen der Verhältnismäßigkeit handelt. Insofern sei auf die Ausführungen unter **Gliederungspunkt 1**.¹³⁰⁸ sowie an den entsprechenden Stellen in den folgenden Ausführungen verwiesen.¹³⁰⁹

c. Wirtschaftlichkeit

Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit hingegen entfaltet auch im Bereich der Informationspflichten und -befugnisse Relevanz. So wurde durch den *Bundesrechnungshof* moniert, dass die Zusammenarbeit von BLE und Landesbehörden nicht zu verwertbaren Ergeb-

¹³⁰⁸ Vgl. o. Gliederungspunkt E I 1.

¹³⁰⁹ Vgl. u. Gliederungspunkt E II 5 b.

nissen geführt habe. In dieser Form werde das Ziel mit den eingesetzten Mitteln nicht erreicht, sodass dies unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes nicht gerechtfertigt sein könne.¹³¹⁰

Die geäußerte Forderung nach Effizienz¹³¹¹ läuft hier inhaltlich gleich mit dem Effektivitätsprinzip. Auch dieses fordert eine effektive Krisenvorsorge, sodass in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen zur Vorsorge verwiesen sei.¹³¹² Hinsichtlich der Zuständigkeitsverteilung und deren Wirtschaftlichkeit ist anzumerken, dass die Schaffung überflüssiger Parallelstrukturen zu vermeiden ist, was insbesondere durch eine Dezentralisierung der Aufgaben Datenerhebung und Datensammlung/-auswertung erzielt werden kann.¹³¹³

4. Parallelwertungen zu anderen Rechtsgebieten

Wie bereits herausgearbeitet wurde, umfassen die Informationspflichten Pflichten zur Weitergabe von Informationen, Aufbewahrung von Unterlagen und Dokumentation bestimmter Geschäftsvorfälle. Ähnliche Pflichten werden durch das **Handels- und Steuerrecht** statuiert. An derartige bestehende Pflichten kann ggf. angeknüpft werden.

Die Einbeziehung einer Parallelwertung in die Erörterung der Informationspflichten im Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge bietet sich daher an. Ferner bestehen Eingriffsbefugnisse der zuständigen Überwachungsbehörde. Derartige Befugnisse zum Betreten von Grundstücken, zur Besichtigung von Betriebsräumen und zur Prüfung von Unterlagen finden sich ebenfalls im Steuerrecht, namentlich im **Recht der Außenprüfung (§ 200 AO)**. Der Geheimnisschutz wird im Lichte der grundrechtlichen Determinante des Schutzes von Geschäftsgeheimnissen nach den Grundsätzen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung relevant. Da unter Umständen sensible Betriebsdaten in Rede stehen, stellt sich wie im Steuerrecht die Frage nach einem gesteigerten Geheimnisschutz. Insofern könnte für den Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge eine Parallelwertung zum Steuergeheimnis versucht werden. Auch im Umwelt- und Wirtschaftsver-

¹³¹⁰ Bundesrechnungshof, Bericht an das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz nach § 88 Abs. 2 BHO über die Prüfung der Ernährungsnotfallvorsorge, Gz. VI 5 – 2011 – 0651 vom 15.9.2011, S. 15.

¹³¹¹ Vgl. o. unter Kapitel 1 GP E I zur Effizienz als Element der Wirtschaftlichkeit.

¹³¹² Vgl. o. Gliederungspunkt E I 3 a.

¹³¹³ Vgl. Teilendbericht zum 1. und 2. Meilenstein, S. 194ff.

waltungsrecht bestehen indes vergleichbare Ermittlungsbefugnisse.¹³¹⁴ Die steuerrechtlichen Befugnisse in der Außenprüfung zeichnen sich jedoch durch eine übersichtliche und zunächst nicht fachspezifisch ausgestaltete Regulationsstruktur aus. Daher sollen Parallelwertungen im Rahmen der weiteren Untersuchung zunächst auf das Steuerrecht beschränkt werden.

II. Ermächtigungsgrundlagen

Zunächst sollen die bestehenden Ermächtigungsgrundlagen aus ESG und EVG dargestellt werden. Im sich anschließenden Schritt ist eine mögliche Zusammenführung der Ermächtigungsgrundlagen zu untersuchen. Auf Grundlage dessen soll beispielhaft eine denkbare Ermächtigungsgrundlage formuliert und erläutert werden.

1. Darstellung der bestehenden Ermächtigungsgrundlagen

§ 2 I Nr. 7 EVG ermächtigt zum Erlass von Rechtsverordnungen über Meldepflichten für Betriebe und der Ernährungs- und Landwirtschaft.

Dies wird begrenzt durch § 2 III EVG, wonach die Rechtsverordnungen auf das unerlässliche Maß zu beschränken und inhaltlich so zu gestalten sind, dass in die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit der Beteiligten so wenig wie möglich eingegriffen und die Leistungsfähigkeit der Gesamtwirtschaft möglichst wenig beeinträchtigt wird.

§ 5 ESG weist hingegen eine höhere Regelungsdichte auf, indem differenziert nach Betriebsarten unterschiedliche Ermächtigungen bestehen. Für die Ernährungs- und Holzwirtschaft können Buchführungs- und Meldepflichten, für die Land- und Forstwirtschaft können hingegen lediglich Aufzeichnungs- und Meldepflichten statuiert werden. Für sämtliche Betriebsarten können Auskunftspflichten begründet werden.

2. Vergleich

Im Folgenden sollen die einzelnen Regelungsaspekte der Ermächtigungsgrundlagen gegenübergestellt und verglichen werden.

¹³¹⁴ Vgl. § 139b VI GewO; § 15 II BBodSchG; § 101 I WHG.

a. Adressaten der Rechtsverordnung

Der Kreis denkbarer Adressaten bleibt auf Betriebe der Ernährungs- und Landwirtschaft beschränkt. Dies ist indes im Vergleich zum Ernährungssicherstellungsgesetz der Zielsetzung des Ernährungsvorsorgegesetzes geschuldet, da dieses sich auf die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln beschränkt, während das Ernährungssicherstellungsgesetz auch Erzeugnisse der Forst- und Holzwirtschaft miteinbezieht. Reine Importeure sollen in dieser Analyse auch zunächst außen vor bleiben, da diese im Falle einer Versorgungskrise nicht dauerhaft geeignet sind, zu einer verlässlichen Versorgung beizutragen. Im Übrigen fallen sie jedoch unter den inhaltlich weiten Begriff der Ernährungs- und Landwirtschaft, sodass für sie grundsätzlich dieselben Pflichten gelten. Im Falle einer Zusammenführung beider Gesetze erscheint dieser Unterschied in der Zielsetzung nicht gravierend. Eine Erweiterung um die Versorgung mit Produkten aus Holz- und Forstwirtschaft hat keinen weiteren Aufwand zur Folge, da ein solches Vorsorgeregime jedenfalls für den militärischen Krisenfall aufrechterhalten werden soll. Ob dieses Regime auf sämtliche Versorgungskrisen ausgedehnt wird, macht daher im Falle eines einheitlichen Ernährungsnotfallvorsorgeregimes keinen Unterschied.

b. Pflichten der Adressaten

Nunmehr sind diese Ermächtigungsgrundlagen, gleich ob sie zu einem aktiven Tun oder einem passiven Dulden verpflichten, hinsichtlich ihrer inhaltlichen Ausgestaltung zu beleuchten.

aa. Informationspflichten

Die zu Beginn angeführten Begriffe der Informationspflichten und Informationsbefugnisse sollen an dieser Stelle aufgegriffen werden. Unter die Informationspflichten fällt das passive Behördenhandeln, welche im Empfang aktiv durch die Unternehmen mitgeteilter Informationen besteht. Unter die Informationsbefugnisse fallen Eingriffsbefugnisse der zuständigen Behörde zur eigenständigen Informationsbeschaffung. Als dritte Kategorie wird der Datenaustausch mit anderen Behörden behandelt.

(1) Buchführungs-, Melde- und Aufzeichnungspflichten.

§ 5 ESG ermöglicht die Begründung von „*Buchführungs- und Meldepflichten*“, „*Aufzeichnungspflichten*“ sowie „*Auskunftspflichten*“.

Am weitgehendsten ist die **Buchführungspflicht**, welche zur Führung planmäßiger und lückenloser Aufzeichnungen *aller* Geschäftsvorfälle verpflichtet. Dem ähnelt die Aufzeichnungspflicht, welche sich jedoch lediglich auf *bestimmte* Geschäftsvorfälle beschränkt. Bei **Auskunftspflichten** handelt es sich die Pflicht zur Beantwortung von ad hoc-Anfragen der auskunftsberechtigten Stelle. Meldepflichten stellen Übertragungspflichten dar, welche nicht erst – wie im Falle einer Auskunft – durch eine Anfrage ausgelöst werden, sondern welche permanent bestehen und durch regelmäßige Informationsübertragung erfüllt werden.

§ 2 I Nr. 7, 8 EVG kennt lediglich Auskunftspflichten und Meldepflichten. Die Begriffe sind dabei identisch mit denen aus **§ 5 ESG**.

(2) Auskunftspflichten

Unterschiedlich ist dabei die Regelungstechnik hinsichtlich der Auskünfte. **§ 16 ESG** ermöglicht unmittelbar die Einholung von Auskünften und stellt daher eine Befugnisnorm zu konkret-individuellem Verwaltungshandeln dar. Demgegenüber schaltet **§ 2 I Nr. 8 EVG** einen den Erlass einer Rechtsverordnung zwischen. Beschränkt sind die Auskunftspflichten in beiden Gesetzen auf die Vorbereitung des Erlasses von Rechtsverordnungen.

bb. Informationsbefugnisse (Betretungs-, Durchsuchungs- und Prüfungsbefugnisse)

§ 16 II ESG ermächtigt die zuständige Behörde zum Betreten der Grundstücke und Geschäftsräume der Auskunftspflichtigen. Ferner können dort Prüfungen und Besichtigungen vorgenommen, Proben entnommen und Einsicht in die geschäftlichen Unterlagen genommen werden.

Es handelt sich um Eingriffsbefugnisse, die mit denen der mit denen in der steuerlichen Außenprüfung (§ 200 AO) vergleichbar sind. Auch dort sind Duldungs- und Mitwirkungsbefugnisse der Auskunftspflichtigen statuiert, während die Befugnisse der Prüfer nicht an weitere Voraussetzungen gekoppelt sind. Diese Vorschrift ist verfassungsrechtlich unbedenklich.¹³¹⁵ Dies kann entsprechend auf § 16 II ESG übertragen werden.

¹³¹⁵ BVerfG, StW 1984, 477.

cc. Informationsaustausch mit Meldebehörden und sonstigen öffentlichen Stellen

Gemäß § 16 IV ESG erhalten die für die Ernährungsnotfallvorsorge zuständigen Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen Zugriff auf bestimmte Meldedaten, sofern der Spannungs- oder Verteidigungsfall festgestellt wurde.

Diese sind im Einzelnen Namen und Anschriften von Betrieben, Inhabern sowie der verantwortlichen Leiter und Angaben über die Art und Produktionsausrichtung der Betriebe, Bestands- und Produktionsdaten der Betriebe, insbesondere über Vorräte an Erzeugnissen, über Kapazität, technische Ausrüstung und Verkehrsanbindung der Läger sowie über Be- und Verarbeitungskapazitäten. Auch diese Befugnis gilt regelmäßig nur unter den Voraussetzungen des Art. 80a GG; ausnahmsweise ist die Informationsübertragung schon vor dem Verteidigungsfall zulässig, wenn sie Ernährungssicherstellungszwecken dient, für Vorsorgemaßnahmen erforderlich ist und von der zuständigen Aufsichtsbehörde bewilligt wurde (§ 16 IV Satz 3 ESG).

Der letztgenannte Informationsaustausch ist indes verfassungsrechtlich wegen den, aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung entwickelten Anforderungen an die behördliche Datenverarbeitung bedenklich.

In den Fokus rückt zunächst der Grundsatz der Normenklarheit und Normenbestimmtheit, da es sich bei dem Begriff der „*sonstigen öffentlichen Stellen*“ um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt. Zum im Wortlaut ähnlichen Begriff der „*anderen öffentlichen Stellen*“ in § 139b AO griff der *Bundesfinanzhof* auf die Legaldefinition in § 2 I BDSG zurück.¹³¹⁶ Demnach sind öffentliche Stellen „*Behörden, die Organe der Rechtspflege und andere öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtungen des Bundes*“ (und der Länder), „*der bundesunmittelbaren*“ (und landesunmittelbaren) „*Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie deren Vereinigungen ungeachtet ihrer Rechtsform*“. Anders als hinsichtlich der nicht-öffentlichen Stellen in § 139b AO bestehen hier keine Bedenken mit Blick auf die adressatenbezogene Normenbestimmtheit.¹³¹⁷

Die Zweckbestimmung ist indes klar in § 1 ESG i.V.m. § 16 V ESG definiert. Fraglich bleibt lediglich die Verhältnismäßigkeit, da insbesondere gem. § 16 IV Nr. 3 ESG befristete sensible Daten der einzelnen Betriebe übermittelt werden dürfen. Im Spannungs- und Ver-

¹³¹⁶ BFH, DStR 2012, 283 (291).

¹³¹⁷ Vgl. zur verfassungsrechtlichen Problematik BFH, DStR 2012, 283 (291) sowie kritisch FG Köln, DStRE 2011, 240.

teidigungsfall bestehen aufgrund der außergewöhnlichen Bedürfnisse in derartigen Situationen wenig Bedenken, da zwar das Risiko ungewollter Informationszugriffe in der Krise steigen mag, jedoch der Wettbewerb derart eingeschränkt ist, dass ein Bekanntwerden der Informationen kaum einen Vor- oder Nachteil gegenüber Konkurrenten generieren wird.

Im Normalzustand ist die Informationsweitergabe hingegen problematischer, da insbesondere Kapazitäten, technische Ausrüstung und Produktionsdaten Aufschluss über den Betrieb als solchen (z.B. durch insb. Umsatzmengen) geben können.

Durch die Zwischenschaltung der Aufsichtsbehörde in Fällen außerhalb des Verteidigungs- bzw. Spannungsfalls wird eine Kontrollinstanz eingefügt. Im Übrigen sind die empfangenden Stellen als Träger der öffentlichen Gewalt selbst grundrechtsverpflichtet und an die Datenverarbeitungsschranke aus § 16 V ESG gebunden. Wie auch im Falle der Datenverarbeitungsvorschrift des § 139b AO genügt dies den datenschutzverfassungsrechtlichen Anforderungen.¹³¹⁸ Wünschenswert wäre jedoch eine strafbewehrte Datenverarbeitungsschranke, vergleichbar mit § 30 AO, da es im Gegensatz zu den im Rahmen des § 139b AO betroffenen Daten besonders um sensible Unternehmensdaten handelt. Hierfür streitet auch die Strafbewehrtheit von Verstößen in der, den gleichen datenschutzrechtlichen Einwänden ausgesetzten, steuerlichen Außenprüfung (§ 355 StGB).¹³¹⁹

c. Tatbestandliche Voraussetzungen der begründbaren oder begründeten Pflichten

Die Buchführungs-, Melde- und Aufzeichnungspflichten gelten ohne weitere Beschränkungen. Sie können als Instrument der permanenten Überwachung eingesetzt werden.

Während durch Rechtsverordnung begründbare Auskunftspflichten an die Voraussetzung der Vorbereitung von Rechtsverordnungen geknüpft sind (§ 2 I Nr. 8 EVG), unterliegen die unmittelbar durch § 16 ESG statuierten Auskunftspflichten strengeren Voraussetzungen. Tatbestandlich wird von § 16 I Nr. 1 ESG gefordert, dass die Auskunft zum Zwecke der Durchführung einer Rechtsverordnung oder der Vorbereitung der Durchführung eingeholt wird. Absatz 1 betont am Ende – wie auch § 2 I EVG – die Vo-

¹³¹⁸ Vgl. hierzu BFH, DStR 2012, 283.

¹³¹⁹ Vgl. *Intemann*, in Pahlke/Koenig (Hg.), Abgabenordnung, 2. Auflage 2009, 30 Rn. 9.

oraussetzung der Erforderlichkeit. Wie auch im allgemeinen Gefahrenabwehrrecht handelt es sich hier um ein Element der Verhältnismäßigkeit. Eine eigenständige Bedeutung kommt der Erforderlichkeitsvoraussetzung neben dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz jedoch nicht zu.¹³²⁰

d. Fazit

Die Gestaltung der Ermächtigungsgrundlagen der § 2 I Nr. 7, 8 EVG sowie § 16 ESG sind verfassungsrechtlich zulässig und können in ihrem Inhalt beibehalten werden.

3. Zusammenführung der Gesetze?

Es soll nunmehr geprüft werden, ob diese Ermächtigungsgrundlagen zusammengeführt werden sollen.

Oben wurde festgestellt, dass die Begrifflichkeiten als solche aus beiden Gesetzen identisch sind.¹³²¹ Unterschiede bestehen lediglich in der Zulässigkeit der Zuordnung einzelner Pflichten zu bestimmten Betriebsarten. Hintergrund der Differenzierung zwischen den Betriebsarten ist die Erwägung, dass land- und forstwirtschaftlichen Betrieben keine umfangreichen **Buchführungspflichten** auferlegt werden sollten, um eine Überforderung der Betriebe zu vermeiden.¹³²² Diese Erwägung ist indes in dieser Pauschalität überholt. Auch Land- und Forstwirte sind zumindest teilweise zur Buchführung verpflichtet. Es bietet sich daher an, den dieser Einschränkung zugrundeliegenden Gedanken aufzugreifen und an die heutigen Gegebenheiten anzupassen. Die Buchführungspflichten könnten insofern von der Betriebsart abgekoppelt und an bestehende Buchführungspflichten nach Handels- oder Steuerrecht angedockt werden. Unter diesem Aspekt kann ein inhaltlicher Gleichlauf der bisher voneinander unabhängigen Regime der Ernährungsvorsorge und der Ernährungssicherstellung hergestellt werden.

Im Übrigen können wie bisher (inhaltlich weniger umfangreiche) Aufzeichnungspflichten statuiert werden.

Die bisher bestehenden Ermächtigungsgrundlagen für Auskunftspflichten können zusammengefasst werden, indem eine Ermächtigungsgrundlage für Auskunftersuchen

¹³²⁰ Vgl. *Kugelmann*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Auflage 2012, Kapitel 10 Rn. 39 ff.

