

Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge

**Ergebnisse aus dem
Forschungsverbund NeuENV**

Ute Menski (Hrsg.)





Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

Schriftenreihe Sicherheit Nr. 18

März 2016

Print: 978-3-944675-36-7

Online: 978-3-944675-37-4

Anschrift:	Tel: +49 (0)30 838 57367
Freie Universität Berlin	Fax: +49 (0)30 838 4 57367
Carl-Heinrich-Becker Weg 6-10	www.schriftenreihe-sicherheit.de
12165 Berlin	kontakt@schriftenreihe-sicherheit.de

Für eine bessere Lesbarkeit wird in der vorliegenden Publikation das grammatikalische Maskulinum als geschlechtsneutrale Ausdrucksform verwendet, wenn von Personen die Rede ist. Es wird darauf hingewiesen, dass damit keine Geschlechterdiskriminierung oder eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes zum Ausdruck gebracht wird und selbstverständlich immer auch weibliche Beteiligte (Expertinnen, Professorinnen, etc.) gemeint sind.

Kontakt zur Herausgeberin über:

Freie Universität Berlin
Forschungsforum Öffentliche Sicherheit
Carl-Heinrich-Becker-Weg 6-10
12165 Berlin
kontakt@schriftenreihe-sicherheit.de





INHALTSVERZEICHNIS

Ein Wort zuvor

Gerold Reichenbach, MdB..... 7

Zwei Worte zuvor

Lars Gerhold, Jochen Schiller..... 9

1 Wozu Ernährungsnotfallvorsorge? Pandemie, Schneesturm und Stromausfall – Von der Notwendigkeit der Sicherung der Lebensmittelversorgung im Krisenfall

Ute Menski, Anja von Wulffen, Anna Zmorzynska 11

2 Beiträge zu neuen Strategien aus Praxis und Forschung in der deutschen Lebensmittelkette

*Frank Gillert, Jan Seitz, Helmut Grimm, Christian Endreß, Mehmet Imer,
Felix Polla* 17

3 Ernährungsnotfallvorsorge – Staatliche Strukturen und Tendenzen

Anna Brinkmann, Joachim Gardemann, Eva Stengel, Karolin Bauer 43

4 Die Rolle der Hilfsorganisationen in der Ernährungsnotfallvorsorge

Matthias Schulze, Matthias Max 83

5 Solange der Vorrat reicht ... Ergebnisse zweier Befragungen von privaten Haushalten zur Bevorratung mit Lebensmitteln im Falle einer Versorgungskrise

Ute Menski, Stefanie Wahl, Hagen Tischer, Lars Gerhold, Janina Braun 95

6 Risiko- und Krisenkommunikation im Kontext der Ernährungsnotfallvorsorge

Julia Drews, Juliana Raupp 119

7 Lebensmittelkrisen „spielend“ meistern: Werkstattbericht zur Erarbeitung eines innovativen Trainingskonzeptes für die Ernährungsnotfallvorsorge

Kersten Schüßler, Karena Kalmbach, Karolin Kalmbach 141

8 Rechtliche Fragen einer Reform der Ernährungsnotfallvorsorge

Christoph Gusy, Christoph Ebeling 163

Anhang:

Mögliche Krisenszenarien, die zu einer Störung der Lebensmittelversorgung
führen könnten 209

Autorenverzeichnis 215



Ein Wort zuvor

Die Kontinuität der Lebensmittelversorgung in Krisenzeiten stellt eine enorme Herausforderung für Staat, Wirtschaft und Bevölkerung dar. Die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln ist elementar. Überlegungen von Bund und Ländern, die Ernährungsnotfallvorsorge an den heutigen Herausforderungen des Zivil- und Katastrophenschutzes auszurichten, gibt es bereits seit den 1990er-Jahren. Auf den Agrarministerkonferenzen steht das Thema seit Langem regelmäßig auf der Tagesordnung.

Schleichende Risiken durch die Veränderung von Technologien und des dadurch bedingten gesellschaftlichen Wandels spielen heutzutage eine besonders kritische Rolle. Durch IT-Steuerung, internetbasierte Kommunikation, die Veränderung von Logistikketten, Produktions- und Distributionsformen sind chancenreiche, aber auch anfällige Strukturen entstanden. In der Nahrungsmittelversorgung heißt dies, dass auch Bereiche eine Rolle spielen, die vormals wesentlich unabhängiger voneinander waren. So wird beispielsweise der Kunde zahlungsunfähig, wenn es eine Störung im elektronischen Geldverkehr gibt. Aber auch durch die Reduktion von Lagerhaltung steht ein geringerer Vorrat in Krisenzeiten zur Verfügung. Für die Gewährleistung einer kontinuierlichen Lebensmittelversorgung in Krisenzeiten ist eine umfassende Betrachtung der Nahrungsmittelversorgung daher unerlässlich.

Das Verbundprojekt „Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge“ (NeuENV) liefert mit vorliegender Publikation wertvolle Erkenntnisse für die Neuausrichtung der Ernährungsnotfallvorsorge. Um eine ganzheitliche Betrachtung der Problematik zu gewährleisten, war das Projekt von einem hohen Maß an Interdisziplinarität geprägt. In die Untersuchungen flossen die Perspektiven aller relevanten Akteure wie Behörden, Hilfsorganisationen, Verbraucher sowie Unternehmen der gesamten Lebensmittelwarenkette ein. Die Einbindung der Tengelmann Warenhandelsgesellschaft KG als Vertreter der Privatwirtschaft und einem Träger der KRITIS Ernährung hat bei der Realisierung des Projekts besonders wertvolle Dienste geleistet.



Ein Gesamtkonzept zur Bewältigung von Krisen im Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge liegt bislang nicht vor. Die Neuen Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge (NeuENV) bilden eine wichtige Grundlage, um ein solches Gesamtkonzept auf den Weg bringen zu können und an die Herausforderungen der heutigen Gesellschaft anzupassen.

Die jetzt vorgelegte Studie gibt Anlass, sich auch anderen Risiken zu widmen, wie beispielsweise der Arzneimittelversorgung in Krisensituationen. Gleichzeitig liefert sie wertvolle Handlungsempfehlungen für die Reform der Ernährungsnotfallvorsorge.

Gerold Reichenbach, MdB



Zwei Worte zuvor

Auf Grundlage der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung (EWMV) werden im Abstand von vier Jahren für die Planung der staatlichen Ernährungsnotfallvorsorge wichtige Daten von Unternehmen der Ernährungswirtschaft wie z. B. Produktionsrichtungen, Lagerkapazitäten, Herstellungsmengen pro Jahr etc. erhoben. Im Jahr 2014 wurde im Bundesrat entschieden, die Erhebung bis 2017 auszusetzen. Was auf den ersten Blick als politisches Alltagsgeschäft erscheint, ist aus Sicht der Sicherheitsforschung durchaus eine Besonderheit. Denn in der Begründung der Aussetzung wird auf das Forschungsprojekt Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge (NeuENV) verwiesen.

Dieses Vorgehen hebt die Relevanz des in diesem Band vorgestellten Forschungsprojektes in zweifacher Weise hervor: Es unterstreicht die Bedeutung der Forschungsfrage zur Sicherstellung der Kontinuität der Lebensmittelversorgung unter krisenhaften Bedingungen. Es zeigt aber auch den direkten Einfluss, den Forschungsvorhaben auf politische Entscheidungen nehmen können.

Die vorliegende Ausgabe der Schriftenreihe Sicherheit stellt die zentralen Ergebnisse des Forschungsvorhabens vor, dessen Entwicklung weit ungewöhnlicher und beispielloser war, als dies in der üblichen wissenschaftlichen Praxis der Fall ist, und das bereits weit vor dem eigentlichen Förderbeginn durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung im August 2012 startete:

2010 legte Dipl. oeco. troph. Ute Menski, MSc, die spätere Projektkoordinatorin, ihre Masterarbeit zur Sicherung der Lebensmittelversorgung der betroffenen Bevölkerung durch gemeinsame Vorsorge des Bundes und des Einzelhandels vor. Die Ergebnisse dieser Studie, welche die zahlreichen Schwachstellen der Ernährungsnotfallvorsorge in Deutschland offenlegte, waren der Anlass dafür, dass sich die Tengelman Warenhandelsgesellschaft KG auf Initiative von Karl-Erivan Haub und Dr. Helmut Grimm an das Forschungsforum Öffentliche Sicherheit mit der Frage wandte, wie man das bedeutende Thema fundiert beforschen könne.

Bereits im November 2010 traf sich auf Einladung des Forschungsforums unter Leitung des Abgeordneten Gerold Reichenbach eine erste Expertenrunde im Paul-Löbe-Haus des Deutschen Bundestages, um eben diese Frage zu diskutieren. Es brauchte lediglich zwei weitere Treffen der Arbeitsgruppe, bis die Arbeit zur Entwicklung eines Forschungsprojektes zur „Verbesserung der Ernährungsvorsorge im Krisenfall“, finanziert durch die Tengelmann KG, im April 2011 begann.

Entstanden ist ein Forschungskonzept, welches auch im Sicherheitsforschungsprogramm bis dato besonderen Charakter hat. Die Komplexität der Problemstellung und die Suche nach einem gesamtgesellschaftlichen Lösungsansatz, der rechtliche Rahmenbedingungen, unternehmerische Verantwortung und das eigenverantwortliche Handeln der Bevölkerung erfasst, mündeten in einem Konsortium, welches alle betroffenen Akteure der Lebensmittelversorgung zusammenbrachte. Insgesamt acht Partner fanden sich, um in einem gemeinsamen Forschungsprojekt neue Strategien für die Versorgung der Bevölkerung im Krisenfall zu erarbeiten: Unternehmen der Lebensmittelkette, politische Entscheider, Hilfsorganisationen, Logistikexperten und Sozialwissenschaftler, welche die Bevölkerung als Adressat der Versorgung in den Fokus ihres Interesses rückten. Das Forschungsvorhaben, seit August 2012 gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung, gelangt mit dieser Publikation zu seinem Ende. Es werden konkrete Vorschläge für alle betroffenen Akteure vorgestellt: Von der elektronischen Erfassung der Lager- und Bestandsreichweiten des Lebensmitteleinzelhandels in einem Informationssystem über vertragliche Regelungen inklusive eines Bonus-/Malus-Systems für private Akteure bis hin zur verbesserten Krisenkommunikation mit der Bevölkerung.

Mit dieser Publikation werden somit „Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge“ vorgestellt, deren Umsetzung wir uns im Namen des Projektes wünschen. Dies wäre die größte Würdigung der intensiven, kooperativen und ergebnisreichen Forschungsarbeit aller Beteiligten.

Für diese Forschungsarbeit gilt es den Projektpartnern, den verantwortlichen wissenschaftlichen Mitarbeitern, den politischen Entscheidern und den beteiligten Unternehmen zu danken. Zugleich danken wir dem Bundesministerium für Bildung und Forschung, ohne das die Realisierung des Vorhabens nicht möglich gewesen wäre, sowie dem Projektträger VDI Technologiezentrum GmbH für die Begleitung und Unterstützung der Projektarbeit. Unser Dank gilt zudem insbesondere der Koordinatorin des Forschungsprojektes, Ute Menski, für ihren unbezahlbaren Einsatz zur Verbesserung der Ernährungsnotfallvorsorge in Deutschland.



Prof. Dr. Lars Gerhold



Prof. Dr.-Ing. Jochen Schiller



1 Wozu Ernährungsnotfallvorsorge? Pandemie, Schneesturm und Stromausfall – Von der Notwendigkeit der Sicherung der Lebensmittelversorgung im Krisenfall

Ute Menski (Freie Universität Berlin), Anja von Wulffen, Anna Zmorzynska (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe)

Der Einkauf, also die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln im Alltag, ist in Deutschland so selbstverständlich, dass – mit Ausnahme der Lebensmittelsicherheit – dieses Feld weder in der Bevölkerung, noch in der Wirtschaft oder der Politik viel Beachtung findet. Auf den ersten Blick sind sowohl für die Bürger als auch für die politischen Entscheidungsträger großflächige Engpässe in der Versorgung ein Relikt der Vergangenheit und mögliche Krisenszenarien kaum vorstellbar. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass das privatwirtschaftlich organisierte System der Lebensmittelversorgung durchaus krisenanfällig und die staatliche Vorsorge bei einer Vielzahl möglicher Szenarien nur unzureichend ist.

Für den Staat ist die Sicherung der Lebensmittelversorgung aber eine der elementarsten Komponenten der Daseinsvorsorge, die direkt aus der Fürsorgepflicht im Grundgesetz abgeleitet werden kann (Gizewski 2011). Der Bund hält daher auch ein Konzept zur Ernährungsnotfallvorsorge inklusive staatlicher Notfallvorräte zur Überbrückung von Engpässen vor, das allerdings aus der Zeit des Kalten Krieges stammt und auf den Verteidigungsfall ausgerichtet ist (Gizewski 2011; Menski & Gerhold 2012). Gemessen an der heutigen Bedrohungslage erscheint es weniger zeitgemäß, zumal die Nutzung der staatlichen Lagervorräte weitestgehend von potenziell gleichzeitig mit der Lebensmittelversorgung gefährdeten Infrastrukturen wie z. B. der Energieversorgung, aber auch der Verfügbarkeit einer ausreichenden Personaldecke abhängt.

Da auch bei der Bevölkerung ein geringes Risikobewusstsein für Ausfälle in der Lebensmittelversorgung existiert und die private Vorratshaltung in den Haushalten nicht sehr ausgeprägt ist (Gizewski 2011; Rhein 2013, vgl. Kapitel 5), bestehen berechtigte Zweifel, ob es im Zusammenspiel aller relevanten Akteure unter den aktuellen Rahmenbedingungen möglich wäre, im Krisenfall eine ausreichende Lebensmittelversorgung zu gewährleisten (Menski & Gerhold 2012).

Der alltägliche Versorger ist der Lebensmitteleinzelhandel. Er ist allerdings in die staatlichen Planungen zur Ernährungsnotfallvorsorge nicht eingebunden. Ist es sinnvoll, die deutsche Lebensmittelkette als tragender Akteur in zukünftige Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge mit einzubeziehen? Falls ja, muss sie in ihren Strukturen, ihrem Leistungsumfang und ihren Bedürfnissen verstanden werden. Wer sind die Akteure in der Lebensmittelkette und wie bzw. unter welchen Bedingungen können sie in zukünftige ENV-Strategien eingebunden werden? Mit welchen Herausforderungen werden sie konfrontiert

und wie wirken sich die tägliche Praxis sowie die Besonderheiten des deutschen Lebensmittelmarkts auf die Resilienz der Akteure aus?

Vor diesem Hintergrund sollten im Rahmen des Verbundprojektes „Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge“ (NeuENV) neue, nachhaltige und praxisorientierte Strategien zur Gewährleistung der Kontinuität der Lebensmittelversorgung erarbeitet werden.

Da die staatlichen Konzeptionen zur Ernährungsnotfallvorsorge vorwiegend auf längerfristige Versorgungskrisen durch Produktionsengpässe ausgerichtet sind, lag der Fokus des Projektes NeuENV auf den bisher nur unzureichend betrachteten möglichen Unterbrechungen der Lebensmittelverteilung in Deutschland. Die Produktions- und Verteilungsstrukturen sind im Lebensmittelsektor in viele Einzelschritte unterteilt (vgl. Kapitel 2). Durch zunehmend flexible Lieferketten ist zum Beispiel eine Vielzahl von Filialen von täglichen oder sogar mehrmals täglichen Warenlieferungen abhängig (IBM Global Business Services 2008). Lange Wege zwischen Produktion, Verarbeitung und Endverkauf sorgen so für einen umfangreichen Bedarf an relativ leicht unterbrechbarer Logistik.

Während solche Just-in-time-Lieferungen im Normalfall die ökonomisch sinnvollste Lösung darstellen, erhöhen sie die Anfälligkeit im Krisenfall erheblich. Diese Probleme werden durch den starken Wettbewerbsdruck im Lebensmittelsektor verschärft, der einerseits dazu führt, dass die Mehrzahl der Unternehmen bereits unter Normalbedingungen nahe an der Leistungsgrenze arbeitet, und andererseits dafür sorgt, dass Betriebsgeheimnissen ein hoher Stellenwert beigemessen und vor einer Kooperation untereinander selbst im Krisenfall zurückgeschreckt wird (Gizewski 2011). Da außerdem die Gefahr einer Krise, die zum Zusammenbruch der Versorgungsstrukturen führen kann, in der Wirtschaft als gering eingeschätzt wird und es im Gegensatz zu anderen Kritischen Infrastrukturen wie z. B. der Energieversorgung keine gesetzliche Vorsorgepflicht gibt, überwiegt die Wirtschaftlichkeit als oberstes Ziel. Bemühungen der Wirtschaft zur Etablierung von Vorkehrungen für den Fall derartiger Versorgungskrisen gibt es nahezu nicht (Menski & Gerhold 2012).

KRISEN IN DER LEBENSMITTELVERSORGUNG SIND MÖGLICH

Als Basis für die Arbeiten im Projekt NeuENV wurde auf Bedrohungsszenarien zurückgegriffen. Sie dienten einerseits der genaueren Analyse der Krisenanfälligkeit des bestehenden Systems, wurden andererseits aber auch der Überprüfung der entwickelten Handlungsempfehlungen zugrunde gelegt. Hierzu wurden – ohne konkrete Bestimmung der Eintrittswahrscheinlichkeit – projektspezifische, wissenschaftlich fundierte Resonable-worst-Case-Szenarien erstellt. Dabei wurden nachvollziehbare und plausible Annahmen für den ungünstigsten Verlauf getroffen, um das bestehende System der Lebensmittelversorgung bewusst an seine Grenzen zu führen, um so besonders vulnerable Systemparameter zu identifizieren. Vollkommen unwahrscheinliche Szenarien wurden jedoch



ausgeschlossen, um bei der Ableitung von Handlungsempfehlungen eine überzogene Forderung nach Ressourcen zu vermeiden (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2010).

Gleichzeitig war es das Projektziel, keine szenariospezifischen Lösungen zu erarbeiten, sodass Szenarien gewählt wurden, die möglichst repräsentativ für eine große Anzahl verschiedener Störungen stehen können und nur als Modell für zukünftige Krisensituation dienen sollten. Als Beispielszenarien wurden eine schwere Influenza-Pandemie und ein Schneesturm mit Zusammenbruch der Verkehrsinfrastruktur und Stromausfällen gewählt. Diese Auswahl wurde hauptsächlich anhand der betroffenen, für verschiedene Aspekte der Lebensmittelverteilung essenziellen Ressourcen und Infrastrukturen sowie der unterschiedlichen Vorbereitungszeit und Dauer der Ereignisse getroffen.

Im Fall einer schweren Influenza-Pandemie ist mit sehr umfangreichen Personalausfällen zu rechnen. Die starke Verknappung der Personalverfügbarkeit wirkt sich dabei auf den Lebensmitteleinzelhandel sowie die Logistik aus. Bereits 2007 hatte die länderübergreifende Stabsrahmenübung LÜKEX, der als Szenario eine mittelschwere Influenza-Pandemie zugrunde lag, schwerwiegende Probleme durch den starken Personalmangel in allen Teilen der Lebensmittelversorgung von der Produktion bis zur Verteilung offenbart (Gizewski 2011). Auch Untersuchungen wie die Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz (Deutscher Bundestag 2013) zeigen, dass es bei einem sehr schweren Krankheitsgeschehen, z. B. aus Angst vor Ansteckung, auch weit über die reinen Krankheitsfälle hinaus zu Personalausfällen und damit zu starken Beeinträchtigungen der Wirtschaft und der privaten Haushalte kommen kann. Zudem erschwert der Personalmangel in einer solchen Krisensituation jegliche behördlichen Maßnahmen.

Beim Pandemieszenario handelt es sich um eine sich sehr langsam aufbauende, aber langanhaltende Krise. Ein solches Ereignis bietet einen gewissen Zeitraum für Vorbereitungen, allerdings ist es nicht lokal begrenzt und sorgt auch für Beeinträchtigungen weit über das Bundesgebiet hinaus.

Das zweite Szenario sollte entsprechend eine Ad-hoc-Krise repräsentieren, die nicht vorrangig das Personal, sondern vielmehr andere, ebenso notwendige Infrastrukturen betrifft. Hier hat sich der großflächige Stromausfall in den letzten Jahren zu einem vielfach betrachteten Beispielszenario im Bevölkerungs- und Katastrophenschutz entwickelt, dessen Folgen und Bewältigungsansätze verbreitet untersucht und beschrieben wurden (siehe bspw. Petermann et al. 2011; Reichenbach et al. 2008). Dennoch ist zu beobachten, dass bei den Konzepten zur Bewältigung eine Betrachtung der Reichweite vorhandener Ressourcen (Notstromkapazitäten, aber auch Lebensmittel, Treibstoff, Wasser) im Vordergrund steht. Doch nicht nur der Mangel an Ressourcen, sondern auch ihre Verteilung kann zu einer bislang kaum untersuchten Herausforderung werden. Bei der Nachbetrachtung des US-amerikanischen Eissturm-Ereignisses 2009 wurde genau auf dieses Problem von Verantwortlichen hingewiesen (McCarty 2009):

“We never thought of a case where you have a blackout of the transmission system simultaneously with the inability to deliver fuel. [...] We couldn’t get trucks on the road. We couldn’t get people into the plant to fill the trucks because they couldn’t get on the road. They were too icy”¹ (Aussage von D. Highley, Direktor für Stromproduktion der Associated Electric Cooperative, Springfield).