¹³²¹ Vgl. o. Gliederungspunkt E II 2 b aa.

¹³²² V. *Welck*, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 5 Rn. 5.

geschaffen wird. Es bedarf dann keiner Rechtsverordnung mehr wie im Regime der Ernährungsvorsorge.

Eine normative Zusammenführung beider Regime auf formell-gesetzlicher Ebene drängt sich indes auf, da die EWMV bereits Informationspflichten beider Regime vereint.

4. Formulierungsvorschlag für eine einheitliche Ermächtigungsgrundlage

Es wird daher folgender Formulierungsvorschlag gebildet, welcher sodann inhaltlich begründet und erläutert werden soll.¹³²³

§ XX

Informationspflichten und Informationsverarbeitung

(1) ¹Durch Rechtsverordnung kann festgelegt werden, dass Betriebe der Ernährungs-, Holz-, Land- oder Forstwirtschaft

- 1. auf Anfrage oder regelmäßig ihre Bücher der zuständigen Behörde vorzulegen und bestimmte Daten zu melden haben wen sie aufgrund anderer gesetzlicher Vorschriften zur Buchführung verpflichtet sind;*
- 2. Aufzeichnungen über betriebstättenbezogene, verbrauchsbezogene, produktionsbezogene Informationen anzufertigen und diese regelmäßig oder auf Anfrage der zuständigen Behörde vorzulegen und bestimmte Daten zu melden haben.*

²Auf Anfrage der zuständigen Behörde haben die in Satz 1 genannten und aufgrund Rechtsverordnung meldepflichtigen Betriebe Auskünfte über bestimmte Informationen zu erteilen, wenn die Durchführung dieses Gesetzes oder auf dessen Grundlage erlassener Rechtsverordnungen ansonsten nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist oder aussichtslos wäre.

(2) ¹Die von den zuständigen Behörden mit der Einholung von Auskünften beauftragten Personen sind befugt, Grundstücke und Betriebsräume zu betreten und zu besichtigen sowie Proben zu entnehmen und in die geschäftlichen Unterlagen des Auskunftspflichtigen Einsicht zu nehmen, wenn

- 1. der begründete Verdacht besteht, dass Auskünfte oder Mitteilungen im Sinne der Absätze 1 und 2 unvollständig, unrichtig oder nicht erteilt werden*
- oder*
- 2. die auf Grundlage der Absätze 1-3 oder der auf deren Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen erlangten Informationen nicht ausreichen, um dieses Gesetz oder die*

¹³²³ Im Folgenden sollen neu formulierte Normvorschläge zur Erhaltung der Übersichtlichkeit kursiv gefasst werden.

auf dessen Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen ohne unverhältnismäßigen Aufwand durchzuführen.

²Bei der Betriebsbesichtigung sollen der Betriebsinhaber oder sein Beauftragter hinzugezogen werden. ³Die im Betrieb beschäftigten Personen haben die mit der Einholung von Auskünften beauftragten Personen zu unterstützen, insbesondere den Zugang zu sämtlichen Räumlichkeiten zu eröffnen, Unterlagen vorzulegen und zu erläutern.

(3) ¹Im Falle einer Versorgungskrise sind den zuständigen Behörden auf deren Verlangen von den Meldebehörden Vor- und Familiennamen, Anschriften und Hauptwohnung der Verbraucher sowie zusätzlich der Tag ihrer Geburt, sofern sie das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, zu übermitteln. ²Den in Satz 1 genannten Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen sind unter den dort genannten Voraussetzungen auf Verlangen folgende Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse zu übermitteln:

- 1. Namen und Anschriften ernährungs-, land-, forst- und holzwirtschaftlicher Betriebe, ihrer Inhaber sowie ihrer verantwortlichen Leiter,*
- 2. Angaben über die Art und Produktionsausrichtung der Betriebe,*
- 3. Bestands- und Produktionsdaten der Betriebe, insbesondere Angaben über Vorräte an Erzeugnissen, über Kapazität, technische Ausrüstung und Verkehrsanbindung der Lager sowie über Be- und Verarbeitungskapazitäten.*

³Vor dem Eintritt einer Versorgungskrise ist eine Datenübermittlung gemäß Satz 2 nur zulässig, wenn dies für die Ernährungsnotfallvorsorge erforderlich ist und die zuständige Aufsichtsbehörde dem zugestimmt hat.

§ XY

Geheimnisschutz

(1) Auf Grundlage des § XX Absatz 1-2 erlangte Daten unterliegen dem Geheimnisschutz.

(2) Der Geheimnisschutz wird verletzt, wenn ein Amtsträger

- 1. Verhältnisse eines nach § XX Abs. 1-2 informationspflichtigen Betriebs,*
 - a. die im Rahmen des Vollzugs dieses Gesetzes oder der auf dessen Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen,*
 - b. die in einem Straf- oder Bußgeldverfahren wegen Verstoßes gegen Vorschriften der Ernährungsnotfallvorsorge,*

c. *aus anderem Anlass durch Mitteilung einer Behörde im Rahmen der Ernährungsnotfallvorsorge*

bekannt geworden sind, oder

2. *ein fremdes Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis, das in einem der in Nummer 1 genannten Fälle bekannt geworden ist,*

unbefugt offenbart oder verwertet oder

3. *nach Nr. 1 oder Nr. 2 geschützte Daten im automatisierten Verfahren unbefugt abrufen, wenn sie für eines der in Nummer 1 genannten Verfahren in einer Datei gespeichert sind.*

(3) Den Amtsträgern stehen gleich

1. *die für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten (§ 11 Abs. 1 Nr. 4 des Strafgesetzbuchs)*

2. *die in § 193 Abs. 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes genannten Personen,*

3. *amtlich zugezogene Sachverständige.*

(4) Die Offenbarung der Kenntnisse ist zulässig, soweit

1. *sie der Durchführung eines Verfahrens im Sinne des Absatzes 2 Nr. 1 dient,*

2. *sie durch Gesetz ausdrücklich zugelassen ist,*

3. *der Betroffene zustimmt,*

4. *sie der Durchführung eines Strafverfahrens dient und die Kenntnisse nicht vom Informationspflichtigen in Unkenntnis der Einleitung des Strafverfahrens offenbart wurden oder bereits bekannt waren, oder*

5. *für sie ein zwingendes öffentliches Interesse besteht; ein zwingendes öffentliches Interesse ist namentlich gegeben, wenn*

a. *Verbrechen und vorsätzliche schwere Vergehen gegen Leib und Leben oder gegen den Staat und seine Einrichtungen verfolgt werden oder verfolgt werden sollen,*

b. *Wirtschaftsstrafaten verfolgt werden oder verfolgt werden sollen, die nach ihrer Begehungsweise der wegen des Umfangs des durch sie verursachten Schadens geeignet sind, die wirtschaftliche Ordnung erheblich zu stören oder das Vertrauen der Allgemeinheit auf die Redlichkeit des geschäftlichen Verkehrs oder auf die ordnungsgemäße Arbeit der Behörden und der öffentlichen Einrichtung erheblich zu erschüttern, oder*

c. *die Offenbarung zur Richtigstellung in der Öffentlichkeit verbreiteter unwahrer Tatsachen erforderlich ist, die geeignet sind, das Vertrauen in die Verwaltung erheblich zu erschüttern; die Entscheidung trifft das für die Er-*

nährungsnotfallvorsorge zuständige Bundesministerium, vor der Richtigstellung ist der Betroffene zu hören.

(5) Vorsätzlich falsche Angaben dürfen den Strafverfolgungsbehörden gegenüber offenbart werden.

(6) § 355 des Strafgesetzbuchs findet entsprechende Anwendung.

§ XZ

Informationsverfahren und Datenverarbeitung

(1) Das Verfahren der Informationsübermittlung wird durch Rechtsverordnung geregelt. Eine elektronische Datenverarbeitung kann angeordnet werden, sofern dem Stand der Technik entsprechende Maßnahmen zum Schutz der übermittelten Daten ergriffen werden. Die Rechtsverordnung kann zur Informationsübermittlung Vordrucke oder elektronische Formulare vorgeben.

(2) Durch Rechtsverordnung kann vorgesehen werden, dass die übermittelten Informationen an eine für den Vollzug dieses Gesetzes zuständige öffentliche Stelle weitergegeben werden. Eine darüber hinausgehende Weitergabe der Daten ist nicht zulässig.

5. Begründung

Der Formulierungsvorschlag soll nunmehr inhaltlich erläutert und begründet werden.

a. Normsystem und Normüberschriften

Vorgeschlagen wird die Schaffung von drei Vorschriften. Die zuvor unter 2.b. beschriebenen Pflichten sollen unter dem Begriff der Informationspflichten in § XX zusammengefasst werden. In § XY soll eine besondere Vorschrift geschaffen werden, die einen gesteigerten Geheimnisschutz vermittelt. So soll informationspflichtigen Betrieben die Motivation genommen zu werden, im Rahmen der Informationspflichten falsche Angaben zu machen, um etwaige andere rechtliche Missstände zu verdecken.

Angeknüpft wird dabei an die vergleichbare Argumentation zum **Steuergeheimnis**. Der informationspflichtige Bürger verfügt über für den Staat notwendige Informationen, an die der Staat in vollem Umfang auf anderem Wege nicht gelangt. Wird dem Informationspflichtigen verbindlich und strafbewehrt in Aussicht gestellt, dass diese Informationen nicht weitergegeben oder gegen ihn verwendet werden, wird er eher gewillt sein, diese Informationen preiszugeben. Diese Ermittlungsamnestie (§ 30 AO i.V.m. § 355 StGB) wird dadurch gerechtfertigt, dass im Rahmen der Ernährungsnotfallvorsorge Leib und Leben der gesamten Bevölkerung in Rede stehen und ein Versagen zu entsprechend dramatischen Verlusten führen wird, insofern überwiegt hier das Interes-

se am Bevölkerungsschutz das einer effektiven Strafverfolgung. Zugleich soll die Grundlage für eine Regelung des Datenverarbeitungsverfahrens im Verordnungswege geschaffen werden. Dabei ist der notwendige Mindestgehalt an Schutz analog zur bisherigen datenschutzrechtlichen Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts*¹³²⁴ bereits auf einfach-gesetzlicher Ebene normativ festzuschreiben.

b. Buchführungs-, Melde-, Aufzeichnungspflichten (XX Absatz 1)

§ XX Absatz 1 beinhaltet in Satz eine Ermächtigung für den Erlass von Rechtsverordnungen. Satz 2 enthält eine unmittelbar geltende Auskunftspflicht meldepflichtiger Betriebe. Diese Vorschrift bildet die Grundlage für die EWMV im neuen Regelungssystem. Geregelt werden hier Buchführungs-, Aufzeichnungs- und Meldepflichten.

aa. Satz 1

Nummer 1 knüpft die Buchführungspflicht an bereits bestehende Buchführungspflichten. Zur Buchführung verpflichtete Unternehmen werden so entlastet, da die bereits bestehende Buchführung allenfalls marginal erweitert werden muss.

Nicht zur Buchführung verpflichtete Betriebe werden nach ihren tatsächlichen Möglichkeiten durch Aufzeichnungspflichten nur zu solchen Aufzeichnungen verpflichtet, welche für die Ernährungsnotfallvorsorge tatsächlich erforderlich sind.

Diese Differenzierung wird von allgemeinen Verhältnismäßigkeitserwägungen getragen. Durch die besondere Regelung der Meldepflicht wird klargestellt, dass nicht die regelmäßige Vorlage der Bücher verlangt werden muss, sondern auch regelmäßige Einzelmeldungen entsprechend dem derzeitigen System als Minus geregelt werden können.

bb. Satz 2

Satz 2 normiert Auskunftspflichten der für die Ernährungsnotfallvorsorge relevanten Betriebe.

Der Verweis auf Satz 1 grenzt den Adressatenkreis ein. Auskunftspflichtig sind lediglich die Betriebe, die der Ordnungsgeber als für die Ernährungsnotfallvorsorge relevant erachtet hat.

¹³²⁴ Vgl. BVerfGE 125, 260 (348 f.).

Um ein Unterlaufen der inhaltlichen Begrenzung der Aufzeichnungspflicht aus Satz 1 Nr. 2 durch darüber hinausgehende Anfragen zu verhindern, wird die Auskunftspflicht als subsidiäres Informationsbeschaffungsinstrument ausgestaltet. Dies erfolgt durch die Einschränkung „*sofern dies für die Durchführung dieses Gesetzes oder auf dessen Grundlage erlassener Rechtsverordnungen erforderlich ist und die Aufgabenerfüllung ansonsten anders nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist oder aussichtslos wäre*“. Es handelt sich dabei um eine analog zu verschiedenen gefahrenabwehrrechtlichen Gesetzen der Länder in Form einer Ermessensschränke gestaltete Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (vgl. bspw. § 2 II 2 Nr. 1 HbgDVPolG¹³²⁵).¹³²⁶

c. Betretungs- und Prüfungsrechte in der Ernährungsnotfallvorsorge (XX Absatz 2)

§ XX Absatz 2 des Entwurfs orientiert sich an dem bisherigen § 16 II ESG sowie den Betretungsrechten in der steuerlichen Außenprüfung gemäß § 200 III AO. Es erscheint wenig sinnvoll, hier eine Konkretisierung der Ermächtigung auf Verordnungsebene zuzulassen, da diese Eingriffsbefugnisse intensiver sind als die Informationspflichten und somit einer höheren einfach-gesetzlichen Regelungsdichte bedürfen. Es bietet sich daher an, entsprechend zu den Befugnissen der steuerrechtlichen Außenprüfung und der Vorschrift des § 16 I ESG, formell-gesetzliche Eingriffsbefugnisse zu schaffen, die keiner Konkretisierung auf Verordnungsebene bedürfen.

aa. Eingriffsbefugnisse, Mitwirkungspflichten des Betriebsinhabers

Satz 1 nennt vier Befugnisse der von der Behörde beauftragten Amtswalter. Sie dürfen Grundstücke und Betriebsräume betreten. Analog zu § 200 III AO wirkt dies keine Probleme mit Blick auf Art. 13 GG auf, dessen Schutz zwar auch Geschäftsräume umfasst.¹³²⁷ Die Rechtfertigungsanforderungen sind dann jedoch geringer als bei privaten Wohnräumen.¹³²⁸ Nichts anderes kann für die Geschäfts- und Betriebsräume in den einschlägigen Wirtschaftszweigen gelten, da diesen – im Gegensatz zu den Geschäftsräumen von

¹³²⁵ Hamburgisches Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei (HbgDVPolG) vom 2.5.1991, HmbGVBl. 1991, 187.

¹³²⁶ Vgl. hierzu *Kugelman*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Auflage 2012, 10. Kapitel Rn. 40

¹³²⁷ BVerfGE 32, 54 (73); 42, 212 (219); 44, 353 (371); 76, 83 (88); 96, 44 (51); 97, 228 (265); .

¹³²⁸ BVerfGE 32, 54 (75 f.); konkret zu § 200 III AO BFH, NJW 1989, 1183 (1184).

Berufsgeheimnisträgern – einen geringeren Persönlichkeitsbezug innewohnt.¹³²⁹ Der Schutz einzelner Daten erfolgt wiederum durch Art. 2 I i.V.m. Art. 12 I GG.¹³³⁰

Das **Betreten und Besichtigen** umfasst das physische Eindringen auf das Grundstück und in die Räumlichkeiten zu Zwecken der Augenscheinnahme. Die Entnahme von Proben bezieht sich auf sämtliche Rohstoffe und Produkte in der jeweiligen Betriebsstätte. Die geschäftlichen Unterlagen, in die Einsicht begehrt wird, sind den Amtswaltern vorzulegen. Eine eigene Durchsuchungsbefugnis geht mit den Eingriffsbefugnissen nicht einher; lediglich die im Rahmen der Besichtigung aufgefundenen Unterlagen, Materialien und sonstigen Gegenstände dürfen zum Zwecke der Prüfung oder Einsicht beansprucht werden.¹³³¹

Satz 3 statuiert eine allgemeine **Mitwirkungspflicht des Betriebsinhabers**, welche durch die nicht abschließende Aufzählung von drei Regelbeispielen konkretisiert wird. Die mit einer entsprechenden Mitwirkungspflicht versehenen Betretungs-, Besichtigungs- und Prüfungsbefugnisse stellen das mildere Mittel zu einer zwangsweisen Durchsuchung dar. Daher kann die Mitwirkungspflicht grundsätzlich weit ausgelegt werden, deren Inhalt für den Einzelfall im Ermessen der zuständigen Behörde stehen. Dabei darf eine Mitwirkung nur verlangt werden, soweit sie zur Feststellung des tatbestandserheblichen Sachverhalts erforderlich, erfüllbar und verhältnismäßig ist.¹³³²

Die Zugangseröffnung umfasst die Aufhebung sämtlicher Zugangshindernisse, wie Türen, Tore, Schlösser und sonstiger Barrieren. Umfasst ist auch die Zugänglichmachung von Schränken und anderer in den besichtigten Räumlichkeiten befindlicher Behältnisse. Die Pflicht zur Vorlage umfasst sowohl Dokumente in Papierform als auch analog zur Vorschrift des § 147 V AO in digitaler Form gespeicherte Unterlagen.¹³³³ Gerade hinsichtlich der letzteren wird die Pflicht zu Erläuterungen relevant. Diese sollen den Amtswaltern das schnelle Nachvollziehen von Betriebsabläufen und Unterlagen ermöglichen.¹³³⁴

¹³²⁹ BVerfG-K, NJW-RR 2005, 1289 (1290).

¹³³⁰ Vgl. o. Gliederungspunkt E I 1 b.

¹³³¹ Vgl. zur Abgrenzung von Durchsuchung und Betreten *Kugelmann*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Auflage 2012, Kapitel 6 Rn. 88 ff.

¹³³² Vgl. BFH VII 66/91 vom 5.9.1992, BeckRS 1992, 7662.

¹³³³ Vgl. zu § 200 III AO, BFH, DStR 2007, 2156 (2157).

¹³³⁴ Vgl. zu § 200 III AO *Intemann*, in: Pahlke/Koenig (Hg.), AO, 2. Auflage 2009, § 200 Rn. 24.