Diesen Erkenntnissen zufolge wurde für das Projekt NeuENV als zweites, komplementäres Szenario eine gleichzeitige Beeinträchtigung von Strom- und Verkehrsinfrastruktur in Form eines starken Wintereinbruchs gewählt, dessen Katastrophenpotenzial vor allem der Winter 1978/79, aber auch der Stromausfall im Münsterland 2005 sowie der Schneesturm „Daisy“ 2010 bereits gezeigt haben. Zusätzlich ist ein solcher Wintereinbruch eine vergleichbar schnell einsetzende Krise und ergänzt somit die Untersuchungen anhand des Influenza-Pandemie-Szenarios. Tabelle 1 stellt die beiden gewählten Szenarien zur Verdeutlichung noch einmal vergleichend gegenüber, ausführlichere Beschreibungen der Szenarien finden sich im Anhang.

	Influenza-Pandemie	Schneesturm
Ereignis	Hohe Zahl von Influenzaerkrankungen über einen längeren Zeitraum	Schneesturm mit Zusammenbruch der Verkehrsinfrastruktur und Stromausfällen
Primäre Störfaktoren	Arbeitskräfte (Personal) Gesundheitssektor	Verkehrssektor Energieversorgung Gebäudestabilität
Ausdehnung	Bundesweit, besonders in den Ballungsgebieten	Norddeutschland
Zeitraum	Schleichende Krise: Erste Anzeichen gut 4 Monate im Voraus, Dauer > 3 Monate	Ad-hoc-Krise: Kurze Vorwarnzeit, Dauer < 14 Tage
Historische Vorbilder	1918: Spanische Grippe 1957: Asiatische Grippe 1968: Hongkong-Grippe 2009: Schweinegrippe	1978/1979: Schneestürme in Norddeutschland November 2005: Münsterländer Schneechaos Januar 2010: Schneesturm „Daisy“

Tabelle 1: Gegenüberstellung der gewählten Bedrohungsszenarien

Anhand dieser Extremszenarien wurden im Projekt die Krisenanfälligkeit der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln (vgl. Kapitel 2), die Anwendbarkeit staatlicher Planungen (vgl. Kapitel 3), die Rolle der Hilfsorganisationen in solchen Krisenfällen (vgl.

¹ Frei übersetzt: „Wir haben nie an einen Fall gedacht, bei dem das Übertragungsnetz ausfällt und gleichzeitig kein Treibstoff mehr ausgeliefert werden kann. [...] Wir konnten unsere Lkw nicht auf die Straße bringen. Wir konnten keine Leute in das Kraftwerk bringen, um die Lkw zu füllen, weil sie nicht auf die Straße konnten. Es war zu vereist.“



Kapitel 4), der Standpunkt und die Rolle der Bevölkerung (vgl. Kapitel 5) sowie die Risiko- und Krisenkommunikationsstrukturen staatlicher Verantwortungsträger (vgl. Kapitel 6) untersucht.

Dabei wurde deutlich, dass die beiden komplementären Reasonable-worst-Case-Szenarien jeweils eine deutliche Beeinträchtigung der gewohnten Lebensmittelversorgung nach sich zögen. Dies unterstreicht, dass es nach wie vor einen Bedarf für ein Konzept einer zivilen Ernährungsnotfallvorsorge auch jenseits von Produktionsengpässen gibt. Der Vorschlag entsprechender Maßnahmen war daher das zentrale Forschungsziel des Projektverbundes NeuENV. Dazu wurden der Ist-Zustand des Bewältigungspotenzials der einzelnen Akteure, ihre Anforderungen und ihre mögliche Rollen in einer neuen ENV-Strategie näher untersucht, um konkretes Verbesserungspotenzial zu erarbeiten. Die Ergebnisse dieser Arbeit wurden anschließend Vertretern von Behörden und Wirtschaftsunternehmen in einem Pilotseminar vorgestellt (vgl. Kapitel 7). Schlussendlich wurden die im Projekt generierten Ergebnisse rechtlich eingeordnet und Hinweise für eine rechtliche Reform der Ernährungsnotfallvorsorge gegeben (vgl. Kapitel 8).

Die folgenden Artikel fassen ausgewählte und zentrale Projektergebnisse zusammen.

LITERATUR

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) (2010). *Methode für die Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz* (Wissenschaftsforum, Band 8). Bonn: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.

Deutscher Bundestag (2013). *Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012*. Drucksache 17/12051.

Gizewski, V.-T. (2011). *Schutz Kritischer Infrastrukturen. Studie zur Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln*. Bonn: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.

IBM Global Business Services (2008). *Supply Chain Risk Management: A Delicate Balancing Act*. Somers, NY: IBM Corporation.

McCarty, J. (2009). *A Winters Wrath. The Ice Storm of 2009*. Virginia Beach, VA: The Donning Company Publishers.

Menski, U. & Gerhold, L. (2012). Rechnung mit Unbekannten – Die Bevölkerung als Adressat und Akteur der Ernährungsnotfallvorsorge. *Bevölkerungsschutz-Magazin*, 3/2012, 26–30.

Petermann, T., Bradke, H., Lüllmann, A., Poetzsch, M. & Riehm, U. (2011). *Was bei einem Blackout geschieht – Folgen eines langandauernden und großräumigen Stromausfalls*. Berlin: edition sigma. Verfügbar unter <http://www.edition-sigma.de/InhaltPDF/Inhalt8133.pdf> [19.10.2015]

Reichenbach, G., Göbel, R., Wolff, H. & Stokar von Neuforn, S. (Hrsg.) (2008). *Risiken und Herausforderungen für die öffentliche Sicherheit in Deutschland. Grünbuch des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit*. Berlin: ProPress Verlagsgesellschaft mbH, Behörden Spiegel-Gruppe



Berlin/Bonn. Verfügbar unter http://www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de/downloads/Gruenbuch_Zukunftsforum.pdf [19.10.2015]

Rhein, S. (2013). *Kapazitäten der Bevölkerung zur Bewältigung eines langanhaltenden flächendeckenden Stromausfalles*. Bonn: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.



2 Beiträge zu neuen Strategien aus Praxis und Forschung in der deutschen Lebensmittelkette

Frank Gillert, Jan Seitz (Technische Hochschule Wildau), Helmut Grimm, Christian Endreß (Tengelmann Warenhandelsgesellschaft KG), Mehmet Imer, Felix Polla (Kaiser's Tengelmann GmbH)

ZUSAMMENFASSUNG

Kann und soll die deutsche Lebensmittelkette als tragender Akteur in zukünftige Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge einbezogen werden? Falls ja, dann muss sie in ihren Strukturen, ihrem Leistungsumfang und ihren Bedürfnissen verstanden werden. Wer sind die Akteure in der Lebensmittelkette, und wie bzw. unter welchen Bedingungen können sie in zukünftige ENV-Strategien eingebunden werden? Welchen Herausforderungen sehen sich Unternehmen gegenüber und wie wirken sich die tägliche Praxis sowie die Besonderheiten des deutschen Lebensmittelmarkts auf die Resilienz der Akteure aus? Diese und weitere Fragestellungen werden im folgenden Beitrag aufgegriffen. Neben einem Überblick über Aufbau und Zustand der deutschen Lebensmittelkette werden insbesondere zentrale Zusammenhänge der Lebensmittelversorgung in Deutschland und der Krisenfestigkeit der Unternehmen beleuchtet. Dabei wird verdeutlicht, dass eine wirkungsvolle und hochwertige ENV nur aus der intensiven Zusammenarbeit aller Akteure entstehen kann. Die vor diesem Hintergrund erarbeiteten Handlungsempfehlungen werden ebenfalls im Artikel vorgestellt.

EINLEITUNG UND PROBLEMSTELLUNG

Eine Zunahme von schweren Unglücksfällen und Katastrophen, globale Gefahrenlagen, die massive Verlagerung von Verbrechen in den Cyberraum, der Wegfall der europäischen Binnengrenzen sowie unterschiedlich ausgeprägte Sicherheitsbedürfnisse einer älter und bunter werdenden Gesellschaft prägen die Herausforderungen in der Inneren Sicherheit.

Insbesondere Naturereignisse stellen für die globale Bevölkerung eine elementare Bedrohung dar. In 90 Prozent der im Jahr 2010 weltweit registrierten 950 Fälle handelte es sich laut dem Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV 2011, S. 3) um wetterbedingte Ereignisse wie Dürren, Überschwemmungen, Unwetter oder Stürme.

Gerade Naturkatastrophen, aber auch globale Krankheitswellen (z. B. Pandemien) können Komplexitäten und Dynamiken entwickeln, die für unsere hoch entwickelten Gesellschaften und deren politische Ordnung ein nachhaltiges Schadenspotenzial bergen (Lange et al. 2011, S. 15). In den letzten Jahren hat die Bundesregierung erkannt, dass gerade die Kritischen

Infrastrukturen (KRITIS) besonders geschützt werden müssen. Der KRITIS-Sektor Ernährung, der lange Zeit ein Schattendasein führte und eher stiefmütterlich behandelt wurde, steht bei der vorliegenden Betrachtung im Fokus. Da der Verzehr von Lebensmitteln ein lebensnotwendiges Grundbedürfnis des Menschen darstellt, gibt es oder sollte es in jeder Gesellschaft ein erhöhtes Interesse an der Produktion und Verteilung sowie an der Qualität und Quantität von Lebensmitteln geben (BSI 2014, S. 12).

Die gegenwärtige Sicherheitslage in Europa und der Welt sowie die nationalen und internationalen Erfahrungen in Bezug auf Bedrohungen durch Großschadenslagen (z. B. Pandemien, Extremwetterereignisse) erzeugen eine Vielzahl realistischer Krisenszenarien, die sich negativ auf die gewohnte Verfügbarkeit von Lebensmitteln auswirken können. Die Existenz einer krisensicheren Lebensmittelversorgung auf dem Niveau des Normalzustands und / oder eines leistungsfähigen Systems der Ernährungsnotfallvorsorge (ENV) könnte in derartigen Großschadenslagen einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung der zivilen Sicherheit und zur Krisenbewältigung leisten.

Ein solches System existiert derzeit in Deutschland in Ansätzen, ist jedoch mit etlichen schwerwiegenden Problemen behaftet. Das deutsche System sieht die Lagerhaltung von einigen sehr haltbaren Grundnahrungsmitteln (z. B. Reis) in großen Mengen durch die öffentliche Hand und die Organisation von Verarbeitung und Verteilung der Lebensmittel im Krisenfall durch Akteure des Bundes vor. Theoretisch wäre damit die autarke Ernährung der Bevölkerung für einen überschaubaren Zeitraum grundsätzlich zu bewältigen. In der Praxis jedoch ergeben sich vor allem Fragestellungen bezüglich der Produktauswahl (Einlagerung von Rohstoffen, die nicht direkt verzehrfähig sind), der notwendigen Verarbeitung (Transport und Verarbeitung als zusätzliche Herausforderung in Krisenzeiten) und der Verteilung (kurzfristige Übernahme bestehender Verteilstrukturen, bei Bedarf Aufbau paralleler Verteilstrukturen). Was die zwei im Projekt beispielhaft untersuchten Krisenszenarien (Pandemie, Schneesturm mit Stromausfall) angeht, erscheint die bisherige staatliche Organisation der ENV daher als nicht optimal.

Zugegeben – derartige zivile Szenarien waren nie Teil der Planungsgrundlage der ENV. Die marktwirtschaftlichen Grundlagen und Versorgungsstrukturen haben aber inzwischen einen elementaren Wandel vollzogen, der sich u. a. in der zwischen Bund und Ländern abgestimmten KRITIS-Strategie niederschlägt, innerhalb derer die Einbindung aller Akteure der Kritischen Infrastrukturen inklusive des Ernährungssektors angestrebt wird. Dieser ganzheitliche Ansatz trägt den gegenwärtigen gesellschaftlichen Erwartungen Rechnung. Im Hinblick auf die gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen sowie auf die veränderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen ist die ENV in ihrer derzeitigen Form auch unter diesem Aspekt höchst reformbedürftig, da ihr die Anbindung und Koordination mit den etablierten Strukturen der Normalversorgung fehlt.



In der Praxis existieren somit Parallelstrukturen: eine ENV für Krisenfälle mit ungewisser, aber vermutlich geringer Leistungsfähigkeit auf der einen und ein System der Normalversorgung mit hochgradig leistungsfähigen, aber nur im Ausnahmefall krisensicheren Akteuren auf der anderen Seite. Diese Zergliederung in Parallelstrukturen, mehr aus der Praxis heraus entstanden als tatsächlich von den Beteiligten angestrebt, funktioniert nur so lange, wie keine tatsächliche Krise die Leistungsfähigkeit dieser Parallelstrukturen auf die Probe stellt. Vergangene Krisen nationaler und internationaler Natur haben gezeigt, dass der Weg der Kooperation grundsätzlich die größten Chancen für die erfolgreiche Krisenbewältigung bietet. Der Aspekt der Kooperation sollte daher schnellstmöglich einen strukturierten Eingang in die ENV finden.

Es bedarf eines leistungsfähigen, aber flexiblen Vorsorgesystems, das den wichtigsten Akteuren der Lebensmittelkette erlaubt, gemeinsam mit der öffentlichen Hand notwendige Vorkehrungen zur bestmöglichen Sicherung der Lebensmittelversorgung in Krisenfällen zu treffen. Im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes müssen alle Akteure eingebunden werden, um zu verhindern, dass unter Umständen wertvolle Ressourcen, wie z. B. Know-how in der Störungs- und Krisenbewältigung, im Krisenfall ungenutzt bleiben. Gleichzeitig muss eine kooperative Lösung tragbar sein.

Unter welchen Maßgaben sollte eine solche Lösung gestaltet sein? Jede Lösung muss die vorhandenen Strukturen berücksichtigen. Es bedarf der Integration der verschiedenen Akteure in ein ganzheitliches kooperatives System. Es sollte weder ein gänzlich neues System der Lebensmittelversorgung geschaffen noch Parallelstrukturen der Normal- und Notfallversorgung aufgebaut werden. Weiterhin müssen die Lasten in einem solchen System anforderungs-, aber auch fähigkeitsgerecht verteilt werden, damit die Akteure je nach spezifischem Unternehmensaufbau und Situation über ein jeweils individuelles Ausmaß an Ressourcen verfügen, die in ein solches System eingebracht werden können. Darüber hinaus muss ein entsprechendes System nicht nur heute, sondern auch in Zukunft tragfähig sein: Ohne das menschliche Wohlergehen und Leben mit einem monetären Wert versehen zu wollen, muss doch eine Verhältnismäßigkeit von Aufwand und Nutzen gegeben sein. Schlussendlich ist eine der wenigen Konstanten in unserer schnellen, globalisierten Welt die Veränderung; die Lösung muss daher flexibel und adaptiv, sprich zukunftsfähig sein. Im Rahmen dieses Beitrags sollen daher die konkreten Herausforderungen an die Lösung sowie der in NeuENV präferierte Lösungsansatz umrissen werden.¹

¹ Die folgenden Ausführungen beziehen sich, sofern nicht anders vermerkt, auf Ergebnisse projektinterner Forschungsarbeiten. Aufgrund der Inhalts- und Platzbeschränkungen können in dem hier vorliegenden Beitrag nicht alle Erkenntnisse, Untersuchungen und zugehörigen Quellen bzw. Quelldaten vorgestellt und diskutiert werden. Für tiefer gehende Fragen konsultieren Sie bitte die jeweiligen Projektberichte.

DIE LEBENSMITTELKETTE UND DER LEBENSMITTELEINZELHANDEL IN DEUTSCHLAND

Die Lebensmittelversorgung in Deutschland ist ein hocheffizientes und kundenfreundliches System, das sich u. a. durch eine allgemein hohe Lebensmittelqualität, hohe Verfügbarkeit, große Produktauswahl und niedrige Preise auszeichnet. Die Akteure der Lebensmittelkette – als kundensichtbares Element allen voran der Lebensmitteleinzelhandel – sind Experten in der Bewältigung der alltäglichen kleinen und großen Krisen. Sie sorgen dafür, dass der Kunde von den inhärenten Fluktuationen innerhalb einer komplexen Lieferkette für Naturprodukte wenig bis keine Auswirkungen spürt. Die Lebensmittelkette ist dabei komplex und divers.

Im internationalen Vergleich weist der deutsche Markt mehrere Besonderheiten auf. So ist er durch ein ausgesprochen geringes Preisniveau, eine hohe Sättigung und durch marktmächtige Großakteure trotz einer Prägung durch kleine und mittlere Unternehmen (KMU) gekennzeichnet (Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie 2015).

Die Lebensmittelkette setzt sich in Deutschland, grob dargestellt, aus den Akteursgruppen Erstproduktion (Landwirtschaft inkl. Tierhaltung und Fischerei), Verarbeitung (Ernährungsindustrie) und Vertrieb (Handel, Außer-Haus-Markt) zusammen. Handels- und Logistikstufen sind in unterschiedlichem Ausmaß zwischengeschaltet. Das Gesamtnetz der Lebensmittelkette sowie der vor- und nachgelagerten Sektoren wird gelegentlich auch als „Agribusiness“ (im Englischen „food chain“) zusammengefasst und bezeichnet.

Im Jahr 2013 erzielte der Sektor Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei einen Produktionswert von 54,2 Mrd. Euro (Deutscher Bauernverband e. V. 2015). Genaue Umsatzzahlen sind nicht verfügbar, wengleich ein Umsatz von mehr als 54,2 Mrd. Euro aufgrund der inhärenten Zusammenhänge von Produktionswert und Umsatz anzunehmen ist. Die Fischerei (nur See- und Binnenfischerei) erzielte in Deutschland 2013 einen Umsatz von 291 Mio. Euro (Fisch-Informationszentrum e. V. 2014). Sie weist einen hohen Anteil an Nebenerwerbsbetrieben auf (Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft 2008). Landwirtschaft und Fischerei sind elementare Wirtschaftssektoren der Bundesrepublik Deutschland.

Allgemein zeichnet sich die Lebensmittelkette durch eine heterogene Struktur der Betriebe mit einer deutschlandweiten Verbreitung und einzelnen Wirtschaftszentren aus (bspw. Tierhaltung in Bayern und Niedersachsen). Eine Besonderheit sind die landwirtschaftlichen Betriebe in den neuen Bundesländern, deren Größe (vor allem im Sinne der zusammenhängend genutzten Fläche) aufgrund der sozialistisch organisierten landwirtschaftlichen Vergangenheit weit über dem Bundesdurchschnitt liegt (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010).

Im Jahr 2014 beschäftigte die Ernährungsindustrie insgesamt etwa 560.000 Menschen in etwa 5.800 Betrieben (Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie 2015). Sie ist



Deutschlands viertgrößter Industriezweig mit einem nominalen Umsatz von 172,2 Mrd. Euro im Jahr 2014. Etwa ein Drittel des Umsatzes, 54,4 Mrd. Euro, wird durch Exporte erzielt – dem gegenüber stehen Importe von 47,2 Mrd. Euro. Die Branche ist landestypisch von KMU geprägt; die größten Umsatzanteile werden mit Fleisch und Fleischprodukten (23,3 %), Milch und Milchprodukten (15,4 %) sowie Backwaren (9,2 %) erzielt. Deutschland ist mit einem Anteil von 5,9 Prozent an den globalen Lebensmittelausfuhren (2013) der drittgrößte Lebensmittelexporteur der Welt. Spitzenreiter sind Fleisch und Fleischprodukte (19,5 %), Milch und Milchprodukte (16,7 %) sowie Süßwaren und Dauerbackwaren (14,2 %), wobei der Großteil (79,3 %) an EU-Länder geliefert wird (Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie 2015).

Der Lebensmittelhandel in Deutschland wird von einigen wenigen Großkonzernen dominiert. Die fünf größten Unternehmen teilen unter sich 72,7 Prozent des Marktes (gemessen am Umsatz mit Lebensmitteln) auf. Dies sind die Edeka-Gruppe (Edeka, Netto), die Rewe-Gruppe (Rewe, Penny), die Schwarz-Gruppe (Lidl, Kaufland), die Aldi-Gruppe (Aldi Nord, Aldi Süd) und die Metro-Gruppe (Real, Metro C + C). Jeweils annähernd die Hälfte des Umsatzes wird mit den Betriebstypen Vollsortiment und Discounter erzielt. Cash & Carry (Großhandel) und sonstige Betriebstypen (z. B. Convenience) schneiden deutlich schlechter ab.

Der Lebensmittelmarkt ist in Deutschland hart umkämpft. Die Ausweitung von Marktanteilen erfolgt meist mittels Verdrängung. Der große Preisdruck bei Lebensmitteln tut ein Übriges: Die Steigerung der Verbraucherpreise liegt in Deutschland für Lebensmittel mit +40 Prozent seit 1991 unter dem gesamtwirtschaftlichen Mittel von +52 Prozent. Auch im EU-Vergleich sind Lebensmittel in Deutschland verhältnismäßig günstig: Nur 10,5 Prozent der Konsumausgaben privater Haushalte Deutschlands entfielen 2014 auf Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke. Im EU-Vergleich geben Deutsche damit anteilig zwar mehr aus als Bürger in Dänemark, Irland, Österreich, Großbritannien und Luxemburg. Sie benötigen aber weniger als all die anderen, nicht aufgeführten EU-Länder. „Spitzenreiter“ im Anteil der Ausgaben für Lebensmittel sind die jüngeren, ehemals sozialistischen Länder Rumänien (27,3 %), Litauen (23,8 %) und Estland (20,7 %) (Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie 2015).

Der Lebensmittelumsatz im Handel betrug 2014 in Deutschland 186,8 Mrd. Euro. Zusätzlich wurden im Außer-Haus-Markt 2014 71,1 Mrd. Euro umgesetzt. Der größte Anteil entfällt auf die Bediengastronomie / Hotelgastronomie (Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie 2015). Das Gesamtvolumen des Lebensmittelumsatzes in Deutschland im Jahr 2014 betrug 257,9 Mrd. Euro.