Gemäß Satz 2 ist unabhängig von dessen Mitwirkungspflicht der Betriebsinhaber oder ein von dem benannter Vertreter hinzuziehen. Dies gilt jedoch nicht, wenn dieser darauf verzichtet, die Besichtigung bewusst behindert oder stört oder dessen Anwesenheit in sonstiger Weise die Prüfung vereitelt oder nicht nur unerheblich behindert.

bb. Eingriffsvoraussetzungen

Die Eingriffsbefugnisse sind in § XX Abs. 2 Satz 1 an zwei in einem Alternativitätsverhältnis zueinander stehende Tatbestandsvoraussetzungen geknüpft. Die Aufzählung in Listenform erleichtert den Lesefluss und damit das Normverständnis und lässt zudem Raum für die Fortentwicklung durch Einfügung weiterer Tatbestandsmerkmale.

(1) Verletzung der Informationspflichten

Die erste Tatbestandsvariante knüpft an eine **Pflichtverletzung des Auskunftspflichtigen** an. Erteilt dieser Auskünfte nicht, unrichtig oder nicht vollständig, kann die Behörde sich die Informationen selbständig beschaffen. Unrichtig sind Auskünfte und Mitteilungen, wenn deren Inhalt unwahr ist. Unvollständig sind Mitteilungen und Auskünfte, wenn sie in ihrem Umfang nicht den vorgeschriebenen Anforderungen entsprechen. Auf ein Verschulden kommt es dabei nicht an.

Da es für ein **Funktionieren der Ernährungsnotfallvorsorge** maßgeblich auf die Informationen der Betriebe ankommt und eine Ermittlung der Fehlerhaftigkeit oder Unvollständigkeit häufig nicht ohne Weiteres oder in kurzer Zeit möglich sein wird, genügt ein hinreichend begründeter Verdacht einer Pflichtverletzung. Ein solcher liegt bspw. vor, wenn Unstimmigkeiten zu vorigen Meldungen vorliegen. Dieser muss jedoch hinreichend substantiiert sein und muss zur Ermöglichung rechtlichen Gehörs (Art. 103 I GG) dem Betroffenen mitgeteilt werden.

(2) Notwendigkeit der Besichtigung

Die Meldepflichten und Auskünfte sollen die Durchführung der Ernährungsnotfallvorsorge sicherstellen. Es kann jedoch zu Sachlagen kommen, in denen der jeweilige Betrieb in Augenschein genommen werden muss; sei es zur Messung von Strahlungs- oder Schadstoffgrenzwerten oder zur Überprüfung des Betriebszustands.

Dabei macht die Fassung des Tatbestands deutlich, dass die Informationsbeschaffung nach Absatz 1 oder 2 vorrangig ist und erst wenn diese nicht die erforderlichen Ergebnisse vermittelt auf die Eingriffsbefugnisse aus Absatz 3 zurückgegriffen werden darf.

cc. Ermessen

Deutlich wird, dass die Befugnisse nur bemüht werden sollen, wenn die Informationspflichten der Absätze 1-2 nicht ausreichen. Die Befugnisse aus Absatz 3 sind somit aus Verhältnismäßigkeitsgründen subsidiär. Es bedarf vor der Anwendung dieser Befugnisse stets der Prüfung, ob eine nochmalige Nachfrage beim Mitteilungspflichtigen bereits den gewünschten Erfolg bewirken kann.

Im Übrigen steht die Durchführung von Prüfungen vor Ort im Ermessen der zuständigen Behörde. Es gelten die allgemeinen Voraussetzungen an eine rechtmäßige Ermessensausübung, insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

d. Informationsanspruch gegenüber anderen Behörden (XX Absatz 3)

Absatz 3 enthält einen Informationsanspruch der zuständigen Behörde gegenüber anderen Behörden. Es handelt sich um ein tripolares Verwaltungsrechtsverhältnis, da zwei voneinander unabhängige Behörden zulasten eines Dritten, nämlich desjenigen Bürgers agieren, dessen Daten übermittelt werden.

aa. Datenübermittlungspflichten

Satz 1 der Norm verpflichtet **Meldebehörden** zur Übermittlung bestimmter personenbezogener Daten. Diese sind notwendig zur Planung der Lebensmittelversorgung im Krisenfall.¹³³⁵ Es ist dabei im Verfahren der Normkonzipierung zu prüfen, welche personenbezogenen Daten für die Planung in der Ernährungsnotfallvorsorge notwendig sind. Diese Erwägung bleibt vorliegend ausgeklammert, sodass lediglich exemplarisch an die bisher in der Regelung des § 16 ESG genannten Daten angeknüpft wurde.

Satz 2 statuiert einen Informationsanspruch der Behörden der Ernährungsnotfallvorsorge gegenüber den Meldebehörden bezüglich bestimmter dort vorhandener Einzelangaben über bestimmte Betriebe.

¹³³⁵ Vgl. zum Normtelos BT-Drs. 11/6156, S. 8.

bb. Tatbestandsvoraussetzungen

Tatbestandlich setzt eine **Datenweitergabe** eine Versorgungskrise (§ XX Abs. 3) voraus. Der Normentwurf knüpft hier an die Vorschrift des bisherigen § 16 IV ESG an, wonach eine Datenübermittlung zunächst nur unter den Voraussetzungen des § 2 III ESG, welcher auf Art. 80a GG verweist, zulässig war.¹³³⁶

Auch die **Ausnahmeregelung** des § 16 IV 3 ESG sollte beibehalten werden. Alternativ zur Voraussetzung des § 2 III ESG sieht § 16 IV 3 ESG vor, dass auch vor dem Eintritt der dort genannten Voraussetzungen eine Datenübermittlung zulässig ist, wenn die Aufsichtsbehörde zugestimmt hat und die Datenübermittlung für den Zweck des § 1 ESG erforderlich ist. Der Begriff der Erforderlichkeit entspricht hier dem des bisherigen § 16 IV ESG und damit dem üblichen Begriffsverständnis, wonach kein anderes gleich geeignetes Mittel zur Verfügung stehen darf.¹³³⁷

e. Strafbewehrter Geheimnisschutz (§ XY Absatz 1, 6)

Absatz 1 stellt die zentrale Datenschutzvorschrift dar und entspricht im Wesentlichen § 30 AO. Im Wege der dynamischen Verweisung wird daran anknüpfend in Absatz 6 auf § 355 StGB verwiesen. Da es sich um Bundesgesetze handelt, eröffnet sich die in Zusammenhang mit den dynamischen Verweisungen einzelner Landesverwaltungsverfahrensgesetze diskutierte Problematik nicht.¹³³⁸

Die Vorschrift des § 355 StGB lautet:

§ 355 Verletzung des Steuergeheimnisses

(1) Wer unbefugt

1. Verhältnisse eines anderen, die ihm als Amtsträger

- a) in einem Verwaltungsverfahren oder einem gerichtlichen Verfahren in Steuersachen,
- b) in einem Strafverfahren wegen einer Steuerstraftat oder in einem Bußgeldverfahren wegen einer Steuerordnungswidrigkeit,
- c) aus anderem Anlaß durch Mitteilung einer Finanzbehörde oder durch die gesetzlich vorgeschriebene Vorlage eines Steuerbescheids oder einer Bescheinigung über die bei der Besteuerung getroffenen Feststellungen

bekanntgeworden sind, oder

¹³³⁶ Zur Versorgungskrise als Anwendungsmerkmal vgl. zuvor Kapitel 5 GP C.

¹³³⁷ *Kugelman*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Auflage 2012, Kapitel 10 Rn. 40.

¹³³⁸ Vgl. hierzu *Bonk/Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Hg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 7. Auflage 2008, § 1 Rn. 75.

2. ein fremdes Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis, das ihm als Amtsträger in einem der in Nummer 1 genannten Verfahren bekanntgeworden ist, offenbart oder verwertet, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Den Amtsträgern im Sinne des Absatzes 1 stehen gleich

1. die für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten,
2. amtlich zugezogene Sachverständige und
3. die Träger von Ämtern der Kirchen und anderen Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts.

(3) Die Tat wird nur auf Antrag des Dienstvorgesetzten oder des Verletzten verfolgt. Bei Taten amtlich zugezogener Sachverständiger ist der Leiter der Behörde, deren Verfahren betroffen ist, neben dem Verletzten antragsberechtigt.

Rechtsgut der Strafvorschrift ist wie auch im Steuerrecht die Verschwiegenheit des Amtsträgers, welche Voraussetzung für den vollumfänglichen und wahrheitsgemäßen Informationsverkehr und damit das Funktionieren des Systems der Ernährungsnotfallvorsorge an sich ist.¹³³⁹

Der gesteigerte Geheimnisschutz betrifft nach diesem Normentwurf die Verhältnisse meldepflichtiger Betriebe sowie Geschäftsgeheimnisse (§ XY Abs. 2 Nr. 1, 2). Der Begriff der Verhältnisse umfasst dabei alle Umstände für die Lage des Unternehmens ohne Rücksicht auf ihren Geheimnischarakter.¹³⁴⁰ Der Geheimnisschutz bezieht sich somit lediglich auf solche Daten, die Rückschlüsse auf das Unternehmen geben und so potentiell unternehmensgefährdend sind. Die abstrakte Gefahr der Unternehmensgefährdung, welche der Datenübermittlung innewohnt, rechtfertigt dabei die Übernahme der Strafandrohung aus § 355 I StGB. Die Gefährdungslage für das meldepflichtige Unternehmen entspricht dabei der des Steuerpflichtigen, sodass Gründe für eine abweichende Strafandrohung nicht ersichtlich sind. Verwiesen wird lediglich auf die Tathandlungen. Die Formulierung einer entsprechenden Anwendung verhindert, dass eine Änderung des Strafgesetzbuchs notwendig wird. Durch diese Lösung wird im Rahmen der Rechtsanwendung der Steuerbezug durch einen Bezug auf die Ernährungsnotfallvorsorge ersetzt. § 355 I Nr. 1 StGB ist dann wie folgt anzuwenden:

[...]

- a) in einem Verwaltungsverfahren oder einem gerichtlichen Verfahren **im Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge,**

¹³³⁹ Vgl. Perron, in: Schönke/Schröder (Hrsg.), Strafgesetzbuch, 28. Auflage 2010, § 355 Rn. 2.

¹³⁴⁰ Kühl, in: Lackner/Kühl, Strafgesetzbuch, 27. Auflage 2011, § 355 Rn. 3.

- b) in einem Strafverfahren oder in einem Bußgeldverfahren **wegen eines Verstoßes gegen das Ernährungsnotfallvorsorgegesetz,**
- c) aus anderem Anlaß durch Mitteilung einer **Behörde in der Ernährungsnotfallvorsorge** oder durch die gesetzlich vorgeschriebene Vorlage von Unterlagen **aus der Ernährungsnotfallvorsorge**

6. Ergebnisse

Die bisherigen Vorschriften des § 2 Nr. 7, 8 EVG sowie der §§ 5, 16 ESG können zu **einer Ermächtigungsgrundlage zusammengefasst** werden. Dies gilt sowohl für den Fall einer Zusammenführung von ESG und EVG zu einem Gesetz als auch bei einer Beibehaltung der Trennung beider Regelungsregime. Im letztgenannten Fall wird es ebenfalls zu einer für beide Regime geltenden Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung kommen, sodass eine Vereinheitlichung der Ermächtigungsgrundlagen die Gefahr bannt, dass eine einheitliche EWMV lediglich mit einer der beiden Ermächtigungsgrundlagen, nicht jedoch mit beiden zugleich, vereinbar ist.

Es sollten **gestufte Eingriffsbefugnisse** geschaffen werden.

Buchführungspflichten sollten unabhängig von der Tätigkeit des Betriebs solchen Betrieben auferlegt werden können, die bspw. aufgrund handels- oder steuerrechtlicher Vorschriften ohnehin verpflichtet sind Bücher zu führen.

Für **kleinere Unternehmen** sollte im Lichte der Verhältnismäßigkeit von der Möglichkeit abgesehen werden, Buchführungspflichten zu statuieren. Vielmehr sollten lediglich Aufzeichnungspflichten für bestimmte Geschäftsvorgänge auferlegt werden. An diese Typen von Pflichten muss die Pflicht zur regelmäßigen Meldung geknüpft werden. Dabei genügt auf einfach-gesetzlicher Ebene die normative Vorgabe, dass derartige Pflichten auferlegt werden können und welche Art von Informationen aufgezeichnet und gemeldet werden müssen. Gewählt wurden die Kategorien der betriebstätten-, produktions- und verbrauchsbezogenen Informationen. Diese umfassen sämtliche Informationen, die Gegenstand der durch die aktuelle EWMV konkretisierten Pflichten sind.

Auskunftspflichten sollten wie im bisherigen § 16 ESG keiner Konkretisierung durch Rechtsverordnung bedürfen. Die Ermächtigungsgrundlage für **konkret-individuelles Verwaltungshandeln** kann weit gefasst werden und jedwede Informationen zum Gegenstand haben. Diese Weite kann und sollte dahingehend eingeschränkt werden, dass

Auskünfte stets subsidiär zu den Aufzeichnungs- und Meldepflichten stehen, da andernfalls deren restriktive Fassung unterlaufen werden könnte. Es bietet sich an, Auskünfte an die Voraussetzung eines unverhältnismäßigen Aufwands bei einer Durchführung der Vorschriften der Ernährungsvorsorgevorschriften mit anderen Mitteln zu knüpfen.

Betretungs-, Besichtigungs- und Prüfungsrechte aus dem bisherigen § 16 II ESG können beibehalten werden. Sie entsprechen den Befugnissen der steuerlichen Außenprüfung gemäß § 200 AO, die durch das *Bundesverfassungsgericht* für verfassungsgemäß erklärt wurden.¹³⁴¹ Für diese sollte eine formell-gesetzliche Ermächtigungsgrundlage gebildet werden, die keiner Konkretisierung im Verordnungswege bedarf.

Empfehlenswert ist die Schaffung einer **Vorschrift über den Geheimnisschutz**. Da teilweise betriebssensible Unternehmensdaten Gegenstand der Meldepflichten sind, bedarf es hier gesteigerter Maßnahmen zum Schutz des Vertrauens in die Sicherheit der Daten. Die Struktur des Vertrauensproblems ist dabei vergleichbar mit der im Steuerrecht. Der Bürger muss sämtliche Daten offenlegen. Dies wird in der Praxis jedoch nur erfolgen, wenn er sich sicher sein kann, dass diese nicht gegen ihn weiterverwertet werden. Dementsprechend bietet sich eine dem Steuergeheimnis entsprechende Vorschrift mit Strafbewehrung an.

Ferner sollte durch eine verpflichtende Ermächtigungsgrundlage der **Schutzstandard** für erhobene Daten festgelegt werden. Diese Erwägung knüpft an die bisherige Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung an.¹³⁴²

III. Rechtsverordnungen

Nach Feststellung des Änderungsbedarfs auf formell-gesetzlicher Ebene ist nunmehr die **Verordnungsebene** zu untersuchen. Hierzu soll der bestehende Normbestand aufgezeigt werden, sodann sollen unterschiedliche Normen verglichen werden. Darauf aufbauend wird zu entscheiden sein, wie – unter Einbeziehung der unter II. formulierten Empfehlungen – die Aufzeichnungs- und Meldepflichten im Verordnungswege begründet werden können.

¹³⁴¹ BVerfG 1 BvR 934/84 vom 24.7.1983, StW 1984, 477.

¹³⁴² Vgl. statt vieler *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 56 Rn. 90; BVerfGE 65, 1 (46) sowie o. Gliederungspunkt E I 1.

1. Einschlägiger Normbestand

Es bestehen zwei Rechtsverordnungen, welche die Aufzeichnungen und Meldungen bestimmter Informationen im Lebensmittelbereich regeln. Dies sind zum einen die auf Grundlage des § 2 Nr. 7, 8 EVG und § 5 ESG erlassene Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung¹³⁴³ (EWMV) sowie die aufgrund des Gesetzes über Meldungen über Marktordnungswaren¹³⁴⁴ (MONOG) erlassene Marktordnungswaren-Meldeverordnung¹³⁴⁵ (MOV).

a. Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung

aa. Allgemeines

Die Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung ist eine spezifisch den Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge betreffende Rechtsverordnung. Sie statuiert die Buchführungs-, Aufzeichnungs- und Meldepflichten, welche in § 2 Nr. 7, 8 EVG sowie § 5 ESG vorgesehen sind.

bb. Struktur

§ 1 I EWMV legt **abstrakt-generell die meldepflichtigen Betriebs** fest. Absatz 2 bestimmt, dass die Meldungen für jede Betriebstätte gesondert abzugeben sind. Absatz 3 enthält eine Bereichsausnahme für solche Betriebe, die lediglich Nahrungs- und Futtermittel verkaufen, diese jedoch nicht oder nur geringfügig selbst produzieren.

§ 2 EWMV legt die **Erhebungsmerkmale** fest, welche sämtliche Betriebsarten betreffen. Verpflichtend ist dabei die Verwendung der Vordrucke aus den Anlagen der Verordnung (§ 2 II EWMV).

§ 3 EWMV legt in Absatz 2 die **Regelmäßigkeit der Meldungen** fest, Absatz 1 legt die Adressaten der Meldepflichten fest. Dies sind der Betriebsinhaber oder der Betriebstättenleiter. Dabei ist primär der Betriebsinhaber heranzuziehen, lediglich im Falle der

¹³⁴³ Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung vom 10. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2214), die durch Artikel 1 der Verordnung vom 1. März 2012 (BGBl. I S. 413) geändert worden ist.

¹³⁴⁴ Gesetz über Meldungen über Marktordnungswaren in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. November 2008 (BGBl. I S. 2260), das durch Artikel 25 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1934) geändert worden ist.

¹³⁴⁵ Marktordnungswaren-Meldeverordnung vom 24. November 1999 (BGBl. I S. 2286), die durch Artikel 1 der Verordnung vom 2. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2634) geändert worden ist.

Leitung einer Betriebstätte durch eine andere Person als den Betriebsinhaber tritt an dessen Stelle der Betriebstättenleiter.

§ 4 EWMV verweist hinsichtlich des **Meldungsempfängers** auf die nach Landesrecht zuständige Behörde.

§ 5 EWMV legt zur Erfüllung der aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung folgenden **Rechtmäßigkeitsvoraussetzung** der Normklarheit den Zweck der Datenerhebung mittels Verweises auf die Zielbestimmungen von Ernährungssicherungsgesetz und Ernährungsvorsorgegesetz fest.

§ 6 EWMV normiert die Übertragung der **Verordnungsbefugnis** auf das BMEL.

§ 7 EWMV enthält **Konkretisierungen der Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbestände** aus § 14 respeltive § 15 EVG. Absatz 1 konkretisiert den Ordnungswidrigkeitentatbestand. Absatz 2 konkretisiert den Straftatbestand aus § 15 EVG. § 8 EWMV legt die für die Ahndung zuständige Verwaltungsbehörde fest.

b. Marktordnungswarenmeldeverordnung

Nunmehr ist auf die Marktordnungswarenmeldeverordnung einzugehen, sodass ein Vergleich der EWMV und der MOV erfolgen kann.

aa. Struktur

§ 1 MOV enthält **Legaldefinitionen**. Diese betreffen einzelne Materialgruppen und Betriebsarten. In den §§ 2-5 MOV werden die Meldepflichten der einzelnen Wirtschaftszweige festgelegt. Diese umfangreichen Normen enthalten Erhebungsmerkmale, differenziert nach den Produkt- bzw. Materialarten.

§ 6 MOV bestimmt in Absatz 1, dass für **mehrere Betriebe eines Unternehmens** gesondert zu melden haben. Lediglich Betriebe, die mit Getreide, Hülsenfrüchten, Ölsaaten, Ölkuchen, Ölschroten oder Expellern handeln, können – so die Betriebe in einem Land liegen – eine zusammengefasste Meldung abgeben. Absatz 2 bestimmt für Betriebe mit **gemischter wirtschaftlicher Ausrichtung**, dass die Meldungen für jeden Wirtschaftszweig getrennt zu erfolgen haben. Die Vorschrift des § 6 III MOV weist die **Meldepflicht dem Unternehmensinhaber** oder für den Fall, dass dieser das Unternehmen nicht leitet, dem verantwortlichen Leiter zu. § 6 IV MOV normiert die mitzuteilenden **Stammda-**

ten und enthält eine **Aktualisierungspflicht**. § 6 V MOV statuiert die Pflicht, zur **Meldung der Nichterfüllung meldepflichtiger Sachverhalte**, so dies der Fall ist.

§ 7 MOV normiert den **Zeitpunkt** der Meldungen. § 8 MOV legt für die **Form** der Meldungen die elektronische Übermittlung fest. Demnach wird ein Datensatzaufbau durch die empfangende Stelle vorgegeben, welcher durch den Meldenden zu verwenden ist. Hilfsweise ist für die Fälle unbilliger Härten die Meldung mittels vorgegebener Formblätter zulässig (§ 7 II MOV).

§ 9 MOV legt die **Pflicht zur Aufzeichnung** der gemeldeten Vorgänge sowie eine **Aufbewahrungspflicht** fest. § 10 MOV enthält **Ordnungswidrigkeitentatbestände** und § 11 eine **Übergangsregelung**. § 12 regelt das **Inkrafttreten**.

bb. Vergleich

Der markanteste Unterschied zwischen der EWMV und der MOV besteht in der **Regelungstechnik**. In der MOV wird ausdrücklich vorgegeben, welche Daten von welchem Betrieben zu melden sind. Die Meldepflichten werden in der EWMV erst durch die als Anlagen angefügten **Meldeformulare** festgelegt. Diese enthalten Formulare für die Meldung, aus denen sich dann der Umfang der Meldungen ergibt. Für das Erlassverfahren folgen hieraus keine Unterschiede, die Zustimmung des Bundesrats, so diese erforderlich ist, entfällt hier nicht, da auch die Anlagen einer Verordnung Bestandteile derselben sind. Lediglich die Ausarbeitung der Änderung selbst erspart einen Anpassungsschritt, wenn lediglich die Anlagen modifiziert werden müssen.

Im Übrigen unterscheiden sich die EWMV und die MOV lediglich in dem Umfang der zu meldenden Informationen. Die Meldungen nach der EWMV knüpfen lediglich an die Meldepflicht an, darüber hinaus wird nicht zwischen Produktions- oder Verbrauchsmengen differenziert.

2. Rückgriff auf Marktordnungswaremeldeverordnung?

Es erscheint fraglich, ob es einer **eigenständigen Meldeverordnung** für den Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge bedarf, wenn im Rahmen der Marktordnungswaremeldeverordnung bereits entsprechende Informationen gesammelt werden.

Beiden Regelungsregimen ist gemein, dass sie **Wirtschaftslenkung** entweder als Instrument oder als Ziel haben. Bereits diese Formulierung macht jedoch den Unterschied

deutlich. Im Falle der Marktordnung ist die Wirtschaftslenkung Selbstzweck, während in der Ernährungsnotfallvorsorge sie ein Mittel ist, um die Nahrungsmittelversorgung sicherzustellen. Daher genügt nicht die Beschränkung von Meldepflichten auf diejenigen Betriebe, die für die europäische und nationale Marktordnung relevant sind. Zwar bestehen Überschneidungen bei einzelnen Betriebsarten wie den Betriebsarten 011, 012, 030, 081, 082 der Anlage 1 zur EWMV. Teilweise erfasst die MOV mehr Betriebe, teilweise werden Betriebe, welche durch die EWMV erfasst sind, durch die MOV nicht berücksichtigt. Insofern genügen die in den §§ 2-5 MOV geregelten Grenzwerte für die Meldepflicht nicht, um ein vollumfassendes Bild der Nahrungsmittelwirtschaft zu erfassen, wie es für die Versorgung in der Krise notwendig wäre. Eine Reduzierung der Meldepflichten nach der EWMV käme insofern nur dann in Betracht, wenn die Meldepflichten der MOV auf die für die Ernährungsnotfallvorsorge relevanten Betriebe ausgedehnt würden.

Ferner müssten Anpassungen im Datenverarbeitungssystem erfolgen. Dieses müsste auf den Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge erweitert werden, sodass eine umfassende Datenbank aufzubauen wäre.

Zudem bestehen **datenschutzrechtliche Probleme**. Die Regime der MOV und der Ernährungsnotfallvorsorge enthalten die Möglichkeit zur Datenweitergabe. Auch wenn diese beschränkt ist, ist es so möglich, dass mehr als die für den konkreten Weitergabezweck notwendigen Daten übermittelt werden. Dies widerspricht dem verfassungsrechtlichen Gebot der Zweckbindung und fordert eine besondere Rechtfertigung.

Es empfiehlt sich daher **an der bisherigen Trennung von Marktordnung und Ernährungsnotfallvorsorge festzuhalten**. Für die Ausarbeitung einer EWMV kann jedoch die MOV eine Orientierung bieten.

3. Formulierung einer Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung

Der Ausarbeitung des Änderungsbedarfs in der EWMV soll der zuvor formulierte Entwurf einer Ermächtigungsgrundlage zugrunde gelegt werden.

a. Regelungsgegenstände

Im Folgenden sollen die Gegenstände einer Verordnungsregelung erörtert werden. Dazu wird auf die unbestimmten Regelungen der zuvor formulierten Ermächtigungsgrundlage zurückgegriffen.

aa. Pflichtige Betriebe

§ XX Abs. 1 Satz 1 bestimmt, dass die dort genannten Betriebe Meldepflichten zu erfüllen haben. Hierzu ist zunächst der Kreis der meldepflichtigen Betriebe zu konkretisieren. In der bisherigen EWMV erfolgt dies in § 1 I in Verbindung mit der Anlage 1.

bb. Buchführungspflicht

Die Buchführungspflicht aus Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 bedarf als Blankettspflicht keiner weiteren Konkretisierung. Deren Umfang bestimmt sich nach den einschlägigen steuer- oder handelsrechtlichen Vorschriften.

cc. Meldepflicht

Absatz 1 Satz 1 Nr. 1, 2 statuieren die Pflicht zur Meldung bestimmter Daten. Diese sind in der Rechtsverordnung zu definieren. In der derzeit gültigen EWMV erfolgt dies durch die als Anlagen 2 und 3 angefügten Meldebögen. Diese können durch ein elektronisches Meldesystem ersetzt werden, wie es bereits im System der Marktordnungswaren umgesetzt wurde.

Eine entsprechende Vorschrift würde dann den derzeitigen § 2 II wie folgt ersetzen:

(--)¹Die Meldungen nach Absatz 1 sind unter Beachtung von § 9 und der Anlage des Bundesdatenschutzgesetzes nach vorgeschriebenem Datensatzaufbau durch Datenfernübertragung an die zuständige Stelle zu übermitteln.²Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung schafft zu diesem Zwecke ein elektronisches Datenverarbeitungssystem, legt den Aufbau des Datensatzes und den Übertragungsweg fest und veröffentlicht diese Angaben im Bundesanzeiger sowie auf ihrer Internetseite.³Auf Antrag kann die zuständige Stelle zur Vermeidung unbilliger Härten auf eine elektronische Übermittlung verzichten. In diesem Fall hat das Unternehmen eine Meldung auf den Formularen der Anlagen 2 und 3 zu machen.

Satz 1 spricht dabei von der zuständigen Stelle, Satz 2 nennt die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung. Diese Uneinheitlichkeit ist beabsichtigt. Die Schaffung

eines zentralen Informationssystems für die Meldungen kann nur bundeseinheitlich geschaffen werden. Dementsprechend ist es sinnvoll, die Bundesanstalt, welche auch für die Meldungen nach der MOV zuständig ist, zu verpflichten. Der Empfang der Meldungen kann bei den nach Landesrecht zuständigen Behörden verbleiben, diese können etwaige Eingaben in Papierform einspeisen, sodass auf Ebene der Bundesanstalt keine neuen Personalmittel geschaffen werden müssen. Dies stellt eine gem. Art. 91c I, III GG zulässige Verwaltungskooperation im IT-Bereich dar. Auch vor dem Verbot der Mischverwaltung bestehen hier keine Probleme, da das Informationssystem durch die BLE lediglich betrieben und verwaltet wird und dadurch mögliche Auswirkungen auf Sachentscheidungen, welche die Annahme einer unzulässigen Mischverwaltung begründen könnten bei einer reinen IT-Kooperation nicht zu besorgen sind.¹³⁴⁶ Die Datenerhebung und -einspeisung erfolgt durch die zuständigen Landesbehörden.

Alternativ kommt auch eine **vollumfängliche Verlagerung der Zuständigkeiten auf Bundesebene** in Betracht. Dies wäre allerdings mit einem erheblichen Aufwand zur Schaffung der notwendigen bundeseigenen Verwaltungsstrukturen, insbesondere der Schaffung eines Verwaltungsunterbaus der BLE verbunden, sodass diese Option bereits aus verwaltungspraktischen und wirtschaftlichen Gründen ausscheidet und hier nicht weiterverfolgt werden soll.

dd. Aufzeichnungspflicht

Im Gegensatz zum Blankettmerkmal der Buchführungspflicht bedarf die Möglichkeit zur Begründung von Aufzeichnungspflichten im Sinne des § XX Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 weiterer Konkretisierung auf Verordnungsebene.

Es bedarf der Konkretisierung der aufzeichnungspflichtigen Betriebe. Diese werden regelmäßig diejenigen sein, welche auch den Meldepflichten unterliegen, sodass hieran angeknüpft werden kann.

Zu klären ist durch den Ordnungsgeber, welche **Geschäftsvorfälle** aufzeichnungsbedürftig sind. Die Privilegierung der kleineren Betriebe im Vergleich zu den buchführungspflichtigen Betrieben kann aus Gründen der Verhältnismäßigkeit angezeigt sein und soll übermäßige Belastungen durch die Buchführungspflichten verhindern. Es scheint daher geboten die Aufzeichnungspflichten auf unbedingt notwendige Informati-

¹³⁴⁶ Siegel, NVwZ 2009, 1128 (1129); BVerfG, NVwZ 2008, 183 (188).

onen zu beschränken. Diese scheinen bei unbefangener Betrachtung diejenigen zu sein, welche auch Gegenstand der Meldepflicht sind. Aufzeichnungspflichten können insofern mit den Meldepflichten mit der Maßgabe verknüpft werden, dass die einer Meldepflicht unterliegenden Geschäftsvorfälle derart zu dokumentieren sind, dass sie einer nachträglichen Überprüfung durch Dritte zugänglich und nachvollziehbar sind.

Ferner ist eine **Aufbewahrungsfrist** festzulegen. Diese kann sich beispielsweise an den Abständen der Meldungen orientieren. So könnte eine Aufbewahrung bis zur übernächsten Meldung angewiesen werden.

Eine entsprechende Vorschrift könnte wie folgt formuliert werden:

*¹Meldepflichtige Betriebe, die nicht der Buchführungspflicht aus Abs. (...) unterliegen, haben Aufzeichnungen über die den Meldungen zugrundeliegenden Geschäftsvorfälle zu führen.
²Die Aufzeichnungen sind für einen Zeitraum von acht Jahren nach der Meldung geordnet aufzubewahren. ³Wer aufzubewahrende Unterlagen in der Form einer Wiedergabe auf einem Bildträger oder auf anderen Datenträgern vorlegt, ist verpflichtet, auf seine Kosten diejenigen Hilfsmittel zur Verfügung zu stellen, die erforderlich sind, um die Unterlagen lesbar zu machen; auf Verlangen der Finanzbehörde hat er auf seine Kosten die Unterlagen unverzüglich ganz oder teilweise auszudrucken oder ohne Hilfsmittel lesbare Reproduktionen beizubringen.*

Die Formulierung der den Meldungen zugrundeliegenden Geschäftsvorfälle ist weit. Damit **durch eine zu hohe Regelungsdichte** die Kleinunternehmen privilegierende Aufzeichnungspflicht nicht zu einer faktischen Buchführungspflicht wird, wird den Unternehmen die Form der Aufzeichnung freigestellt. Maßgeblich ist jedoch, dass die für die Meldungen relevanten Geschäftsvorfälle dokumentiert und aufbewahrt werden. Die Nennung einer „geordneten“ Aufbewahrung stellt klar, dass zwar keine besondere Form der Aufbewahrung vorgeschrieben wird, allerdings eine Systematik gefordert wird, die es einem sachkundigen Dritten ermöglicht, in angemessener Zeit ohne fremde Hilfe die Aufzeichnung und die durch sie dokumentierten Umstände zu überprüfen.¹³⁴⁷ Satz 3 entspricht der Vorschrift des § 147 V AO und regelt für die Fälle der elektronischen Aufzeichnung die Mitwirkungspflicht des Betriebsinhabers. Gerade im Falle der Ernährungsvorsorge kann die Überprüfung der Aufzeichnung unter besonderem Zeitdruck

¹³⁴⁷ Vgl. zur Aufbewahrungspflicht in § 147 I AO Cöster, in: Pahlke/Koenig (Hrsg.), AO, 2. Auflage 2009, § 147 Rn. 8.

erfolgen, sodass es geboten erscheint, die Pflicht des Betriebs dahingehend zu konkretisieren, dass ein schneller Zugriff zu besorgen ist.

b. Struktur und Regelungstechnik

Hinsichtlich der Regelungstechnik ist zu bewerten: Die derzeit geltende EWMV gliedert sich in neun Paragraphen und drei Anlagen. Die einzelnen Vorschriften werden dadurch einfach gehalten, dass Auflistungen der meldepflichtigen Betriebe und der zu meldenden Informationen sich aus den Anlagen ergeben. Diese Regelungstechnik ist indes aus anderen Gesetzes- und Verordnungswerken, wie der 4. BImSchV¹³⁴⁸, dem UVPG¹³⁴⁹ oder dem Berliner ASOG¹³⁵⁰ bekannt.

Eine alternative Regelungstechnik liegt der MOV zugrunde. Der Regelungsgehalt ergibt sich vollumfänglich aus den Vorschriften der Verordnung, was tendenziell die Lesbarkeit der Vorschriften mindert.

Die bisherige Struktur der EWMV scheint insofern zu überzeugen. Insbesondere wird überflüssiger Regelungsaufwand vermieden, indem hinsichtlich der zu meldenden Tatsachen bereits auf die für die Meldung zu verwendenden Formulare in der Verordnungsanlage verwiesen wird. Durch die mögliche Einführung eines elektronischen Meldesystems wird die Regelung der Formularverwendung nicht zwingend obsolet. Aufgrund der Härteklausele, welche ungeachtet eines elektronischen Meldesystems die Meldung in Papierform ermöglicht, bedarf es weiterhin der Festlegung von notwendigen Formularen. Zudem bedarf es formaler Vorgaben für den Datensatzaufbau, welcher im Falle des Wegfalls der Formulare an deren Stelle tritt. Gerade mit Blick auf die mögliche Einführung eines elektronischen Meldesystems erscheint die Regelungstechnik mittels Anlagen zur Verordnung vorzugswürdiger, da im Falle einer Umstellung auf elektronische Meldeverfahren diese Anlagen lediglich ausgetauscht werden müssen. In den Vorschriften selbst ist dann nichts zu verändern.

¹³⁴⁸ Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes – Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen, BGBl. 2013 I, S. 973.

¹³⁴⁹ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), BGBl. 2010 I, S. 94.

¹³⁵⁰ Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz - ASOG Bln) in der Fassung vom 11. Oktober 2006, GVBl. 2006, 930.

c. Paraphierung

Es soll auf der bisher herausgearbeiteten Grundlage ein Formulierungsvorschlag für eine EWMV gemacht werden. Der Titel der Verordnung kann dabei auch im Falle der Zusammenlegung von Ernährungssicherungsgesetz und Ernährungsvorsorgegesetz zu einem Gesamtwerk beibehalten werden, da die EWMV bereits beide Gesetze konkretisiert.

aa. Eingangsformel

Die Bundesregierung verordnet (...) auf Grund des § ... :

bb. § 1 Meldepflichtige Betriebe

§ 1 der geltenden EWMV kann im Wortlaut beibehalten werden. Dies gilt auch für die in Bezug genommene Anlage 1.

cc. § 2 Erhebungsmerkmale

(1) Zu melden sind von allen Betrieben

1. der Name und die Telekommunikationsanschlussnummern der Betriebsstätte, des Betriebsinhabers oder des verantwortlichen Leiters der Betriebsstätte sowie die Anschrift der Betriebsstätte,
2. die Art des Betriebes,
3. der Verbrauch von Wasser aus öffentlicher und nicht öffentlicher Versorgung, der Energieverbrauch nach Energieträgern, bei Strom unterschieden nach öffentlicher und nicht öffentlicher Versorgung sowie die Nennleistung und die Art und Menge des benötigten Brennstoffes von Notstromaggregaten,
4. die Lagerkapazität nach Art der Lagerstätte.