Die Akteure der Lebensmittelkette im Überblick

Die deutsche Lebensmittelkette ist von KMU geprägt, auch wenn einzelne Großunternehmen bedeutende Marktpositionen innehaben (z. B. PHW-Gruppe, Tönnies,

Deutsches Milchkontor als Produzenten, Dachser als Logistikdienstleister und Edeka als Lebensmitteleinzelhändler). Die Unternehmen befinden sich untereinander in einem meist heftigen Konkurrenzkampf innerhalb eines stabilen, aber schwierigen Marktes.

Zweig der Ernährungsindustrie	Umsatz 2014 (in Mrd. Euro)
Schlachten und Fleischverarbeitung	40,13
Milchverarbeitung (inkl. Speiseeisherstellung)	27,57
Herstellung von Back- und Teigwaren	18,93
Herstellung von Süßwaren (ohne Herstellung von Dauerbackwaren)	10,58
Obst- und Gemüseverarbeitung (inkl. Fruchtsaftherstellung)	10,00
Herstellung von Futtermitteln	9,67
Herstellung von Bier	7,91
Herstellung von Mineralwasser und Erfrischungsgetränken	7,70
Herstellung von pflanzlichen und tierischen Ölen und Fetten	6,52
Mahl- und Schälmaschinen, Herstellung von Stärkeerzeugnissen	5,85
Herstellung von sonstigen Nahrungsmitteln	4,64
Herstellung von Würzmitteln und Soßen	4,37
Verarbeitung von Kaffee, Tee, Kaffeemitteln	3,95
Herstellung von Fertiggerichten	3,19
Herstellung von Zucker	2,98
Herstellung von Spirituosen	2,35
Fischverarbeitung	2,05
Herstellung von Traubenwein	2,05
Herstellung von homogenisierten und diätetischen Lebensmitteln	0,95
Herstellung von Malz	0,63

Tabelle 1: Übersicht über die Zweige der deutschen Ernährungsindustrie mit den jeweiligen Jahresumsätzen 2014 (Quelle: Statistisches Bundesamt 2015)

Die unterschiedlichen Teilketten der Lebensmittelkette spiegeln den Anteil unterschiedlicher Produktgruppen an der allgemeinen Versorgungsleistung sowie das zugehörige Preisgefüge wider. Es lassen sich mit der Fleisch- und Milchindustrie sowie der Herstellung von Back- und Teigwaren drei Spitzenteilketten mit internationaler Bedeutung ausmachen (siehe auch Tabelle 1).

Der eigentliche Lebensmittelmarkt in Deutschland wird gegenüber dem Verbraucher von einer Vielzahl von Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels (LEH) gestaltet, von denen



einige wenige den Markt beherrschen. Die fünf größten Unternehmen teilen unter sich 72,7 Prozent des Marktes (gemessen am Umsatz der Top 30) auf (siehe auch Tabelle 2).

Rang	Unternehmen	Lebensmittelumsatz 2014 (in Mrd. Euro)
1	Edeka-Gruppe (Edeka, Netto)	47,00
2	Schwarz-Gruppe (Lidl, Kaufland)	27,66
3	Rewe-Gruppe (Rewe, Penny)	27,56
4	Aldi-Gruppe (Aldi Nord, Aldi Süd)	22,55
5	Metro-Gruppe (Real, Metro C+C)	10,83
6	Lekkerland	8,70
7	dm	5,76
8	Rossmann	4,86
9	Globus	3,17
10	Bartels-Langness-Gruppe	3,02

Tabelle 2: Die zehn größten Lebensmittelhändler Deutschlands 2014 (Quelle: Lebensmittelzeitung 2015)

Neben den bekannten Größen finden sich unter den Top Ten auch einzelne Unternehmen, die ein Außenstehender wohl nicht als Lebensmittelhändler identifiziert hätte, namentlich Lekkerland, dm und Rossmann. Damit befinden sich unter den TOP Ten neben breit aufgestellten Unternehmensgruppen wie Edeka und Rewe ein Zulieferer für Convenience Stores (Lekkerland) und zwei Drogeriemarktketten (dm, Rossmann). Aufgrund der enormen Marktmacht, insbesondere jener der „Großen Fünf“, ist der Lebensmitteleinzelhandel (LEH) der Dreh- und Angelpunkt der Lebensmittelversorgung in Deutschland, der strategische und operative Entscheidungen der anderen Akteure maßgeblich beeinflusst.

Unterschiede und Gemeinsamkeiten der unterschiedlichen Betriebstypen

Im LEH werden prinzipiell drei Betriebstypen unterschieden: Cash & Carry, Vollsortiment und Discounter. Diese unterscheiden sich nach Kriterien wie Sortimentsbreite, Sortiments-tiefe, Preisstruktur, Personaldichte, Personalqualifikation, Filialaufbau, Filialorganisation, Verkaufsfläche und Klientel. In den vergangenen Jahren sind die Grenzen zwischen Vollsortiment und Discounter zunehmend verwischt. Der Siegeszug des Discounter-Konzepts, angeführt von Aldi, hat zu Veränderungen im Bereich des Vollsortiments geführt. Vollsortimenter folgen der Tendenz von qualitativ hochwertigen Handelsmarken hin zu Einstiegspreisen und orientieren sich dabei an den Discountern (z. B. Anpassung von Produkten etwa der Linien „ja!“, „A&P“, „Gut & Günstig“ an die jeweiligen preislichen Entsprechungen bei Aldi und Lidl), bieten daneben aber noch weitere Handels- und Herstellermarken an und verfügen so, in Kombination mit Komplementärprodukten, über

ein breiteres und tieferes Sortiment als Discounter. Im Gegenzug finden immer mehr höherpreisige Waren und Markenartikel den Weg in die Discounterregale. Diese gegenseitige Anpassung ist vor allem in Regionen mit starkem Konkurrenzdruck durch eine hohe Filialdichte zu beobachten. Zudem setzen Vollsortimenter in großem Ausmaß auf die Faktoren Sortiment und Frische als Standortvorteile. Cash & Carry hat eine ähnliche Sortimentsbreite und -tiefe wie Vollsortimenter zu bieten, verfügt aber teilweise über LEH-unübliche Sortimentsbereiche (z. B. Spezialnahrungsmittel), großkundenorientierte Marken und Produkte (z. B. handelsunübliche Packungsgrößen) und kann bei akuter Nachfrage wesentlich größere Mengen als die Filialen der Vollsortimenter oder Discounter bereitstellen. Preise und übliche Abgabemengen richten sich an Großkunden.

Allgemein gilt, dass die Verkaufsfläche von Discountern von den drei genannten Typen am kleinsten ist und von Vollsortimentern in der Regel übertroffen wird. Vollsortimenter wiederum sind, was die Verkaufsfläche angeht, unterhalb von Cash & Carry-Märkten angesiedelt (z. B. 7.000 bis 18.000 m² bei der Metro), auch wenn einzelne große Vertreter der Vollsortimenter (z. B. Real) ebenfalls enorme Verkaufsflächen aufweisen. Zudem besteht in punkto Filialgröße ein West-Ost-Gefälle: Die Filialen in den neuen Bundesländern sind tendenziell größer als ihre Pendants in den alten Bundesländern.

Tendenziell weisen Vollsortimenter die größte Personaldichte und Personalqualifikation auf. Das ist einerseits Bedienungsabteilungen wie den Fleisch- und Käsetheken geschuldet, die Fachpersonal erforderlich machen. Andererseits steigen mit zunehmender Sortimentsbreite und -tiefe auch der Beratungsbedarf und die Anforderungen an das Regal- und Lagermanagement. Diese Effekte erfordern sowohl mehr als auch besser qualifiziertes Personal. Allen Unternehmen ist ein relativ hoher Verfügungspool an Filialpersonal gemein, was den teilweise extremen Bedarfsspitzen an verschiedenen Wochentagen und verschiedenen Tageszeiten geschuldet ist. Die konkreten Zeiten des Spitzenpersonalbedarfs variieren je nach Kundenstruktur und -fluktuation.

Trotz aller Gemeinsamkeiten gibt es viele Unterschiede. Edeka und Rewe, per se sehr gut vergleichbar, unterscheiden sich durch ihre grundlegenden Strukturen (Edeka in der Unterteilung in Regionalgesellschaften und als Partnerschaft unterschiedlichster Kleinketten, Rewe als zentral gesteuerter Konzern). Ebenso stark weicht das Konzept der Discounter Aldi und Netto voneinander ab, da Netto beispielsweise ein wesentlich größeres Sortiment unterhält.

Ein gemeinsamer Nenner zwischen Discountern und Vollsortimentern ist hingegen die geringe Lagerfläche. In der Logistik wurden in den letzten Jahrzehnten zunehmend Lagerbestände durch Informationen und flexible Lieferketten ersetzt, was dazu führt, dass die Mehrzahl aller Filialen nur geringe Lagerflächen aufweist und daher von täglichen oder mehrmals täglichen Warenlieferungen abhängig ist. Die Unternehmen setzen in unterschiedlichem Ausmaß auf einen eigenen Fuhrpark bei der Belieferung von Filialen und Lagern. Die genaue Ausgestaltung der Logistik kann von Unternehmen zu Unternehmen



und innerhalb der Unternehmen variieren, da sie von der Zahl der Filialen pro Zentrallager, der Position des Zentrallagers zu den einzelnen Filialen, den Wegstrecken, Verkehrsverhältnissen, Verbrauchsmengen, Verbrauchsschwankungen, dem Anteil der Frischeprodukte und anderen, eher regional als organisational bedingten Faktoren abhängt.

Weitere Akteure der Lebensmittelkette

Neben den Branchengrößen gestaltet eine Vielzahl von Akteuren über Konkurrenz- oder Komplementärangebote den Markt mit. Vor allem in Westdeutschland gibt es eine Vielzahl von Klein- und Kleinstketten, die fest in lokale Versorgungsstrukturen integriert sind und besonders von der älteren Bevölkerung aus Gründen wie Gewohnheit und guten Erfahrungen aufgesucht werden. Häufig werden solche Klein- und Kleinstketten von größeren Unternehmen beliefert, welche die Rolle des Dienstleisters übernehmen. In Ostdeutschland gibt es nur sehr vereinzelt Klein- und Kleinstketten, da mit der Auflösung der DDR auch die vorherrschenden Versorgungsstrukturen weitestgehend verloren gingen und die reichlich vorhandenen Filialflächen vor allem von Unternehmen mit einem hohen Investitionspotenzial genutzt werden konnten. Die wirtschaftliche Bedeutung von Klein- und Kleinstketten ist in Westdeutschland sehr gering und in Ostdeutschland quasi nicht existent.

Auch Tankstellen bieten seit einigen Jahren ein zunehmend diversifiziertes Produktspektrum an. Es herrschen kurze Nachfrage- und Lieferzeiträume vor. Dadurch wird der Logistik eine große Flexibilität mit der Besonderheit abverlangt, dass die jeweiligen Liefermengen pro Tankstelle im Vergleich zu Filialen des LEH sehr gering ausfallen. Dieser Effekt wird durch den Trend zu gesunden, frischen Lebensmitteln und der begrenzten Zeit verstärkt, in der fertige frische Convenience-Produkte (z. B. belegte Brötchen) in den Regalen lagern können, ohne dass es zu Qualitätseinbußen kommt. Die Bedeutung der Tankstellen für die Deckung des täglichen Bedarfs ist insgesamt allerdings sehr gering, nur in einzelnen Gegenden können sie eine ähnlich wichtige Nahversorgerstellung einnehmen, wie dies bei Drogerien der Fall ist.

Denn auch Drogerie-Ketten steigen zunehmend in das Lebensmittelgeschäft ein. Das Sortiment ist bisher noch recht eingeschränkt; der Regelfall sind Produkte der „bewussten Ernährung“ (Müslis, Aufstriche, Bio-Versionen verschiedener Grundnahrungsmittel etc.) sowie Kleinkindnahrung und verschiedene Getränke. Ähnlich wie die Tankstellen erfüllen Drogerien eher eine ergänzende und nur in Ausnahmefällen eine zentrale Funktion.

Besonders in Großstädten fungieren Kioske als eine Art Mischung zwischen LEH und Tankstellen. Auf kleinen Ladenflächen werden ähnliche Sortimente wie in Tankstellen geführt, wobei je nach Kiosk aber noch Produkte wie frisches Obst und Gemüse, eine größere Palette an wählbaren Getränken sowie andere Non-Food-Artikel hinzukommen. Die Öffnungszeiten sind üblicherweise sehr konsumentenfreundlich, der Kundenkontakt ist

häufig eng. Über eine sehr geringe Bedeutung im Gesamtbild bis hin zu einer hohen Bedeutung im passenden Szene-Umfeld kommen Kioske in Deutschland aber nicht hinaus.

Mit regional unterschiedlicher Konzentration finden sich in deutschen Städten zudem verschiedene Verbrauchermärkte nichtdeutscher Prägung mit einem jeweils größeren Produktsortiment aus den Bezugsländern (bspw. Türkei). Die Filialgröße variiert. Was die Flächengröße angeht, können es diese Verbrauchermärkte durchaus mit den Vollsortimentern aufnehmen. Derartige Märkte haben eine besonders hohe Bedeutung für Wahlkunden und Spezialbedarf.

Auch Gastronomie und Systemgastronomie sind als Akteure der Lebensmittelkette aus der Gesellschaft kaum noch wegzudenken. Die Gastronomie, besonders außerhalb von klassischen Gaststätten wie „dem Italiener“ oder „dem Griechen“, folgt dem Trend zu Convenience und bietet zunehmend sowohl fertige Gerichte als auch einen Lieferservice an. Konjunktur haben auch nicht- oder geringalkoholische Lokalformen wie Kaffeebars, die neben einem Basisangebot an Nahrungsmitteln häufig auch zu einem Treffpunkt und „erweiterten Wohnzimmer“ avancieren. Typisch für die Gastronomie ist eine hohe Fluktuation der Unternehmen durch niedrige Einstiegsbarrieren.

In der Intention ähnlich, jedoch in der Ausführung unterschiedlich ist die Systemgastronomie mit der Institutionalisierung der Gastronomie in Form von Ketten mit einheitlicher Identität der einzelnen Filialen, was häufig über Franchise-Systeme realisiert wird. Die wichtigsten Vertreter der Systemgastronomie sind die Unternehmen des „Quickservice“, ein Begriff, der den in Verruf geratenen Begriff „Fast Food“ ersetzen soll. 2014 generierten die 100 größten Unternehmen der Systemgastronomie in Deutschland 12,06 Mrd. Euro Umsatz (DEHOGA Bundesverband 2015).

Das Segment Außer-Haus (AH) hat zwei wesentliche Ausprägungen: Auf der einen Seite Gastronomie-AH mit Überschneidungen zur Gastronomie, auf der anderen Seite Lebensmitteleinzelhandel-AH (LEH-AH) mit Überschneidungen zum LEH. Der verbindende Faktor ist die Lieferung von unfertigen, teilfertigen oder fertigen Lebensmitteln auf Kundenbestellung mit einer gewissen Mitbestimmungsmöglichkeit über den Lieferzeitpunkt seitens des Kunden durch den Bestellzeitpunkt oder über die Abstimmung von Lieferfenstern. Im Segment Gastronomie-AH sind Lieferdienste in der Regel ein zusätzliches Angebot verschiedener Gaststätten oder Systemgastronomen, das entsprechend vom Kunden nachgefragt werden kann. Die Basis des LEH-AH bilden jene Lebensmitteleinzelhändler, die ganz oder teilweise das übliche Filialsortiment zur Bestellung und Lieferung anbieten oder ihr Sortiment, z. B. durch zusätzliche Feinkostangebote, erweitern. Dadurch, dass nicht nur Fertiggerichte, sondern auch Grundnahrungsmittel und alle Abstufungen zwischen beiden geordnet werden können, erfüllt der LEH-AH eine sehr wichtige Funktion zur Versorgung von Bevölkerungsgruppen, die nicht willens oder nicht in der Lage sind, selbst Filialen aufzusuchen und einen Einkauf inklusive Rücktransport zu tätigen.



Beispiel eines regionalen Versorgers: Kaiser's Tengelmann in der Region Berlin-Brandenburg

Im Großraum Berlin-Brandenburg betreibt die Kaiser's Tengelmann GmbH 149 Filialen. In einer von dem Unternehmen bei der Firma GfK Panel Services, Nürnberg, für August 2011 in Auftrag gegebenen Marktforschungsstudie wird Kaiser's Tengelmann für den Raum Berlin ein Marktanteil von 6,5 Prozent bescheinigt (GfK Panel Services / Retail & POS Research 2011). Die Studie basiert auf einer Befragung von 30.000 Haushalten in Berlin. Täglich bedient Kaiser's Berlin somit ca. 250.000 Kunden direkt. Ohne Kenntnis detaillierter Hintergrundinformationen (z. B. Familienstand) können daraus keine Schlussfolgerungen über die tatsächlich versorgte Anzahl an Menschen getroffen werden, da ein Kunde nur für sich oder für sich und weitere in seinem Haushalt lebende Personen einkaufen kann. Zweifellos werden aber täglich mehr als 250.000 Menschen von Kaiser's mit Lebensmitteln versorgt. Kaiser's Tengelmann ist ein Vollsortimenter und profiliert sich gegenüber Wettbewerbern, insbesondere dem Discount, über anspruchsvolle Kernsortimente wie Obst und Gemüse.

DIE ALLGEMEINE VERSORGUNGSSITUATION IN DEUTSCHLAND

Die allgemeine Versorgungssituation in Deutschland ist gut, der Bedarf an Grundnahrungsmitteln kann weitestgehend übererfüllt werden. Aufgrund der geografischen und meteorologischen Voraussetzungen Deutschlands ist allerdings die Eigenversorgung mit Obst und Gemüse inadäquat und eingeschränkt. Das gilt insbesondere beim Obst (Deutschland produziert vor allem Äpfel). Der konkrete Zustand der Versorgungssituation kann annähernd mithilfe des Selbstversorgungsgrades abgebildet werden. Dieser beschreibt das Ausmaß, innerhalb dessen der in einer Region bestehende Bedarf durch die in der Region verfügbaren Produktionskapazitäten abgedeckt werden kann. Für Deutschland lassen sich deutlich Produktgruppen unterscheiden, bei denen die Produktionskapazitäten ausreichend und nicht ausreichend vorhanden sind. Eine „ausreichende Selbstversorgung“ setzt einen Selbstversorgungsgrad von mehr als 100 Prozent voraus. Eine ausreichende Selbstversorgung besteht u. a. bei den folgenden Produkten (Deutscher Bauernverband 2014):

- Konsummilch (121 %)
- Käse (121 %)
- Schweinefleisch (118 %)
- Rind- und Kalbfleisch (109 %)
- Geflügelfleisch (109 %)
- Weizen (134 %)
- Kartoffeln (112 %)

Keine ausreichende Selbstversorgung besteht hingegen u. a. bei den folgenden Produkten (Deutscher Bauernverband 2014):

- Konsumier (71 %)
- Gemüse (39 %)
- Obst (13 %)

Ein sicherer Indikator für einen ausreichenden Selbstversorgungsgrad sind Exportmengen, welche die jeweiligen Importmengen übersteigen. Doch auch bei (sehr) schlechtem Selbstversorgungsgrad, wie dies bei Obst der Fall ist, finden Exporte statt. Dies rührt daher, dass die Angaben zu Importen und Exporten auf einer solch hohen Abstraktionsebene (z. B. „Produktgruppe Obst“) auch den jahreszeitlichen oder direkt produktbezogenen Austausch verschiedener Endprodukte (z. B. bestimmter Apfelsorten) umfassen. Hohe Exportmengen sind also auch bei schlechter Selbstversorgung gerechtfertigt. Hinzu kommen die Möglichkeiten zur Ausnutzung von Preisvorteilen durch Herkunft und / oder Qualität von Produkten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich Deutschland prinzipiell über eine längere Zeit autark versorgen könnte. Diese Aussage trifft jedoch für die klassischen Erntezeiten eher zu als für die Wachstums- und Winterzeiten. Hinzu kommt, dass der Selbstversorgungsgrad nicht unbedingt ein Indikator für das Maximum der Selbstversorgung ist (im Sinne einer maximalen Ausnutzung der Produktionsmöglichkeiten), sondern Aussagen zum Ist-Wert der Selbstversorgung in einem funktionierenden Wirtschaftssystem mit Angebots- und Nachfragemechanismen trifft und damit neben geografischen und meteorologischen vor allem auch wirtschaftliche Züge trägt. Neben den beschriebenen wirtschaftlichen Aspekten kommt der Lebensmittelkette und all ihren Akteuren aber auch eine über die bloße Marktbewirtschaftung weit hinausgehende gesellschaftliche Bedeutung zu.