(2) ¹Die Meldungen nach Absatz 1 sind unter Beachtung von § 9 und der Anlage des Bundesdatenschutzgesetzes nach vorgeschriebenem Datensatzaufbau durch Datenfernübertragung an die zuständige Stelle zu übermitteln. ²Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung schafft zu diesem Zwecke ein elektronisches Datenverarbeitungssystem, legt den Aufbau des Datensatzes und den Übertragungsweg fest und veröffentlicht diese Angaben im Bundesanzeiger sowie auf ihrer Internetseite. ³Auf Antrag kann die zuständige Stelle zur Vermeidung unbilliger Härten auf eine elektronische Übermittlung verzichten. In Fällen des

Satzes 3 hat das Unternehmen eine Meldung unter Verwendung der Formulare der Anlagen 2 und 3 zu machen.

§ 2 I entspricht der bisherigen Vorschrift. Verändert wurde in diesem Entwurf Absatz 2. Dort wird das Verfahren der Meldungen geregelt. Es wird nunmehr ein Vorrang des elektronischen Meldeverfahrens statuiert, nach welchem lediglich in besonderen Ausnahmefällen eine Meldung in Papierform zulässig ist. Dies führt zur Einsparung von Papier- und Personalkosten, da eine manuelle Bearbeitung der Daten überflüssig wird. Ein Kontrollverlust geht damit indes nicht einher, da auch im Falle einer manuellen Bearbeitung, eine Prüfung der übermittelten Daten auf Schlüssigkeit nicht erfolgen könnte. Die Wahrheit der übermittelten Daten wird durch die Implementierung des zuvor empfohlenen Geheimnisschutzes sowie durch eine Strafbewehrung auf formell-gesetzlicher Ebene sichergestellt.

Es ist jedoch eine Übergangsvorschrift zu schaffen, welche die Meldungen bis zur Fertigstellung des elektronischen Meldeverfahrens regelt.

dd. § 3 Meldepflichtige Personen, Periodizität, Erhebungs- und Berichtszeitraum

(1) Zur Abgabe der Meldung ist der Inhaber des Betriebes verpflichtet. Wird eine Betriebsstätte nicht vom Inhaber geleitet, so tritt an die Stelle des Betriebsinhabers der verantwortliche Leiter.

(2) Die Meldungen sind, beginnend 2015, alle vier Jahre jeweils bis zum 31. März für das vorausgegangene Kalenderjahr abzugeben. Die in der Vergangenheit begründeten Meldepflichten bleiben unberührt.

(3) Meldepflichtige Betriebe, die nach handels- oder steuerrechtlichen Vorschriften Buchführungspflichten unterliegen, haben diese der zuständigen Behörde auf Anfrage vorzulegen.

(4) ¹Meldepflichtige Betriebe, die nicht der Buchführungspflicht aus Abs. (...) unterliegen, haben Aufzeichnungen über die den Meldungen zugrundeliegenden Geschäftsvorfälle zu führen. ²Die Aufzeichnungen sind beginnend mit der Meldung für einen Zeitraum von acht Jahren geordnet aufzubewahren. ³Wer aufzubewahrende Unterlagen in der Form einer Wiedergabe auf einem Bildträger oder auf anderen Datenträgern vorlegt, ist verpflichtet, auf seine Kosten diejenigen Hilfsmittel zur Verfügung zu stellen, die erforderlich sind, um die Unterlagen lesbar zu machen; auf Verlangen der Finanzbehörde hat er auf seine Kosten die Unterlagen unverzüglich ganz oder teilweise auszudrucken oder ohne Hilfsmittel lesbare Reproduktionen beizubringen.

§ 3 Absatz 1 und Absatz 2 der geltenden EWMV können beibehalten werden. Absatz 1 ist weiterhin eine notwendige Klarstellung bezüglich der für die meldepflichtigen Unternehmen handelnden Personen. Absatz 2 regelt die Periodizität der Meldungen.

Absatz 3 knüpft an Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 des Entwurfs einer Ermächtigungsgrundlage an und statuiert eine Vorlagepflicht für die Buchführung. Von einer regelmäßigen Vorlage wird abgesehen, da eine solche Verwaltungsaufwand erzeugt. Es verbleibt bei der Befugnis der zuständigen Behörde zur Anfrage im Rahmen der Verhältnismäßigkeit.

Absatz 4 dieses Entwurfs knüpft wiederum an Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 des Entwurfs einer Ermächtigungsgrundlage an. Es werden – wie zuvor beschrieben – Aufzeichnungspflichten statuiert.¹³⁵¹

ee. § 4 Zuständige Stelle

Die Meldungen sind in den in § 3 Absatz 2 geregelten Verfahren an die nach Landesrecht zuständige Behörde zu richten.

§ 4 EWMV statuiert die Empfangszuständigkeit für die Meldungen. Während die BLE das Informationssystem betreibt, tritt gegenüber den Meldepflichtigen lediglich die zuständige Landesbehörde in Erscheinung. Diese ist zuständig für die Datenerhebung. Daran knüpft der Entwurf eines neuen § 4 an, indem die Adressatin der Meldungen klargestellt wird. Angepasst wird die Vorschrift für den Fall einer Schaffung eines neuen elektronischen Meldeverfahrens. Der Verweis auf § 2 II hat lediglich deklaratorischen Charakter, indem hervorgehoben wird, dass die Meldungen entsprechend der vorgesehenen Verfahren zu erfolgen haben und sich durch die normative Festlegung der Empfangszuständigkeit nichts ändert.

ff. § 5 Zweck der Erhebung

§ 5 kann inhaltlich beibehalten werden. Die Vorschrift bedarf jedoch der redaktionellen Anpassung an die neue formell-gesetzliche Gesetzeslage. Die Vorschrift ist notwendig für die Erfüllung der Voraussetzungen der Normklarheit und Zweckgebundenheit, wel-

¹³⁵¹ Für die genaue Erläuterung s. o. Gliederungspunkt E III 4 a.

che aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung folgen. Zudem zwingt die verfassungsrechtlich geforderte Bindung der Rechtsverordnung an Inhalt, Zweck und Ausmaß der formell-gesetzlichen Ermächtigung zur Beschränkung des Erhebungszwecks auf die Zwecke des formellen Gesetzes.

gg. § 6 Übertragung von Verordnungsermächtigungen

§ 6 bedarf lediglich der redaktionellen Anpassung an die neue formell-gesetzliche Gesetzeslage.

hh. §§ 7, 8

Die straf- und ordnungswidrigkeitenrechtlichen Vorschriften bedürfen der Anpassung an die neue formell-gesetzliche Gesetzeslage.

ii. § 9 Übergangsvorschrift

Bis zur Inbetriebnahme eines elektronischen Meldesystems sind für die Meldungen nach § 2 Absatz 1 der Mantelbogen der Anlage 2 sowie der für die jeweilige Betriebsart vorgesehene Betriebsfragebogen der Anlage 3 zu verwenden.

Die Vorschrift enthält die Regelung des bisherigen § 2 II EWMV. Diese Regelung wird übergangweise bis zur Fertigstellung eines elektronischen Meldesystems beibehalten.

jj. § 10 Inkrafttreten

Schließlich muss bestimmt werden, wann die Verordnung in Kraft tritt. Hierbei ist zu beachten, dass die zuständigen Behörden und Beteiligten sich auf die Änderungen einstellen können. Hierbei sind insbesondere neuer Personalbedarf sowie Bedarf an Fortbildungen des bestehenden Personals zu prüfen.

F. Bereich „Vorsorge und Vorräte“

I. Ermächtigungsgrundlagen

Die zentralen Ermächtigungsgrundlagen des Ernährungsvorsorgegesetz und das Ernährungssicherstellungsgesetz in § 2 I EVG und § 1 I ESG umfassen **keine Rechtsverordnungsermächtigungen** für den Bereich "Vorsorge und der Vorräte". Das Ernährungsvorsorgegesetz überträgt vielmehr im Bereich "Vorsorge und Vorräte" der **Bundesanstalt für Lebensmittel und Ernährung** die Aufgabe zentrale Versorgungspläne aufzustellen, § 6 Nr. 2 EVG. Das Ernährungssicherstellungsgesetz überantwortet der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung in § 12 Nr. 2 ESG die „Mitwirkung bei der einheitlichen Planung auf dem Gebiet der Ernährungssicherstellung“ und in § 12 Nr. 4 ESG „die Aufstellung zentraler Versorgungs- und Bervorratungspläne.“

Darüberhinaus verpflichtet sowohl das Ernährungsvorsorge- als auch das Ernährungssicherstellungsgesetz, § 8 EVG, § 15 ESG, den Bund, die Länder und die Gemeinden die **Voraussetzungen in organisatorischer, personeller und materieller Hinsicht** zu schaffen, damit die Durchführung der Maßnahmen auf Grund des Ernährungsvorsorgegesetzes und Ernährungssicherstellungsgesetzes sichergestellt ist.

Das Ernährungssicherstellungsgesetz ermächtigt in **§ 6 I ESG** die Bundesregierung Rechtsverordnungen zu erlassen, die Betriebe der Ernährungs- und Landwirtschaft zur **Vorratshaltung** der in § 4 ESG genannten Erzeugnisse verpflichtet. Dies umfasst auch die Lagerung und Vorratshaltung der sächlichen Betriebsmittel, § 6 II ESG. Dies kann mit einer finanziellen Unterstützung durch den Bund unterstützt werden, entweder in Form von Finanzierungshilfen, § 6 IV ESG, oder in Form von Steuerermäßigungen, § 6 V ESG.

Der **Begriff der Lagerung** umfasst nicht nur das ob der Aufbewahrung, sondern gestattet dem Verordnungsgeber, auch Einzelregelungen über die der Art der Lagerung zu treffen. Dabei kann er detaillierte Vorgaben machen, um die **Qualität der gelagerten Produkte** zu gewährleisten (z.B. Lagerung in staubsicheren Säcken oder bei bestimmten Temperaturen), aber auch **sicherheitsbezogene Vorgaben**, wie die Lagerung im Keller.

Der Begriff der Lagerung umfasst auch die Ermächtigung, den **Ort der Lagerung** vorzugeben. Damit wird es dem Verordnungsgeber ermöglicht, eine über das gesamte Bundesgebiet verteilte Lagerung sicherzustellen. Des Weiteren gestattet dies, eine Versorgung von besonders gefährdeten Gebieten zu unterstützen.¹³⁵² Die Ermächtigung umfasst auch die Festlegung des Umfangs der Lagerhaltung.¹³⁵³ Bemerkenswert ist, dass § 6 ESG weder auf lebensnotwendige Güter, noch auf die Subsidiarität gegenüber marktgerechten Maßnahmen abstellt. Demzufolge ist die Anordnung grundsätzlich für jedes der von § 4 erfassten Gütern möglich.¹³⁵⁴ Das Ernährungsvorsorgegesetz kennt eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage nicht.

II. Vorhandene Rechtsverordnungen

Rechtsverordnungen auf Grund des Ernährungsvorsorgegesetzes existieren im Bereich "Vorsorge und Vorräte" nicht.

III. Regelungslücken

1. Allgemeines

Von den Regelungen zur Vorratshaltung der Betriebe des § 6 ESG wurde bisher noch kein Gebrauch gemacht. Auch die **Lagerhaltung durch den Bund** ist nicht normiert,

¹³⁵² V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 6 Rn. 7.

¹³⁵³ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 6 Rn. 8.

¹³⁵⁴ V. Welck, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 6 Rn. 11.

sondern erfolgt als freiwillige Leistung im Rahmen des Haushaltsplans. Es existiert bisher keine Ermächtigung, welche die Bundesregierung per Rechtsverordnung verpflichtet, eine Lagerhaltung durchzuführen oder die festlegt, welche Lagerbestände gehalten werden sollen.¹³⁵⁵ Eine Normierung könnte in Form einer **Erweiterung von § 15 ESG und § 8 EVG** erfolgen oder durch die **Aufnahme einer neuen Rechtsverordnungsermächtigung**. Die Aufnahme einer neuen Rechtsverordnungsermächtigung würde dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft die Möglichkeit eröffnen, flexibel auf Entwicklungen zu reagieren. Das Ministerium könnte so auch die jährlichen Schwankungen der Höhe der bereitgestellten Mittel aufzufangen und die Rechtsverordnung nach der jährlichen Haushaltsberatung im Bundestag anpassen. Eine solche Normierung der Vorsorgemaßnahmen ist jedoch nicht zwingend. Dem Bund ist es unbenommen, auch ohne gesetzlichen Auftrag, außerhalb der vorhandenen Normen der §§ 15 ESG, 8 EVG, Vorsorge auf dem Gebiet der Ernährungsnotfallvorsorge zu betreiben.

2. Einbindung der Ernährungs- und Landwirtschaft

a. Aktivierung von § 6 ESG

Die Einbindung der Ernährungs- und Landwirtschaftswirtschaft wäre im Rahmen einer Rechtsverordnung auf der Grundlage des § 6 ESG möglich. Die Ernährungs- und Landwirtschaft könnte durch solche Rechtsverordnungen zur eigenen Vorratshaltung verpflichtet werden. Voraussetzung ist, dass die Lagerhaltung der Betriebe zur Verhinderung oder Behebung einer Gefährdung der Versorgung stattfindet, § 6 I 1 ESG. Dies setzt voraus, dass eine **abstrakte Gefahr einer Versorgungsstörung** vorliegt.¹³⁵⁶

¹³⁵⁵ V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 6 Rn. 3.

¹³⁵⁶ V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 6 Rn. 11.

Bei Produkten, die zu einem großen Teil – oder sogar vollständig – **aus dem Ausland importiert** werden müssen, kann von einer abstrakten Gefährdung jederzeit ausgegangen werden, da es jederzeit zu einer Unverfügbarkeit auf dem Weltmarkt kommen kann.¹³⁵⁷ Gründe könnten beispielsweise in militärischen Konflikten, Dürreperioden o.ä. liegen. Insbesondere können durch staatliche Eingriffe keine aufziehenden Gefahren bekämpft werden.

Bei **im Inland produzierte Güter** stellt sich die Frage, ob diese von einer abstrakten Gefahr, des Auftretens eines Mangels, betroffen sind. *Von Welck* bejaht diese dauerhafte abstrakte Gefahr mit dem Argument, dass jederzeit unvorhergesehene Ereignisse, auch auf ausreichend vorhandene Lebensmittel, einwirken und sie ungenießbar machen können (z.B. durch radioaktive Kontamination). Zu berücksichtigen ist jedoch die Dringlichkeit des Bedarfes: Produkte, welche kaum durch andere substituierbar sind, unterliegen strukturell einer höheren Gefahr, dass der durch sie stillbare Bedarf (der Bevölkerung) nicht gedeckt werden kann. Die Gefahr ist größer als bei einfacher austauschbaren Produkte.¹³⁵⁸ *Von Welck* stellt hierbei auf die Gefahr der Versorgungsstörung durch produktbezogene Ursachen ab. Dies ist möglich, da in der Fassung des Ernährungssicherstellungsgesetz von 1965 in § 6 I 1 ESG noch auf die in „§§ 1 und 3 bezeichneten Zwecke“ verwiesen wurde. Durch die Herauslösung des Ernährungsvorsorgegesetzes entfiel der Bezug auf die Zwecke nach § 3 ESG und es blieben nur noch die verteidigungsbezogene Zielsetzung des Ernährungssicherstellungsgesetz n.F. Damit kann eine Bezugnahme auf die Gefahr durch eine Versorgungskrise, d.h. einer produktbezogenen Gefahr der Verknappung, im Rahmen der erforderlichen abstrakten Gefahr (i.S.v. § 6 I 1 ESG) keine Rolle mehr spielen. Die nunmehr in Bezug genommenen ausschließlichen „**Zwecke der**

¹³⁵⁷ *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 6 Rn. 11.

¹³⁵⁸ *V. Welck*, Ernährungssicherstellungsgesetz, 1966, § 6 Rn. 11.

Verteidigung“ in § 1 I ESG lassen nur noch die Gefahr eines kriegerischen Angriffes zur Aktivierung des § 6 ESG zu. Da diese Gefahr derzeit oder in absehbarer Zeit jedoch nicht mehr gegeben ist, kann eine Rechtsverordnung nach § 6 ESG heute nicht mehr erlassen werden. Dies betrifft sowohl aus dem Ausland importierte Waren, als auch im Inland produzierte Gefahren, da sich die abstrakte Gefahr auf den Grund des Versorgungsengpasses bezieht. Dieser müsste in einem militärischen Konflikt auf dem Bundesterritorium liegen ("Zwecke der Verteidigung", § 1 I 1 ESG). Eine solche Gefahr ist zur Zeit in Deutschland nicht gegeben und auch nicht absehbar.

b. Anforderungen von Art. 80 I GG

In Hinblick auf Art. 80 I GG bestehen bezüglich § 6 ESG keine weiteren Bedenken: **Inhalt, Zweck und Ausmaß** der Rechtsverordnung muss der Gesetzgeber selbst in dem formalen Gesetz bestimmen.¹³⁵⁹ Der Gesetzgeber muss Ziel und Mittel vorgeben und somit für den Rechtsbetroffenen erkennbar machen, welche Regelungen durch die Rechtsverordnung auf ihn zukommen könnten.¹³⁶⁰ § 6 ESG gibt vor, dass für Zwecke der Verteidigung eine Vorratshaltung durch die Betriebe angeordnet werden kann. Inhaltlich bleibt dem Rechtsverordnungsgeber nur noch die Entscheidung über das Ob, sowie über das Wie der Art der finanziellen Entschädigung und die Ausgestaltung von Detailregelungen. Der Gesetzgeber hat in § 6 ESG hinreichend bestimmt, das normative „Programm“ also vorgegeben und somit für die Rechtsbetroffenen hinreichende Vorhersehbarkeit geschaffen. Bedenken bestehen daher in Hinblick auf die Anforderungen des Art. 80 I GG nicht.

Somit wäre zur Einführung eines Pflichtenprogrammes, wie es von § 6 ESG vorgesehen ist, eine Anpassung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 6 ESG bezüglich der Zwecke

¹³⁵⁹ *Maunz*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg-lfg., 2013, Art. 80 Rn. 27.