DER LEBENSMITTELEINZELHANDEL UND DIE LEBENSMITTELKETTE ALS TEIL DER KRITISCHEN INFRASTRUKTUREN

Das Konzept der Kritischen Infrastrukturen (KRITIS) beschreibt diejenigen Infrastrukturen, die sich durch eine besonders große Stützfunktion für die Gesellschaft auszeichnen und deren anteiliger oder vollständiger Ausfall erhebliche negative Auswirkungen für die Funktionsfähigkeit der Gesellschaft hätte (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2003). Verschiedene Staaten haben ein teilweise abweichendes Verständnis von KRITIS. In Deutschland werden darunter die folgenden Infrastrukturen (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2003) verstanden:



- Energie
- Informationstechnik und Telekommunikation
- Transport und Verkehr
- Gesundheit
- Wasser
- Ernährung
- Finanz- und Versicherungswesen
- Staat und Verwaltung
- Medien und Kultur

Der Lebensmitteleinzelhandel ist somit auf Grund der engen Verknüpfung mit diversen logistischen Dienstleistungen ein direkter Bestandteil der beiden KRITIS „Transport und Verkehr“ sowie „Ernährung“ und daher von besonderer gesellschaftlicher Bedeutung. Unabhängig von dieser kategorischen Einteilung ist der Lebensmitteleinzelhandel (und in Erweiterung die gesamte Lebensmittelkette) ein zentraler Bestandteil der Gesellschaft, da das nahezu flächendeckende Angebot erschwinglicher Lebensmittel in hoher Qualität Eingang in den Lebensalltag der Bundesbürger gefunden hat. Ferner ist die Lebensmittelversorgung ein direkter Einflussfaktor für Gesundheit und Wohlergehen der Bundesbürger, zumal eine weiterhin funktionsfähige Lebensmittelversorgung in angespannten Situationen auf Grund der weiteren Verfügbarkeit lebenswichtiger Versorgungsstrukturen potenziell beruhigend wirken kann. Zudem ergibt sich für Deutschland in gewisser Weise eine europäische Verantwortung, da durch unterschiedlich umfangreiche Krisenvorbereitungen der Nachbarstaaten im Bedarfsfall zusätzliche Anforderungen an Deutschland als europäischen Partner, etwa in Form von Lebensmittellieferungen, gestellt werden könnten.

Versorgungsstrukturen in der Praxis am Beispiel Kaiser's Tengelmann im Großraum Berlin-Brandenburg

Wie oben beschrieben betreibt Kaiser's in Berlin und im angrenzenden Umland 149 Filialen mit einer Käuferreichweite² von 71,2 Prozent.

Etwa 30 Prozent der Gesamtfläche Berlins besteht aus Seen, Wäldern und Agrarflächen. Diese Gebiete befinden sich überwiegend in den Randbezirken (hauptsächlich in Nordwest und Südost), während die Nord-Süd-Achse ausgesprochen dicht besiedelt ist. Die Verteilung und jeweilige Struktur der von Kaiser's Tengelmann betriebenen Filialen reflektieren diese Umstände deutlich, da in dichter bevölkerten Gebieten, insbesondere in solchen mit zusätzlichem hohem Durchgangsverkehr (z. B. Berlin-Mitte), vermehrt Filialen unterhalten werden.

² Die Käuferreichweite beschreibt, wie viel Prozent der potenziellen Kunden in einem festgelegten Zeitraum die Filiale faktisch betreten und Waren erworben haben.

DIE KRISE UND DIE AUSWIRKUNGEN AUF DEN LEBENSMITTELHANDEL

Die Strukturen der Lebensmittelkette in Deutschland sind stabil. Sie ermöglichen im hiesigen Verdrängungsmarkt eine hohe Warenverfügbarkeit bei einer sehr großen Produktbreite, was insgesamt sehr vorteilhaft für den Verbraucher ist. Diesen Zustand aufrechtzuerhalten, wäre auch mit Blick auf potenzielle Krisen ein wichtiges Ziel (um z. B. so langwierige Prozesse zur Wiederherstellung des Normalzustands zu vermeiden), erfordert jedoch eine hohe Resilienz der Akteure der Lebensmittelkette.

Die Resilienz beschreibt die Widerstandsfähigkeit von Systemen gegenüber internen (z. B. Prozessmodifikationen) und externen (z. B. Verschiebungen im Marktgefüge) Veränderungen. Unternehmen haben auf externe Veränderungen häufig nur einen geringen Einfluss, und auch einzelne interne Veränderungen lassen sich nur schwer beeinflussen. Das Gesamtsystem steht daher vor der Herausforderung, diese Veränderungen unbeschadet zu überstehen: Die Resilienz beschreibt in diesem Sinne das Ausmaß an Störung, das ein System kompensieren kann, ohne dass Prozesse und Strukturen verändert werden müssen, und die Geschwindigkeit, mit der die Rückkehr in den Ausgangszustand erreicht werden kann, falls dieser aufgrund verschiedener Einflüsse kurzzeitig verlassen wurde.

Ausgangspunkt von Resilienz betrachtungen und -messungen ist die jeweilige Systematik aus Inputs, Aktionen und Outputs, aus denen die Prozesse der Akteure aufgebaut sind. Inputs sind der Überbegriff für jede Form der Prozessgrundlage wie Arbeitsanweisungen, Arbeitsmaterialien, Informationen und der Arbeiter selbst. Outputs sind jede Form von Prozessergebnissen, während Aktionen die eigentlichen Tätigkeiten sind. In diesem Sinne bezeichnet Resilienz die Fähigkeit eines Systems, unter Maßgabe von temporären Veränderungen den Normaloutput trotz eines nominell verringerten Inputs zu gewährleisten. Krankheitswellen sind ein klassisches Beispiel. Inputs stellen gleichzeitig die Erfolgskriterien eines Prozesses dar, die vollständig erfüllt sein müssen, um den Prozess erfolgreich zum Abschluss zu bringen. Allgemeine Beispiele für Inputs sind der Mensch als Arbeitskraft, Informationen, Rohstoffe und Infrastrukturen.

Einfluss und Bedeutung von Störfaktoren

Ein Störfaktor ist ein dauerhafter Zustand oder der plötzliche Eintritt eines Ereignisses, das zunächst nur potenziell negative Auswirkungen auf die intendierten Prozessabläufe hat. Allen Störfaktoren ist gemein, dass ihr Auftreten Ressourcen entweder direkt verbraucht (z. B. Zeitverlust aufgrund von verspäteten Lieferungen) oder den Verbrauch zusätzlicher Ressourcen (z. B. nachträgliche Korrektur von Fehlern im Prozess) für die Behebung oder den Ausgleich des Störfalls erfordert. Sie wirken sich immer negativ auf das Gesamtsystem aus, da zumindest die notwendigen Pufferressourcen (z. B. Sicherheitsbestände) ganz oder anteilig verbraucht werden.



Das Auftreten eines Störfaktors führt aber erst in dem Augenblick zu einer Störung, in dem die notwendigen Pufferressourcen nicht mehr ausreichend und rechtzeitig verfügbar sind und der Störfaktor somit nicht mehr kompensiert werden kann. Durch die resultierende Störung (z. B. Verspätung einer Warenlieferung bei gleichzeitigem Leerstand im Lager) können schließlich ein oder mehrere benötigte Inputs nicht mehr oder nicht parametergerecht in den Prozess eingehen: das Prozessergebnis wird gefährdet. Aufgrund der Vernetzung und der Abhängigkeiten in modernen Prozessketten kann sich dies auf das gesamte System auswirken, da potenziell jeder nachfolgende Prozess von systemkonformen Ergebnissen vorangehender Prozesse abhängig ist. Das Auftreten einer Störung löst in der Regel das Auftreten weiterer Störungen aus. Zudem verschiebt sich durch das (häufigere) Auftreten besonders schwerwiegender Störfaktoren das Verhältnis von verfügbaren und benötigten Ressourcen, was im schlimmsten Fall bis zur Handlungsunfähigkeit des Akteurs führen kann.

Interne und externe Störfaktoren

Bei Störfaktoren wird zwischen internen und externen Faktoren unterschieden. Diese Sichtweise ist akteursabhängig. Interne Störfaktoren bezeichnen Störfaktoren, die „innerhalb“ des Akteurs auftreten können und auf die jener in der Regel Einfluss nehmen kann. Externe Störfaktoren bezeichnen entsprechend Faktoren, die „außerhalb“ des Akteurs auftreten und die jener in der Regel nur eingeschränkt oder gar nicht beeinflussen kann. Besonders im Fall großflächiger Ausfälle einzelner Inputs sind Prozesse in sehr großer Zahl betroffen: Vor allem im Pandemie-Szenario ist der Ausfall des einzelnen Mitarbeiters bzw. der massenhafte Ausfall von Mitarbeitern schwerwiegend, da die Mehrzahl aller Prozesse direkt oder indirekt den Menschen als Input vorsieht bzw. benötigt. Dementsprechend ist im Pandemiefall jeder einzelne Prozess potenziell negativ betroffen, der zu seiner Ausführung den Menschen benötigt bzw. in dessen Vorstufen der Mensch beteiligt ist.

Zudem gibt es eine Vielzahl konkreter Störfaktoren im Unternehmen, die sich jeweils anteilig negativ auf die verschiedenen Inputs auswirken. Durch die enge Verknüpfung der Prozessketten miteinander lassen sich „Hauptwirkungsbereiche“ auf Inputs nur eingeschränkt definieren. So wirkt sich ein Unwetter in erster Linie auf die Infrastruktur (z. B. unpassierbare Straßen) aus, kann aber bei nachgelagerten Prozessen zu einer Nichtverfügbarkeit von Gütern und damit Leerläufen in der Produktion führen, obwohl die jeweils eigene Infrastruktur möglicherweise nicht betroffen ist. Folgend sind einige Beispiele für übliche Störfaktoren aufgeführt:

Extern: Natürliche Störfaktoren / „höhere Gewalt“

- Unwetter
- Naturkatastrophen

- Wintereinbruch
- Epidemie / Pandemie

Extern: Gesellschaftliche / politische Störfaktoren

- Politische Unruhen
- Terrorismus
- Kriminalität

Extern: Wirtschaftliche / prozessuale Störfaktoren

- Fehlende Infrastrukturen
- Mangelhafte Kommunikation
- Verspätungen
- Transporthemmnisse
- Treibstoffmangel
- Stromausfall
- Ausfall sonstiger Betriebsmittel
- Steigende Energiepreise
- Kurzfristig veränderte Kundenwünsche
- Boykott
- Forderungsausfall
- Währungsausfall

Intern:

- (kurzfristiger) Personalausfall
- Streik
- Schlechte Qualifikation
- Diebstahl / Beschädigung
- Kommunikationsbarrieren (z. B. Sprache)
- (kurzfristiger) Anlagenausfall (z. B. Fahrzeuge, Maschinen)
- Mangelhafte Sicherung von Produkt / Prozess / Dienstleistung
- Unübersichtliche / unklare / fehlerhafte Prozessstrukturen

Je nach konkreten Prozessen, Strukturen und Vernetzungen der Akteure können sich einzelne Störfaktoren unterschiedlich auswirken. Besonders prägnant wird dies bei sehr hohen bzw. sehr niedrigen Automatisierungsgraden. Jeder einzelne Störfaktor kann durch sein Auftreten, sofern die Kompensation nicht möglich ist, Störungen auslösen.

Besonders kritisch ist das gleichzeitige Auftreten mehrerer Störfaktoren und / oder Störungen, da in einem solchen Fall für die Akteure kumulierte, zusätzliche Belastungen entstehen. Hier ist eine Zusammenarbeit essenziell, da andernfalls eine mangelhafte Koordination zwischen den Partnern in der Lieferkette zusätzliche negative Effekte



hervorrufen kann: Angebot und Nachfrage greifen nicht oder nicht mehr ausreichend ineinander, sodass Ineffizienzen auftreten und sich dies im Extremfall bis hin zum Bullwhip-Effekt (Peitschen-Effekt) aufschaukeln kann, der die Wiederherstellung der Normalität verzögert und eine Vielzahl negativer wirtschaftlicher Folgen mit sich bringt.