¹³⁶⁰ *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hg.), Grundgesetz, 12. Auflage, 2011, Art. 80 Rn. 59.

notwendig. Eine solche Anpassung an die Anforderungen außerhalb des militärischen Konflikts könnte in einer Übernahme von § 6 ESG in das Ernährungsvorsorgegesetz erfolgen. Durch eine entsprechende Regelung im Ernährungsvorsorgegesetz wären die Zwecke des Ernährungsvorsorgegesetzes der Bezugsrahmen für die erforderliche abstrakte Gefahr der Versorgung. Da eine abstrakte Gefahr für die Versorgung auf Grund von Pandemien, terroristischen Anschlägen, Extremwetterereignissen u.ä. besteht, könnte über eine solche Rechtsverordnungsermächtigung eine Bevorratungspflicht für die Betriebe eingeführt werden.

c. Schweizer System

Die Übernahme des § 6 ESG in das Ernährungsvorsorgegesetz gestattet jedoch noch nicht den **Aufbau eines sog. Schweizer Systems**: Das Schweizer System umfasst eine integrierte Steuerung durch eine Zentralbehörde und die Möglichkeit, die Vorsorgeverpflichtung durch **Gemeinschaftseinrichtungen der Wirtschaft** erfüllen zu lassen. Die jetzige Gesetzeslage erlaubt eine solche Einführung nicht. Hier muss der Gesetzgeber entweder selbst tätig werden oder in Form einer Rechtsverordnungsermächtigung der Bundesregierung die Kompetenz zur Einführung und Ausgestaltung übertragen.¹³⁶¹ Soweit ein entsprechendes System Zwangsmitgliedschaften, -beiträge oder -beteiligungen an einer Gemeinschaftseinrichtung der Wirtschaft vorsieht, muss der Gesetzgeber tätig werden. Der Gesetzgeber muss die Grenzen der Regelung vorgeben und dies in einem formalen Gesetz festlegen, welches ggf. durch Rechtsverordnungen ergänzt wird.¹³⁶² Die Rechtsverordnungsermächtigung des § 6 ESG reicht für die Einführung eines solchen Systems nicht aus. § 6 ESG gestattet Einführung einer Verpflichtung zur eigenen Lager-

¹³⁶¹ Vgl. zu den Anforderungen bei Übertragung auf den Verordnungsgeber *Mann*, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz, 6. Auflage 2011, Art. 80 Rn. 28.

¹³⁶² Vgl. BVerfGE 19, 354 (361f.).

pflicht, es eröffnet nicht die Möglichkeit für den Verordnungsgeber ein Zwangsmitgliedschaftssystem mit Abgabepflichten, Kontrollpflichten und Abnahmepflichten zu schaffen.

d. Vorsorge der Bevölkerung

Denkbar wäre die Einführung von **Vorsorgepaketen von Privaten**, die für einen reduzierten Preis abgegeben werden und die wichtigsten Produkte beinhaltet, die für die private Vorratshaltung notwendig sind. Die Rechtsverordnung, die eine solche Pflicht statuiert, kann sich dabei auf die Tatbestände des § 2 I Nr. 2 EVG stützen. Hierbei bietet die Ermächtigung zur Regelung der Verpackung, Ablieferung und Bezug eine ausreichende Grundlage, da diese sowohl die Verkaufsform (Bündelung als Paket im Rahmen der Ermächtigung zur "Verpackung"¹³⁶³), als auch die Abgabepflicht an die Bevölkerung durch die Ermächtigung "Ablieferung" und "Bezug" umfassen.¹³⁶⁴ Das Bundesamt für Lebensmittel und Ernährung hat bereits Listen mit möglichen Notfallvorratsprodukten erarbeitet. Denkbar wäre es, diese Produkte in den Einzelhandelsgeschäften entsprechend zu markieren. Ähnlich den Schildern über regionale Produkte, könnten an den Verkaufsregalen Hinweise angebracht werden, dass es sich um ein Produkt handelt, welches in den **privaten Notfallvorrat** aufgenommen werden soll. Jedoch würde eine solche Pflicht nur im Falle einer Versorgungskrise greifen, da die Anwendung vorher gesperrt ist, § 3 II 1 EVG. Sinnvollerweise werden solche Vorsorgepakete jedoch bereits vorher an die Bevölkerung abgegeben oder von den Bürgern selbst die entsprechenden Produkte erworben, sodass die Bevölkerung bei einer plötzlich eingetretenen Versorgungskrise vorbereitet ist. Dazu bedarf es jedoch einer entsprechenden Ermächtigung, welche nicht an das Vorliegen einer Versorgungskrise gebunden ist.

¹³⁶³ V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 49.

¹³⁶⁴ V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 39, 42.

Sollte sich der Gesetzgeber dazu entschließen § 6 ESG in das Ernährungsvorsorgegesetz zu übernehmen, wäre diese Norm ein sinnvoller Anknüpfungspunkt für eine entsprechende Regelung. Zielführender wird jedoch ein Versuch des Bundesamtes für Lebensmittel und Ernährung sein, den Verkauf von Vorsorgepakete durch **freiwillige Vereinbarungen** mit den großen Lebensmitteleinzelhandelsketten zu erreichen.

3. Vorräte des Bundes

a. Freigabe der Vorräte

Nicht geregelt ist die Kompetenz zur Freigabe der Vorräte. Da der Bund diese angelegt hat und unterhält, kann nur er über sie verfügen. Es bedürfte aber einer Regelung – nicht zwingend als Außennorm, aber zumindest in Form einer internen Anweisung – welche Stelle der Bundesverwaltung zur Freigabe berechtigt ist. Die Lagerung erfolgt durch das Bundesamt für Landwirtschaft und Ernährung, im Falle einer Versorgungskrise wird die Entscheidung über die Freigabe vom zuständigen Bundesministerium zu treffen sein. Daher ist die Kompetenz zur Freigabe beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft anzusiedeln. Da die Maßnahmen nach den Rechtsverordnungen auf Grund des Ernährungsvorsorgegesetzes durch die Länder als eigene Angelegenheiten ausgeführt werden und der Bund in diesem Bereich keine Verwaltungskompetenz inne hat, sind im Rahmen der Ernährungsnotfallvorsorge die Bestände aus den Lagern des Bundesamtes für Landwirtschaft und Ernährung dann den Ländern zur Verteilung zu übergeben. Diese haben für eine entsprechende Verarbeitung der gelagerten Produkte und Zubereitung von Speisen, im Rahmen ihrer Kompetenz zu sorgen. Anstatt der Verteilung durch die Länder könnte auch Schaffung einer eigenen Verwaltungskompetenz des Bundes erwogen werden. Die **Steuerung der Zuteilung an die betroffenen Bundesländer** kommt dem Bundesamt für Landwirtschaft und Ernährung zu: Es hat zentra-

le Versorgungspläne aufzustellen, § 6 Nr. 2 EVG. Dies betrifft Versorgungspläne vor Eintritt der Versorgungspläne, aber auch die jederzeitige Abänderung von Versorgungsplänen. Diese Pläne umfassen auch die Nutzung und den Einsatz der vorhandenen Lagerbestände des Bundes. Eine Konkretisierung des Zuteilungsverfahrens, zumindest als Binnenrecht des Bundes (also durch Verwaltungsvorschriften), wäre wünschenswert, damit auch die Länder eine Basis für ihre Einsatzplanungen haben und **Übergabepunkte, zu erwartende Mengen, Art und Zustand der Lieferung** in ihre Planungen einbeziehen können. Insbesondere haben die Länder Kapazitäten zum Transport und zur Verarbeitung bereitzustellen. Dies ist nur möglich, wenn ihnen der Vorgang der Zustellung hinreichend genau beschrieben wird.

b. Transportkapazitäten und Logistik

Hier besteht ein Anknüpfungspunkt zum **Verkehrsleistungsgesetz**. Der Bund und die Länder werden Transportkapazitäten benötigen, um die eingelagerten Lebensmittel an die verarbeitenden Stellen transportieren zu können. Von diesen verarbeitenden Stellen müssen die Lebensmittel dann an die Abgabestellen weiter transportiert werden. § 3 I Nr. 2 VerKLG erlaubt die Verpflichtung von Speditionsunternehmen (und anderen Personen, die dazu in der Lage sind, vgl. § 4 I VerKLG) im Falle einer wirtschaftlichen Krisenlage in der bereits eine Störung der Versorgung eingetreten ist. Für den Fall der ernsthaften Gefährdung der Versorgung kann das Ernährungsvorsorgegesetz aktiviert werden, nicht aber auf Verkehrsleistungen nach dem Verkehrsleistungsgesetz zurückgegriffen werden. Hier besteht eine Regelungslücke für die Sollte die Füllung entsprechender Regelungslücke in Bereich der Verkehrsleistungen nicht durch eine Anpassung der gesetzlichen Grundlage erfolgen, so wäre in eine Rechtsverordnung entsprechend eine Möglichkeit zur Verpflichtung von Speditionsunternehmen aufzunehmen. Auch

könnte eine Anforderung auf Grund von § 3 I Nr. 1 VerKLG erfolgen. Dies wäre als sachnähere Regelung vorzuziehen. Auf die aufgezeigten Probleme im Hinblick auf die unterschiedlichen Anwendungsvoraussetzungen in § 1 I Nr. 2 VerKLG und § 3 II 1 EVG i.V.m. § 1 II EVG sei verwiesen.

c. Umwälzung und Auffüllung der Vorräte während einer Versorgungskrise

Bisher werden die Lager des Bundes durch Käufe auf dem freien Lebensmittelmarkt aufgefüllt. In Zeiten von Versorgungskrisen wird sich der Nachkauf von abgegebenen Lagerbeständen als sehr schwierig darstellen. Es wird daher notwendig sein Regelung aufzunehmen, die ein **Vorkaufsrecht** für noch vorhandene Nahrungsmittel für den Bund und die Länder vorsieht. Dadurch kann der Bund seine Bedürfnisse zur Deckung der Versorgung seiner Beamter und der Auffüllung der Lagerbestände, bei den begrenzten Mengen, die im Falle einer Versorgungskrise noch angeboten werden, als Erster decken. Dies wäre als Rechtsverordnung auf Grund von § 2 I Nr. 2 EVG möglich. § 2 I Nr. 2 EVG erlaubt dem Rechtsverordnungsgeber, Vorschriften über die Ablieferung und den Bezug zu treffen. Die Ablieferung umfasst dabei die Verpflichtung zu Abgabe von Erzeugnissen durch Hersteller an öffentliche Stellen.¹³⁶⁵ Die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen über den Bezug bieten (im Zusammenwirken mit den Ermächtigungen zur Lieferung und Zuteilung¹³⁶⁶) die Möglichkeit, auch die Abgabe an öffentliche Stellen durch Händler vorzuschreiben. Daher kann auf diese Ermächtigung auch ein Vorkaufsrecht für den Staat gestützt werden.

¹³⁶⁵ V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 39.

¹³⁶⁶ V. Welck, Ernährungssicherungsgesetz, 1966, § 1 Rn. 41.

4. Strafrechtliche Flankierung

Es ist geboten, die zweckentsprechende Nutzung der Vorräte mit einer entsprechenden ordnungswidrigkeitenrechtliche oder strafrechtlichen Norm zu perpetuieren. Dies ist in §§ 14, 15 EVG größtenteils bereits erfolgt. Eine Übertragung auf die Rechtsverordnungsebene kann nicht erfolgen.¹³⁶⁷

Die **Strafandrohung** des § 14 I Nr. 1 i.V.m. § 15 EVG stellt u.a. die Verwendung von aus Lagerbeständen zugeteilte Nahrungsmittel zu anderen als vom Bundesamt für Landwirtschaft und Ernährung genehmigte Zwecke unter Strafe, wenn die Rechtsverordnung auf § 14 I Nr. 1 EVG verweist. Es sollte daher eine Rechtsverordnung erlassen werden, die zumindest die Zuteilung von Lagerbeständen regelt und dabei auf § 14 I Nr. 1 EVG verweist. Des Weiteren sollte es die **Unbrauchbarmachung dieser Lagerbestände** – zusätzlich zur Sachbeschädigung – und den **Diebstahl** mit einer höheren Strafandrohung belegen. Dies wird nicht von § 14 I Nr. 1 i.V.m. § 15 EVG umfasst. Daher sollte hier eine entsprechende zusätzliche Strafnorm in das Ernährungsvorsorgegesetz aufgenommen werden. Bei der Festlegung des Strafrahmens muss jedoch bedacht werden, dass in Notsituationen die Steuerungswirkung von Strafnormen eingeschränkt ist, da die Menschen in Notsituationen noch stärker auf ihren eigenen Vorteil bedacht sind.

5. Sicherheitskonzept

Im Falle einer Versorgungskrise werden die Lagerhallen, in denen die Vorräte gelagert werden, einer höheren **Gefahr von Plünderungen** unterliegen. Der Schutz dieser Lagerhallen ist Aufgabe der Landespolizeibehörden. Daher wird es notwendig sein, ein **Sicherheitskonzept** durch das Bundesamt für Landwirtschaft und Ernährung in Koope-

¹³⁶⁷ BVerfG, NJW 1970, 2205 (2207); *Schmid-Aßmann*, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg. 2013, Art. 103 Abs. 2 Rn. 183.

ration mit den 16 Landespolizeibehörden zu entwickeln. Dafür bedarf es keiner expliziten Rechtsverordnung oder einer Ermächtigung im Gesetz. Gegebenenfalls sind die für Ernährungsnotfallvorsorge zuständigen Landesministerien in diese Beratungen einzubeziehen.

Kapitel 6: Aufzeigen der Ergebnisse anhand von Szenarien

A. Auswahl der Szenarien

Die in dem Gutachten aufgezeigten Verbesserungspotentiale werden anhand von **Szenarien** auf ihre Praktikabilität hin überprüft. Dabei wird zunächst die vorhandene Rechtslage angewendet und daraufhin analysiert, ob die aufgezeigten Lücken durch die vorgeschlagenen Änderungen an der Rechtslage gefüllt werden können.

Das erste Szenario behandelt einen **großflächigen Schneesturm** in Deutschland. Dieses Szenario dient als Beispiel für ein schnell eintretendes Ereignis, welches im wesentlichen nur die Infrastruktur betrifft. Bei Eintritt des Schadensereignisses ist das Ausmaß zu überblicken. Das Ende des Schadensereignisses ist vorhersehbar, die Umsetzung von Maßnahmen wird durch die nur eingeschränkt verfügbare Infrastruktur beeinträchtigt. Auf die Lebensmittelproduktion sind nur geringe Auswirkungen zu verzeichnen. Das Schadensereignis ist geographisch klar abgegrenzt.

Das zweite Szenario beschreibt eine **Influenzawelle**. Dieses Schadensereignis gewinnt langsam an Geschwindigkeit, ein Ende ist (noch) nicht abzusehen. Der Beginn des Schadensereignisses ist nicht genau zu bestimmen und die Feststellung der Notlage erst nach einer erheblichen Zeit möglich. Im Gegensatz zum ersten Szenario wird die Infrastruktur nicht in ihrer Substanz beeinträchtigt, auf Grund des massenhaften Ausfalls von Arbeitskräften kommt es jedoch zu Einschränkungen. Genauso werden Auswirkungen auf Grund der Pandemie in der Lebensmittelproduktion festzustellen sein. Eine regionale Abgrenzung lässt sich nicht vornehmen. Sowohl Mitarbeiter in der Ernährungs- und Landwirtschaft als auch die übrige Bevölkerung sind durch das Schadensereignis betroffen.

B. Szenario "Schneesturm"

I. Beschreibung des Szenarios

Mitteleuropa wird von einem gewaltigen **Schneesturm** heimgesucht. Deutschland befindet sich an einer scharfen Luftmassengrenze zwischen einem skandinavischen Hochdruckgebiet und einem Tiefdruckgebiet über dem Mittelmeer. Die feuchte Luft aus dem Mittelmeerraum trifft über Deutschland auf sehr viel kältere Luft aus Skandinavien. Die feuchte wärmere Luft kühlt sich rapide ab. Die Aufnahmefähigkeit für Feuchtigkeit sinkt durch die Temperaturabnahme und die überschüssige Feuchtigkeit geht als Schnee nieder. Innerhalb kürzester Zeit fallen große Mengen Niederschlag in Form von Schnee. Durch das skandinavische Hochdruckgebiet kommt es zu einem Kälteeinbruch, die Temperaturen in Deutschland liegen weit unter dem Gefrierpunkt. Durch die Luftmassengrenze kommt es zu starken Windentwicklungen und der Schneefall wird von orkanartigen Luftbewegungen begleitet. Der Schneesturm hält über Tage an.

Die Auswirkungen sind sofort im Bereich der **Infrastruktur** spürbar: Viele Straßen sind unpassierbar. Auf den Gleisen stapelt sich so viel Schnee, dass auch der Transport auf dem Schienenweg zum Erliegen kommt. Durch die Vereisung der Oberleitungen brechen diese an vielen Stellen ab. Flüge sind nur begrenzt möglich, der zivile Luftverkehr muss eingestellt werden, da die Enteisung nicht nachkommt und die Windentwicklungen das Starten und Laden zu gefährlich macht.

Der zweite Bereich, der besonders beeinträchtigt ist, ist die **Energieversorgung**. Durch die Schneemengen und die Vereisung der Kabel brechen viele Stromleitungen und es kommt zu einem großflächigen Stromausfall.

Die Wahrscheinlichkeit eines solchen Szenarios ist nicht gering. Zum einen zeigt ein Blick in die Vergangenheit, dass solche Ereignisse in Deutschland vorgekommen sind. So erst **November 2005 im Münsterland**,¹³⁶⁸ aber auch im **Winter 1978/79 in Norddeutschland**.¹³⁶⁹

¹³⁶⁸ Vgl. zum beschriebenen Szenario, *Menski/Gardemann*, Auswirkungen des Ausfalls Kritischer Infrastrukturen auf den Ernährungssektor am Beispiel des Stromausfalls im Münsterland im Herbst 2005, 2008, S. 1ff.

¹³⁶⁹ Vgl. zu der Aktualität des Szenarios, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Vierter Gefahrenbericht, 2011, S. 33ff.

II. Bestehende Rechtslage

1. Gesetzesaktivierung

Zur Anwendung des Ernährungsvorsorgegesetzes müsste die **Versorgungskrise** festgestellt werden, § 3 II EVG. Dazu müsste die Deckung des Bedarfs an lebenswichtigen Erzeugnissen in wesentlichen Teilen des Bundesgebietes gefährdet sein, § 1 II EVG. Die Versorgungssituation müsste in einem nicht unwesentlichen Teil des Bundesgebietes negativ zu beurteilen sein. Hier ist der erste Schwachpunkt der bestehenden Rechtslage: Ein Schneesturm, welcher dramatische Auswirkungen nur in einem Teil eines Bundeslandes entwickelt, würde die Versorgungskrise nicht aktivieren. Das Tatbestandsmerkmal der nicht unwesentlichen Teile des Bundesgebietes des § 1 II EVG lässt Auslegungsspielraum, in wie weit wesentliche Teile des Bundesgebietes auch betroffen sein können, wenn der Schneesturm nur Auswirkungen in einem Bundesland zeigt. Angesichts der besonderen bundesrechtlichen Regelung des Ernährungsvorsorgegesetzes, die zu den regulären Gefahrenabwehrregelungen der Länder hinzutritt, ist der Tatbestand dahingehend auszulegen, dass eine Bezug der Versorgungskrise zu mehr als einem Bundesland zu fordern ist, da andernfalls nur die landesrechtlichen Gefahrenabwehrenormen Anwendung finden. Folglich wäre eine Aktivierung des Ernährungsvorsorgegesetzes gesperrt, wenn der Schneesturm nur Auswirkungen auf ein Bundesland zeigt.

Ein antizipierter Schneesturm, welcher in ganz Norddeutschland große Schneemengen produziert und dauerhafte Frostperioden verursacht, wird das Tatbestandsmerkmal des wesentlichen Teil des Bundesgebietes bei jeder möglichen Auslegungsvariante aktivieren.

Das Tatbestandsmerkmal der **Deckung des Bedarfs an lebenswichtigen Erzeugnissen** wird erfüllt. Zum einen blockieren die Schneemengen insbesondere die Versorgung der Konsumenten mit vor allem Lebensmitteln. Die Lieferketten sind auf dem Weg von den Herstellern zu den Verarbeitern und von der Verarbeitern zu den Handelskonzernen gestört. Da hierbei jedes Lebensmittel gleich betroffen ist, kann auch über **Substitutionen** keine hinreichende Versorgung sichergestellt werden.

2. Anwendbare Rechtsnormen

Es existiert **keine anwendbare Rechtsnorm**, trotz Aktivierung des Ernährungsvorsorgegesetzes.

Im Rahmen des Ernährungssicherstellungsgesetzes existiert die **Ernährungsbewirtschaftungsverordnung**. Zum einen ist sie nicht anwendbar, da sie nur auf Grund von Art. 80a GG (d.h. dem militärischen Konflikt) aktiviert werden kann¹³⁷⁰, zum anderen wären die Eingriffsmöglichkeiten nicht zielführend. Die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung regelt die Einrichtung eines Bewirtschaftungssystems. Dazu müssten die Lebensmittel zu den Ausgabestellen verbracht werden. Für diese notwendige Aufgabe umfasst die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung keine Regelungen und Ermächtigungsgrundlagen. Auch bedarf es zum Aufbau des Bewirtschaftungssystems einer Vorlaufzeit, da Berechtigungsscheine ausgegeben und Ernährungsämter eingerichtet werden müssten. Im hier beschriebenen Szenario wäre die Versorgung jedoch unverzüglich abgeschnitten, sodass die Bevölkerung nur noch über die Lebensmittel verfügt, die diese im Rahmen der privaten Vorsorge zu Hause lagern.

Marktgerechte Maßnahmen können die Versorgung mit Lebensmittel für den lebenswichtigen Bedarf nicht decken, da hier keine marktgerechten Maßnahmen denkbar sind, die die eingeschränkten (oder nicht mehr vorhandenen) Transportkapazitäten zu ersetzen vermag.

3. Rechtslage bei Übernahme der vorgeschlagenen Änderungen

Die Bewertung, ob das Ernährungsvorsorgegesetz aktiviert werden kann, stellt sich bei einem überarbeiteten Tatbestand einfacher dar: Wenn der Tatbestand an ein **objektives Kriterium** bezüglich der notwendigen **räumlichen Ausdehnung** der Krise geknüpft wird, kann die Bundesregierung bewerten, ob dieses vorliegt. Sollte daran angeknüpft werden, dass die Versorgungskrise die Bevölkerung in zwei Bundesländer betreffen muss, wird ein hier skizzierter Schneesturm dieses Tatbestandsmerkmal erfüllen.

Das Tatbestandsmerkmal des **lebensnotwendigen Bedarf** (vgl. S. 85 des 1. und 2. Meilensteins) verhält sich in diesem Szenario, wie das Tatbestandsmerkmal des lebenswichtigen Bedarfs des § 1 II EVG. Auch bei einer Anknüpfung an das Tatbestandsmerkmal **Grundversorgung**, vgl. S. 95 des 1. und 2. Meilensteins, bestehen keine Schwierigkeiten dieses Tatbestandsmerkmal in diesem Szenario zu bejahen.

Die **Zusammenlegung** von Ernährungsvorsorgegesetz und Ernährungssicherstellungsgesetz ändert nichts an der Rechtslage in diesem Szenario.

¹³⁷⁰ Zur Problematik der Übertragbarkeit, vgl. Kapitel 5 GP B III 1.

Dieses Szenario könnte geeignet sein, dass der Bund auf die **Lagerbestände** zur Versorgung zurückgreift. Hier ist der Bereich 'Vorsorge und Vorräte' einschlägig. Die Normierung dieser Lagertätigkeiten, vgl. S. 164 des 1. und 2. Meilensteins, würde hier Rechtsklarheit schaffen, sodass eine Lagerhaltung durch den Bund dauerhaft sichergestellt sein könnte. Das plötzliche Eintreten der Versorgungskrise aktiviert vor allem das Bedürfnis auf eine ausreichende Vorsorge durch die Bevölkerung hinzuwirken. Diese Vorsorge wäre durch die vorgeschlagene Änderung zur Aufnahme einer Hinwirkungspflicht des Staates rechtstechnisch abgesichert, vgl. S. 192 des 1. und 2. Meilensteins. Eine gute Informationspolitik des Bundes und der Länder, welche durch den vorgeschlagenen § 8 II EVG gefordert wird, trägt dazu bei, dass ein großer Teil der Bevölkerung Vorräte für zwei Wochen hat und somit die Notversorgung an Lebensmitteln und Wasser in dieser Zeit gedeckt ist. Diese Flankierung würde unterstützt, wenn dem Vorschlag gefolgt wird und eine **Rechtsverordnungsermächtigung zur Ausgestaltung auch der Lagertätigkeit** in das Ernährungsvorsorgegesetz aufgenommen wird. Die darauf basierende Rechtsverordnung würde Umfang und Inhalt der Lager normieren und ermöglicht den beteiligten staatlichen Stellen, insbesondere die Landesregierung und dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, langfristige Planungen vorzunehmen. Die vorgeschlagene Erweiterung zur Normierung der Verfügungsgewalt über die Lagerbestände sowie des Zuteilungsverfahrens würde im hier beschriebenen Szenario fruchtbar gemacht werden: Da die Bundesländer die Ausführung der Rechtsverordnungen als eigene Angelegenheit übernehmen, sind sie für die Zuteilung an die Mühlen, die anderen Lebensmittelverarbeitungsbetriebe, aber auch an die Endverbraucher, zuständig. Die Bundesländer können sich auf Grund der fehlenden Zuteilungspläne, weder auf Ort und Zeitpunkt noch auf die zu erwartende Menge der zugeteilten Lagerbestände vorbereiten. Bei einem Schneesturm werden mehrere Bundesländer betroffen sein (dies ist bereits Bedingung, damit das Ernährungsvorsorgegesetz aktiviert werden kann), sodass eine Verteilungsentscheidung zu treffen ist. Zwar wird eine situative Entscheidung notwendig sein, sodass keine konkreten Zuteilungsmengen im Vorfeld einer Versorgungskrise festgelegt werden könne, aber die Normierung des Entscheidungsprozesses dient der Legitimation der Verteilungsentscheidungen. Dies ist ein wichtiger Punkt zur Stärkung der Katastrophengerechtigkeit. Daher sollte der Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft eine Entscheidung in Abstimmung mit dem Bundesinnenminister (als Dienstherr der Gefahrenabwehrbehörden des Bundes) aber auch den betroffenen Bun-

desländer treffen. Dieser Prozess würde hier, soweit er normiert wäre, Anwendung finden. Es besteht die Notwendigkeit diese Abstimmungsprozesse zu trainieren, damit in den Fällen der Versorgungskrise hinreichend schnell entschieden werden kann. Ein Normierung des Verteilungssystem (Ort und Mittelungsmodalitäten über den Zeitpunkt der Zuteilung) wäre hier angezeigt.

Im **Bereich 'Verteilung'** zeigen sich die folgende Ergebnisse:

Für die Bereitstellung von Logistikdienstleistungen durch § 3 I VerklG ergeben sich in diesem Szenario keine Probleme bezüglich der nicht-konkurrenten Anwendungsvoraussetzungen von § 1 I VerklG und § 1 II EVG.

Das Szenario eignet sich gut, um die Vorteile einer **Regionalität** der Anwendung des Ernährungsvorsorgegesetzes aufzuzeigen. Der Schneesturm könnte nur einen Teil des Bundesgebietes betreffen. Da er im Winter auftritt, wird er auch keine großen Auswirkungen auf die Landwirtschaft und somit auf die Versorgung der anderen Teile Deutschlands haben. Durch seine zeitliche Begrenzung ist eine nachhaltige Störung Nahrungsmittelproduktion unwahrscheinlich. Jedoch ist im betroffenen Gebiet auf Grund des Ausfalls von Infrastruktureinrichtungen die Nahrungsmittelversorgung ernsthaft gefährdet. Logistikmaßnahmen, staatliche Abgabebegrenzungen und ähnliche Eingriffe werden notwendig sein, ohne dass es Eingriffe in den anderen Teilen Deutschlands bedarf. Hier könnte auch die Anwendung der Eingriffe in den Rechtsverordnungen regional begrenzt werden, sodass beispielsweise keine Speditionsunternehmen in anderen Landesteilen betroffen sind, die Begrenzung der Anwendung des Ernährungsvorsorgegesetzes wäre jedoch die verfassungsrechtlich angezeigte Lösung, da sie das mildere Mittel darstellt.¹³⁷¹

¹³⁷¹ Vgl. Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hg.), Grundgesetz, 12. Auflage 2011, Einl. Rn. 132.

C. Szenario "Pandemie"

I. Beschreibung des Szenarios

Eine **Pandemie** breitet sich in Deutschland aus. Am Anfang der Welle ist noch nicht abzusehen, dass es sich um eine großflächige Erscheinung handelt. Erst als immer mehr Patienten in den Arztpraxen vorstellig werden, wird erkennbar, dass es sich um eine Pandemie handelt. Das Ausmaß ist derzeit nicht absehbar. Die Zahl der Erkrankten steigt täglich. Die Erkrankten können nicht zur Arbeit kommen, einige müssen stationär behandelt werden, sodass die Krankenhäuser an ihren jeweiligen Kapazitätsgrenzen arbeiten. Die Krankenhäuser benötigen mehr Lebensmittel, Medikamente, Verbandsmittel und sonstige Verbrauchsmaterialien. Immer mehr Erkrankte sterben an den Folgen der Infektion. In der Bevölkerung macht sich Angst breit und immer mehr Menschen weigern sich, ihrer Arbeit nachzugehen und ihre Kinder in die Schule zu schicken, da beides mit einem erheblichen Infektionsrisiko in Verbindung gebracht wird. Durch den hohen Krankenstand sind die Infrastrukturbereiche immer weniger in der Lage die Belastungen zu tragen, der Bahnverkehr und der öffentliche Nahverkehr leiden unter immer größeren Ausfällen. Auch Logistikunternehmen stellen nach und nach ihre Tätigkeit ein. Die Pandemie tritt in Wellen auf, sodass auch nach einem ersten Abklingen der Erkrankungskzahlen, jederzeit wieder mit einem Aufflammen gerechnet werden muss.¹³⁷²

II. Bestehende Rechtslage

1. Gesetzesaktivierung

Zur Anwendung des Ernährungsvorsorgegesetzes müsste die **Versorgungskrise** festgestellt werden, § 3 II EVG. Dazu müsste die Deckung des Bedarfs an lebenswichtigen Erzeugnissen in wesentlichen Teilen des Bundesgebietes gefährdet sein, § 1 II EVG. Die Versorgungssituation müsste in einem nicht unwesentlichen Teil des Bundesgebietes negativ zu beurteilen sein.

Der Tatbestand bereitet Probleme. Die Deckung mit lebenswichtigen Erzeugnissen ist zu Beginn einer Pandemie nicht ernsthaft gefährdet. Erst **im Verlauf der Pandemie** errei-

¹³⁷² Vgl. zum Szenario, BBK, Auswertung der dritten länderübergreifenden Krisenmanagementübung 'LÜKEX 2007', 2007, S. 6f.; Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Vierter Gefahrenbericht, 2011, S. 75ff.; Kloepfer/Deye, DVBl. 2009, 1208 (1209f.).

chen die Störungen im Ablauf der Erzeugungs- und Verteilungskette ein Niveau, das letztlich eine Störung der Lebensmittelversorgung eintreten könnte. Dies macht eine Prognoseentscheidung (bezüglich der Lebensmittelversorgung) erforderlich, die erst im Verlauf der Pandemie getroffen werden kann. Umgekehrt wären jedoch Einsatzmöglichkeiten am Anfang der Pandemie am effektivsten. Da jedoch zu Beginn einer Pandemie nie abzusehen ist, dass es sich um ein großflächiges Schadensereignis handelt bzw. handeln wird, haftet dieses Problem diesem Szenario der Pandemie immer an und lässt sich auch durch eine Änderung des gesetzlichen Tatbestandes nicht lösen.

Schwierig ist die Bewertung der Auswirkungen der Pandemie nach Manifestation und Feststellung. So ist die Bewertung, ob der Ausfall der Arbeitskräfte auch ein hinreichendes Maß an Gefährdung für die Lebensmittelversorgung darstellt, schwer zu treffen. Hier Bedarf es insbesondere einer effektiven Übermittlung der Daten aus dem **Robert-Koch-Institut** und den Landesgesundheitsverwaltungen zum Bundesministerium für Gesundheit. Dieses muss mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft in einem regelmäßigen Austausch treten und eine enge Zusammenarbeit anstreben, damit diese eine gemeinsame Bewertung der Lage vornehmen.

Spätestens wenn sich der Ausfall an Arbeitskräften manifestiert hat und der Lebensmittelhandel nicht mehr in der Lage ist, einen **geregelten Verkauf** von Lebensmitteln zu gewährleisten, ist von einer ernsthaften Gefährdung auszugehen. Da diese alle Handelsbereiche betrifft, sind zwangsläufig auch alle lebenswichtigen Erzeugnisse betroffen. Somit kann die Bundesregierung die Versorgungskrise feststellen und das Ernährungsvorsorgegesetz kann aktiviert werden.

2. Anwendbare Rechtsnormen

Es existieren keine Rechtsverordnungen auf Grund des Ernährungsvorsorgegesetzes. Daher kann auch keine Maßnahme ergriffen werden.

3. Rechtslage bei Übernahme der vorgeschlagenen Änderungen

Die Bewertung, ob das Ernährungsvorsorgegesetz aktiviert werden kann, wird auch bei einer Reform des Tatbestands der Versorgungskrise problematisch sein. Da bei **Beginn der Erkrankungswelle** nicht absehbar ist, dass es sich um eine Pandemie handelt, wird die Prognoseentscheidung, ob eine Gefährdung der Lebensmittelversorgung droht, immer erst im Verlauf der Pandemie positiv zu bewerten sein. Dieses Szenario verdeutlicht

den Vorteil von einigen vorgelagerten Kompetenzen, welche auch ohne Feststellung der Versorgungskrise angewendet werden können. Insbesondere im Bereich der Versorgungsplanung kann das Bundesamt für Ernährung und Landwirtschaft bereits aktiv werden, wenn sich eine Erkrankungswelle erst abzeichnet, die Prognoseentscheidung im Rahmen von § 1 II EVG aber noch negativ ausfällt. In diesem Stadium kann der Bund seine Pläne aktualisieren und sich mit Hilfe von Szenarienplanungen auf mögliche Pandemieerläufe vorbereiten. Dies kann bereits im Rahmen der jetzigen Rechtslage gem. § 6 Nr. 1 und 2 EVG erfolgen; eine weitere Konkretisierung im Gesetz wäre möglich.

Die **Zusammenlegung** von Ernährungsvorsorgegesetz und Ernährungssicherungsgesetz ändert nichts an der Rechtslage in diesem Szenario.

In diesem Szenario könnte es auch möglich sein sein, dass der Bund auf die Lagerbestände zur Versorgung zurückgreift. Hier ist der Bereich **'Vorsorge und Vorräte'** einschlägig. Hier sei auf die Ausführungen für das Szenario "Schneesturm" verwiesen.¹³⁷³

Im **Bereich 'Verteilung'** zeigen sich die folgenden Ergebnisse:

Für die Bereitstellung von Logistikdienstleistungen durch § 3 I VerklG ergeben sich in diesem Szenario erhebliche Schwierigkeiten. § 3 I Nr. 2 VerklG eröffnet die Möglichkeit Transportdienstleistungen bei einer **wirtschaftlichen Krisenlage** einzufordern. Die wirtschaftliche Krisenlage ist jedoch ein Tatbestandsmerkmal, welches erst vorliegt, wenn die Auswirkungen einer Pandemie ihre volle Stärke entfaltet haben. Die **Versorgungskrise** gem. § 1 II EVG liegt jedoch bereits vor, wenn die Versorgung ernsthaft gefährdet ist. Gerade im Stadium der ernsthaften Gefährdung sind die Eingriffsbefugnisse des Verkehrsleistungsgesetzes notwendig. Die wirtschaftliche Krisenlage tritt ein, wenn der Ausfall an Arbeitskräften ein so hohes Maß erreicht hat, dass die Nahrungsmittelbereitstellung nicht mehr gewährleistet ist. Im Stadium der ernsthaften Gefährdung könnten durch das Verkehrsleistungsgesetz die Lagerbestände des Bundes oder Lagerbestände der Lebensmittelindustrie an die Einzelhändler oder Endverbraucher verbracht werden. Wenn jedoch bereits eine wirtschaftliche Krisenlage vorliegt, ist der Krankenstand so hoch, dass auch mit Hilfe des Verkehrsleistungsgesetz keine Lebensmittellieferungen mehr erfolgen werden können, da die notwendigen Arbeitskräfte etc. nicht mehr zur Verfügung stehen. Hier wäre die vorgeschlagene Harmonisierung der Tatbestandsvoraussetzungen sehr vorteilhaft. Dabei ist entweder auf eine einheitliche Gefährdungs-

¹³⁷³ Vgl. Kapitel 6 GP B.

begriff abzustellen, sodass die Versorgungskrise i.S.d. Ernährungsvorsorgegesetzes auch die Anwendung des Verkehrsleistungsgesetzes eröffnet oder es ist eine Kaskadierung der Aktivierungsregelungen vorzunehmen, sodass eine Aktivierung des Ernährungsvorsorgegesetzes auch das Verkehrsleistungsgesetz "zu Zwecken der Versorgung mit Lebensmitteln" eröffnet.

Ein weiterer Bereich, der von der bisherigen Rechtslage nur unzureichend erfasst wird, ist die **Sicherstellung der Arbeitsleistung**. Bei einer Pandemie besteht nicht nur das Problem, dass die Arbeitskräfte auf Grund der Erkrankung ausfallen, sondern auch, weil sich Beschäftigte Sorge vor z.B. kundenkontaktintensiven Tätigkeiten machen, da sie Angst vor einer Infektion haben. Eine zwangsweise Verpflichtung zu solchen Tätigkeiten ist rechtlich nicht möglich, da das Arbeitssicherstellungsgesetz nur Regelungen für den Verteidigungs- und Spannungsfall bereithält. Eine zwangsweise Beschäftigung von Personen im Einzelhandel kann in einer solchen Pandemielage notwendig werden. Die vorgeschlagene Lösung der Integration einer entsprechenden Ermächtigung in das Bereichsspezifische Sicherstellungsgesetz (hier: Arbeitssicherstellungsgesetz) würde diese Lücke schließen. Die Aktivierungsvoraussetzungen dieses Gesetzes und des Ernährungsvorsorgegesetzes wären anzugleichen.

Somit zeigt dieses Szenario die Notwendigkeit einer Harmonisierung der Aktivierungstatbestände der Notfallvorsorgegesetze. Diese wird dringend angeraten. Des Weiteren sollte eine Verknüpfung mit den Regelungen des Infektionsschutzgesetzes erwogen werden.¹³⁷⁴

¹³⁷⁴ Vgl. dazu Kloepfer/Deye, DVBl. 2009, 1208 (1213ff.).

Literaturverzeichnis

Antoni, Michael, Zustimmungsvorbehalte des Bundesrates zu Rechtsetzungsakten des Bundes, AöR 114 (1989), 220 ff.

Bader, Johann/Ronellenfisch, Michael, Beck'scher Online-Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 19. Edition, München 2013

Becker, Bernd, Öffentliche Verwaltung, Percha am Starnberger See 1989

Berendt, Patrick, Die Bedeutung von Zweck- und Zielbestimmungen für die Verwaltung, Baden-Baden 2001

Bibliographisches Institut GmbH, Duden Online, Stichwort ausreichend, <http://www.duden.de/rechtschreibung/ausreichend>, zuletzt abgerufen am 13.06.2013

Bibliographisches Institut GmbH, Duden Online, Stichwort Bevölkerung, <http://www.duden.de/rechtschreibung/bevoelkerung>, zuletzt abgerufen am 13.06.2013

Bibliographisches Institut GmbH, Duden Online, Stichwort erfassen, <http://www.duden.de/rechtschreibung/erfassen>, zuletzt abgerufen am 13.06.2013

Bibliographisches Institut GmbH, Duden Online, Stichwort Grundversorgung, <http://www.duden.de/rechtschreibung/grundversorgung>, zuletzt abgerufen am 13.06.2013

Bibliographisches Institut GmbH, Duden Online, Stichwort wesentlich, <http://www.duden.de/rechtschreibung/wesentlich>, zuletzt abgerufen am 13.06.2013

Bibliographisches Institut GmbH, Duden Online, Stichwort Wirtschaftskrise, <http://www.duden.de/rechtschreibung/wirtschaftskrise>, zuletzt abgerufen am 13.06.2013

Bickel, Christian, Bundes-Bodenschutzgesetz, 4. Auflage, Köln 2004

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Auswertung der dritten länderübergreifenden Krisenmanagementübung 'LÜKEX 2007', Bonn 2007

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Dritter Gefahrenbericht, Bonn 2006

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Flyer zu CBRN Gefahren, Bonn 2009

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Neue Strategien zum Schutz der Bevölkerung, 2. Auflage, Bonn 2010

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Problemstudie: Risiken für Deutschland, Teil 2, Bonn 2005

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Schutz kritischer Infrastrukturen: Studie zur Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln, Bonn 2012

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Vierter Gefahrenbericht, Bonn 2011

Bundesamt für Landwirtschaft und Ernährung, Die Ernährungsnotfallvorsorge, http://www.ble.de/DE/01_Markt/11_Ernaehrungsvorsorge/06_Versorgungsbilanzen/versorgungsbilanzen_node.html, zuletzt abgerufen am 30.04.2012

Bundesamt für Landwirtschaft und Ernährung, Nationale und Regionale Versorgungsbilanzen, http://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/01_Markt/11_Ernaehrungsvorsorge/Versorgungsbilanzen.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 30. April 2012

Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien, Bonn 2011

Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2006, Bonn 2006

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, MBT-0207060-0000, Wirtschaftsjahr 2009/2010, Bonn 2010

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, ernahrungsvorsorge.de – Private Vorsorge, <http://www.ernaehrungsvorsorge.de/de/private-vorsorge/empfehlungen-tipps/allgemeine-empfehlungen/>, zuletzt abgerufen am 17.6.2013

Bundesrechnungshof, Mitteilung an der Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten über die Prüfung der Maßnahmen der Notfallvorsorge Haushaltsjahre 1999 und früher, Gz. VI 5 – 1999 – 0802 vom 8.11.2000

Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hg.), EUV/AEUV, 4. Auflage, München 2011

Daleki, Wolfgang, Artikel 80a des Grundgesetzes und die Maßnahmen zur Erhöhung der Verteidigungsbereitschaft, Berlin 1985

Daleki, Wolfgang, Die formellen Voraussetzungen für die Einführung einer Warenbewirtschaftung, DÖV 1984, 706 ff.

Denninger, Erhard/Rachor, Frederik/Bergemann, Nils/Lisken, Hans F., Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, München 2012

Der Brockhaus in fünf Bänden, Bände 1, 2, 3, 5, 9. Auflage, Leipzig 2000

Deutsch, Erwin/Rudolf, Ratzel, Kommentar zum Arzneimittelgesetz (AMG), 3. Auflage, Berlin 2011

Deutscher Verein, Beratungsergebnisse des Arbeitskreises „Aufbau der Regelsätze“ zur Neuberechnung des Bedarfsmengenschemas (Warenkorb) für die Regelsätze in der Sozialhilfe, Berlin 1981

Dreier, Horst, Grundgesetz, Band II, 2. Auflage, Tübingen 2006

Dreier, Horst, Grundgesetz, Band III, 2. Auflage, Tübingen 2008

Dürig, Günter/Maunz, Theodor, Grundgesetz-Kommentar, 67. Erg.-Lfg., München 2013

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD), Bericht zur Vorratshaltung 2011, Bern 2011

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD), Pflichtlagerpolitik 2008 – 2011, Bern 2007

Epping, Volker/Hillgruber, Christian, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 17. Edition, München 2013

Frankfurter Allgemeine Zeitung, In der Not gibt's Bundeserbsen, 29.06.2010, <http://www.faz.net/aktuell/politik/geheime-getreidelager-in-der-not-gibt-s-bundeserbsen-1993771.html>, zuletzt abgerufen am 11.06.2012

Geiger, Rudolf/Khan, Daniel-Erasmus/Kortzur, Markus (Hg.), EUV/AEUV, 5. Auflage, München 2010

Giesberts, Ludger/Reinhardt, Michael, Beck'scher Online-Kommentar Umweltrecht, 27. Edition, München 2013

Giesen, Richard/Kreikebohm, Ralf/Rolfs, Christian/Udsching, Peter, Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 29. Edition, München 2013

Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hg.), Das Recht der Europäischen Union, Band I EUV/AEUV, 49. Erg.-Lfg., München 2012

Grube, Christian/Wahrendorf, Volker, SGB XII, 4. Auflage, München 2012

Härtel, Ines, Handbuch Föderalismus, Band 3, Heidelberg 2012

Hebeler, Timo, Ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet, Gesetze zu begründen?, DÖV 2010, 754 ff.

Hendrik, Leupold, Die Feststellung des Katastrophenfalls, Baden-Baden 2012

Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage, Heidelberg 1999

Hoffmann-Riem, Wolfgang, Gesetz und Gesetzesvorbehalt im Umbruch – Zur Qualitätswährleistung durch Normen, AöR Band 130 (2005), 7ff.

Ipsen, Jörn, Staatsorganisationsrecht, 23. Auflage, München 2011

Isensee, Josef/Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 3. Auflage, Heidelberg 2003

Isensee, Josef/Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, 2. Auflage, Heidelberg 1999

Isensee, Josef/Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 3. Auflage, Heidelberg 2007

Isensee, Josef/Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IX, 3. Auflage, Heidelberg 2011

Jarass, Hans, Bausteine einer umfassenden Grundrechtsdogmatik, AöR Band 120 (1995), 345 ff.

- Jarass, Hans*, Bundes-Immissionsschutzgesetz, 10. Auflage, München 2013
- Jarass, Hans/Pieroth, Bodo*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage, München 2012
- Klement, Jan Henrik*, Der Vorbehalt des Gesetzes für das Unvorhersehbare. Argumente gegen zu viel Rücksicht auf den Gesetzgeber, DÖV 2005, 507 ff.
- Kloepfer, Michael*, Der Vorbehalt des Gesetzes im Wandel, JZ 1984, 685 ff.
- Kloepfer, Michael*, Handbuch des Katastrophenrechts (war: Bevölkerungsschutzrecht), Baden-Baden 2014 (im Erscheinen)
- Kloepfer, Michael*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, 163 ff.
- Kloepfer, Michael*, Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung, Baden-Baden 2011
- Kloepfer, Michael*, Rechtliche Grundprobleme des Katastrophenschutzes, in: Verfassung – Umwelt – Wirtschaft, FS für Dieter Sellner zum 75. Geburtstag, 2010, S. 391 ff.
- Kloepfer, Michael*, Übergangsgerechtigkeit bei Gesetzesänderungen und Stichtagsregelungen, DÖV 1978, 225ff.
- Kloepfer, Michael*, Umweltrecht, 3. Auflage, München 2004
- Kloepfer, Michael*, Verfassungsrecht, Band I, München 2011
- Kloepfer, Michael*, Verfassungsrecht, Band II, München 2010
- Kloepfer, Michael/Greve, Holger*, Das Informationsfreiheitsgesetz und der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, NVwZ 2011, 577 ff.
- Knemeyer, Franz-Ludwig*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage, München 2007
- Korte, Niels*, Rechtsschutz gegen normauslösende Bekanntgaben, Berlin 2003.
- Kreikebohm, Ralf/Spellbrink, Wolfgang/Waltermann, Raimund*, Kommentar zum Sozialrecht, 2. Auflage, München 2011
- Kügel, Wilfried/Müller, Rolf-Georg/Hofmann, Hans-Peter*, Arzneimittelgesetz, München 2012
- Ladiges, Manuel*, Der Einsatz der Streitkräfte im Katastrophennotstand nach dem Plenarbeschluss des Bundesverfassungsgericht, NVwZ 2012, 1225 ff.
- Lübbe-Wolff, Gertrude*, Das Bundesimmissionsschutzgesetz als Instrument des Bodenschutzes, NVwZ 1986, 178 ff.
- Maurer, Hartmut*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011
- Menski, Ute*, Pandemievorsorge im Ernährungssektor – Sicherung der Lebensmittelversorgung der betroffenen Bevölkerung durch gemeinsame Vorsorge des Bundes und des Einzelhandels, unveröffentlichte Masterarbeit, Landwirtschaftliche Fakultät der Rheinischen Friedrich-

Wilhelms-Universität zu Bonn 2010

Menski, Ute/Gardemann, Joachim, Auswirkungen des Ausfalls Kritischer Infrastrukturen auf den Ernährungssektor am Beispiel des Stromausfalls im Münsterland im Herbst 2005, Empirische Untersuchung im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), Münster 2008

Mertins, Alfred, Wirtschaftssicherstellungsgesetz, München 1969

Mertins, Torsten, Der Spannungsfall, Baden-Baden 2013

Messerschmidt, Klaus, Gesetzgebungsermessen, Berlin 2000

Meyer-Teschendorf, Klaus G., Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl. 2009, 1221 ff.

Michael, Lothar/Morlok, Martin, Grundrechte, 2. Aufl. 2010

Murswiek, Dietrich, Das Bundesverfassungsgericht und die Dogmatik mittelbarer Grundrechtseingriffe - Zu der Glykol- und der Osho- Entscheidung vom 26.6.2002, NVwZ 2003, 1 ff.

Musil, Andreas/Kirchner, Sören, Katastrophenschutz im föderalen Staat, Verw 39 (2006), 373 ff.

Nordmann, Henning, Integrierte Energie- und Sicherheitspolitik: Die Sicherstellung der Erdgasversorgung, Baden-Baden 2012

Ossenbühl, Fritz, Eine Fehlerlehre für untergesetzliche Normen, NJW 1986, 2805 ff.

Ossenbühl, Fritz, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, Bad Homburg v.d.H., Berlin, Zürich 1968

Petersen, Käthe, Die Regelsätze nach dem BSHG – Ihre Bedeutung, Bemessung und Festsetzung, Kleinere Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 43, Frankfurt am Main 1972

Pielow, Johann-Christian, Beck'scher Online-Kommentar Gewerberecht, 22. Edition, München 2013

Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard/Kniesel, Michael, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, 6. Auflage 2010

Radke, Olaf, Die Schubladenverordnung und die Verfassungswidrigkeit von Notstandsgesetzen, in: Helmut Ridder u.a. (Hrsg.): Notstand der Demokratie, 1967, S. 119 ff.

Rasche, Julian/Schmidt, Alexandra/Schneider, Stefan/Waldtmann, Stephan, Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge, Bonn 2001

Reichenbach, Gerold, Risiken und Herausforderungen für die öffentliche Sicherheit in Deutschland, Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit, 2. Auflage, Berlin 2011

Ridder, Helmut K.J./Stein, Ekkehard, Der permanente Notstand - Memorandum im Auftrage der

VDW zusammengestellt, in: Schriften der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler e.V., Heft 2, 2. Auflage, Göttingen 1963, S. 10 ff.

Röpke, Wilhelm, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 5. Auflage, Erlenbach-Zürich 1948

Röpke, Wilhelm, Die Lehre von der Wirtschaft, 7. Auflage, Erlenbach-Zürich 1954

Rudkowski, Lena, Der Streik in der Daseinsvorsorge, München 2010.

Sachs, Michael, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage, München 2011

Schenke, Wolf-Rüdiger, Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Auflage, Heidelberg 2007

Schlegel, Rainer/Voelzke, Thomas/Radüge, Astrid, Juris Praxiskommentar SGB II, 3. Auflage, Saarbrücken 2012

Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz, Kommentar zum Grundgesetz, 10. Auflage, Neuwied 2004

Schmidt, Volkhard, Wirtschaftslenkung und marktgerechte Maßnahmen, Göttingen 1967

Schneider, Michael, Der Konflikt um die Notstandsgesetze, GMH 1986, 482 ff.

Schulze-Fielitz, Helmut, Theorie und Praxis der parlamentarischen Gesetzgebung, Berlin 1988

Schürmann, Eberhard, Wirtschaftslenkung im Notstand, Berlin 1970

Sodan, Helge, Grundgesetz, 2. Auflage, München 2011

Solmecke, Rolf/Wolter, Hans-Joachim, Ernährungsvorsorge, Ernährungssicherstellung, 3. Auflage, Berlin 1994

Ständige Konferenz der Innenminister und Senatoren der Länder, Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 183. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und Senatoren der Länder am 1. Juni 2007, Punkt 16,
http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/FIS/DownloadsRechtundVorschriften/IMKBeschluesse/183%20TOP%2016.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt abgerufen am 10.5.2013)

Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael, Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Auflage, München 2014

Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980

Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/1, München 1988

Stern, Klaus, Die Schutzpflichten der Grundrechte: Eine juristische Entdeckung, DÖV 2010, 241 ff.

Stober, Rolf/Eisenmenger, Sven, Katastrophenverwaltungsrecht – Zur Renaissance eines vernachlässigten Rechtsgebietes, NVwZ 2005, 121ff.

Streinz, Rudolf (Hg.), EUV/AEUV, 2. Auflage, München 2012

Streinz, Rudolf, Europarecht, 8. Auflage, München 2008

Streinz, Rudolf, Europarecht, 9. Auflage, München 2012

Sturmhoefel, Wolfgang, Das Verordnungsrecht im Gewaltenteilungssystem des Grundgesetzes, Mainz 1965

Süddeutsche Zeitung, Isländer horten Nahrung, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/folgen-der-finanzkrise-isolaender-horten-nahrung-1.532847>, zuletzt abgerufen am 13.06.2013

Tettinger, Peter, Zum Thema „Sicherheit“ im Energierecht, RdE 2002, 225 ff.

Trute, Hans-Heinrich, Katastrophenrecht – Besichtigung eines verdrängten Rechtsgebiets, KritV 2005, 342 ff.

v. Welck, Georg-Magnus Freiherr, Ernährungssicherungsgesetz, Frankfurt a.M. 1966

Von Landmann, Robert/Rohmer, Gustav, Umweltrecht Kommentar, Band 3, 67. Erg.-Lfg., München 2012

Von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian, Kommentar zum Grundgesetz, Band II, 6. Auflage, München 2010

Von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian, Kommentar zum Grundgesetz, Band III, 6. Auflage, München 2010

Von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian, Kommentar zum Grundgesetz, Band I, 6. Auflage, München 2010

Von Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz-Kommentar, Band II, 6. Auflage, München 2012

Von Welck, Georg-Magnus, Ernährungssicherungsgesetz, Berlin 1966

Walus, Andreas, Katastrophenorganisationsrecht, Bonn 2012

Walus, Andreas, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, 127 ff.

Wien, Andreas, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, Neuried 2000

Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf/Kluth Winfried, Verwaltungsrecht, Band I, München 2007

World Health Organization, WHO global influenza preparedness plan - The role of WHO and recommendations for national measures before and during pandemics, Genf 2005