In der Praxis sind Störfaktoren also nicht automatisch mit Störungen gleichzusetzen. Ein Unternehmen verfügt über eine Vielzahl von Mechanismen und Ressourcen, um diverse vorhersehbare und unvorhersehbare Ereignisse zu kompensieren, beispielsweise durch zusätzliche Lagerbestände, flexible Prozesse und adaptionsfähiges Personal. Resilienz ist eine zentrale Voraussetzung für einen dauerhaften unternehmerischen Erfolg, erfordert aber grundsätzlich die Vorhaltung von Ressourcen, die im Betriebsalltag im Regelfall nicht benötigt werden. Dieses „Mehr“ an Ressourcen wirkt sich – sofern keine negativen Ereignisse eintreten – zunächst negativ auf die Geschäftsfähigkeit innerhalb eines Verdrängungsmarktes aus, da so die ohnehin knappen Mittel zusätzlich strapaziert werden. Besonders für leicht austauschbare Elemente der Lebensmittelkette, z. B. kleine oder mittlere Anbieter von Standardprodukten und / oder Standarddienstleistungen, wird Resilienz in gewisser Weise zu einem Luxus. Der weitestgehend stabile Markt und die geringe Zahl von in Deutschland auftretenden Störfaktoren dienten bisher als eine willkommene, aber auch berechtigte Begründung für die im Allgemeinen geringe Resilienz der verschiedenen Akteure der Lebensmittelkette. Das auch für Krisenzeiten gerüstete, somit tatsächlich „resiliente“ Unternehmen ist selten. Die sich verschlechternde internationale Sicherheitslage, die fortdauernden wirtschaftlichen Unsicherheiten in Europa und der Welt sowie die nicht von der Hand zu weisenden Bedrohungen wie Terrorismus und Krankheit können die Akteure der Lebensmittelkette in Deutschland aufgrund deren allgemein geringer Resilienz somit schwer treffen. Die Leidtragenden in einem solchen Fall wären dann nicht nur viele Unternehmen, sondern auch die Bürger.

Die Bedeutung von Resilienz für den Krisenfall

Die Resilienz von Unternehmen ist maßgeblich von dem Zusammenwirken aus Pufferressourcen und Störfaktoren abhängig. Genau dieser Zusammenhang macht die Szenarien, die im Rahmen von NeuENV betrachtet wurden, besonders volatil: Es treten nicht nur sehr spezifische, schwerwiegende Störfaktoren auf, sondern gleichzeitig wird durch die Art der Störfaktoren die Menge der verfügbaren Pufferressourcen (z. B. Personal) massiv reduziert. Somit entsteht automatisch eine Situation sehr hoher Anforderungen bei gleichzeitig abnehmenden Bewältigungskapazitäten. Durch die gleichzeitige Beeinflussung aller Akteure innerhalb bestimmter Regionen und Zeiträume entstehen schnell Kaskadeneffekte (z. B. Wegbleiben von einsatzbereitem Personal durch Ausfall des ÖPNV). Zusätzlich können Missstände nicht vollständig ausgeglichen werden, da besonders im Pandemiefall Akteure flächendeckend betroffen sind und so die übliche Unterstützung stark von der Krise betroffener durch weniger stark betroffene Akteure nur (sehr) eingeschränkt möglich ist. Die dadurch entstehende besonders hohe Relevanz der Szenarien

für die Versorgungssicherheit in Deutschland verlangt effektive Lösungen unter Einbeziehung aller Akteure. Dabei kann teilweise auf bestehende Grundlagen in Form des betrieblichen Krisenmanagements aufgebaut werden.

Allgemeine Krisenmanagementstrukturen

Die Bedeutung von Resilienz für das Krisenmanagement wird von der Mehrzahl der Unternehmen erkannt und umgesetzt. Dabei lassen sich allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Akteuren feststellen.

Die Mehrzahl der Unternehmen ab einer bestimmten Größe verfügt über vorsorgliche Pläne zur Bewältigung von Krisen und Notfällen. Mit der Ausnahme einiger weniger Unternehmen ist eine pandemiespezifische oder krankheitsfokussierte (mit einem dem Szenario ähnlichen Ausmaß) Planung jedoch nicht Bestandteil der vorsorglichen Krisenmanagementpläne.

Prinzipiell sind bei Unternehmen zwei Grundausrichtungen des Krisenmanagements zu unterscheiden: Strukturen (im Folgenden Krisenmanagement 1, KM1) sowie Strukturen und Maßnahmen (im Folgenden Krisenmanagement 2, KM2). Üblicherweise finden sich Mischformen mit unterschiedlichen Anteilen an KM1 und KM2. KM1 zeichnet sich dadurch aus, dass die für Notfälle relevanten Strukturen vordefiniert sind: etwa durch die Festlegung von Entscheidungsträgern und Kommunikationswegen. Es gibt aber kein Krisenmanagement, das über die Definition dieser Strukturen hinausgeht. Die Problemlösung geschieht über Ad-hoc-Maßnahmen, die von den verschiedenen Entscheidungsträgern angeleitet werden. KM2 hingegen zeichnet sich dadurch aus, dass es die in KM1 existierenden Strukturen durch verschiedene vordefinierte Maßnahmen ergänzt, die Handlungsanweisungen für spezifische Situationen umfassen.

Die meisten Unternehmen können in rudimentären und/oder typischen Krisen bzw. Notfällen auf ein KM2-System zurückgreifen, während in „undenkbaren“, „unwahrscheinlichen“ oder „unkalkulierbaren“ (kurz: untypischen) Notfällen / Krisen ein KM1-System zum Einsatz kommt. Generische Beispiele für typische Krisen bzw. Notfälle sind Stromausfall, Verspätung oder Ausbleiben von Ressourcen und das Fehlen von Führungspersonal. Generische Beispiele für untypische Krisen bzw. Notfälle sind höhere Gewalt großen Ausmaßes (Umweltkatastrophen), terroristische Attacken und typische Risiken in unerwarteten Größenordnungen. Die Definition von „typisch“ und „untypisch“ fällt dabei von Unternehmen zu Unternehmen unterschiedlich aus und hängt stark vom jeweiligen Unternehmensumfeld ab. Je typischer ein Risiko für ein Unternehmen ist, desto wahrscheinlicher ist die Existenz eines KM2-Systems für dieses konkrete Risiko und umgekehrt.

Die Brisanz dieser Grundlagen liegt darin, dass ein Pandemiefall, insbesondere von im Szenario vorgesehenen Ausmaßen, durch die absolute Mehrheit der Unternehmen als



untypisches Risiko angesehen oder nicht berücksichtigt wird, weil die vitalen Prozesse in einer solchen Situation nach interner Einschätzung in keinem Fall überlebensfähig wären. KM2-Systeme für untypische Risiken bergen zusätzlich in sich die Gefahr einer potenziell toten Investition, denn alle vorhergehenden Planungen und Maßnahmen sind müßig, wenn der entsprechende Problemfall niemals eintritt. Zum Beispiel ist Personalausfall zwar für Unternehmen ein typisches Problem und wird mit verschiedenen Maßnahmen wie Überstunden, zusätzlichem Personal und mehrfach gestaffelten Vertreterstrukturen gelöst. Die so abgebildeten Vorfälle und Gegenmaßnahmen sind in ihrem Ausmaß mit den Anforderungen des Szenarios aber kaum vergleichbar und entsprechende Vorkehrungen somit nur eingeschränkt geeignet. Das betriebliche Krisenmanagement ist daher je nach konkretem Aufbau und den dafür verfügbaren Mitteln mehr ein einzelner Baustein für Sicherheit als Sicherheit selbst.

Der umfangreichen Pandemieplanung der Tengelmann-Gruppe, allen voran Kaiser's Tengelmann, kommt somit eine Vorreiterrolle zu. Der Schutz der Unternehmenswerte der Unternehmensgruppe Tengelmann (TUG), aber auch ein adäquater Beitrag zum Schutz der Gesellschaft, ist für die Inhaberfamilie Verpflichtung und Führungsaufgabe im Sinne einer den Gesamterfolg sichernden Geschäftsstrategie sowie Ausdruck des Anspruchs auf höchste Qualität und auf eine starke Position am Markt.

Die TUG ist ebenso wie andere Unternehmen und die Gesellschaft den Risiken der weltweit verstärkt auftretenden Naturkatastrophen und Pandemien, des internationalen Terrorismus und anderer Schadensereignisse ausgesetzt. Diesen Risiken begegnen die zuständigen Verantwortlichen im Unternehmen sowohl präventiv als auch reaktiv. Kernpunkte des zentralen Krisenmanagements sind die Definition und Einrichtung einer entsprechenden Aufbau- und Ablauforganisation mit einem Katastrophenvorsorgestab an der Spitze. In dem Stab sind die Verantwortlichen für die Kernfunktionen der Holding ebenso wie Repräsentanten der einzelnen Geschäftsfelder vertreten. Die in einem Handbuch festgehaltenen Krisenmanagementstrukturen der TUG wurden bzw. werden in Übungen erprobt und trainiert, so auch ausgiebig im Rahmen von LÜKEX 2007 (für den Pandemiefall) und zuletzt von LÜKEX 2013.

Erkannte Schwachstellen werden nach Möglichkeit beseitigt, Anpassungen an eine Veränderung der Risiken vorgenommen. Das Geschäftsfeld „Kaiser's Tengelmann“ (KT) der TUG zählt zu den Kritischen Infrastrukturen (KRITIS) der Bundesrepublik Deutschland und sieht sich demnach besonders gehalten, Krisenvorsorge zu betreiben. Mit KT engagiert sich die TUG im KRITIS-Bereich u. a. in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg und ist deshalb auch in Berlin Mitglied der „Gruppe der Infrastrukturbetreiber“, die wiederum in einem ständigen Austausch mit der zuständigen Senatsverwaltung für Inneres und Sport steht.

Konkrete Beispiele dieser Vorbereitung auf „undenkbare Vorfälle“ durch die TUG finden sich in der Vorabplanung über die gezielte Nutzung ausgewählter Filialen als zentrale

Verteilstellen im Krisenfall. Für die Auswahl der bestgeeigneten Filialen müssen etliche Faktoren berücksichtigt werden: Die Filialen sollten beispielsweise eine möglichst große Verkaufsfläche haben, um einerseits große Warenmengen aufnehmen und andererseits problemlos einem erhöhten Kundenaufkommen standhalten zu können. Ein Parkplatz oder eine günstige Nahverkehrsanbindung (Individualverkehr, ÖPNV) bieten – zusätzlich zu einer fußläufig gut erreichbaren Lage im Versorgungsgebiet – einen zusätzlichen Mehrwert. Weiterhin sollten die Filialen über eine Anlieferungsrampe verfügen und so eine hohe Lieferfrequenz und einen schnellen Warenumsatz ermöglichen. Ebenfalls müssen Faktoren wie die Verfügbarkeit von Kühlräumen und Lagerflächen sowie die Absicherung der Filiale im Hinblick auf Strom sowie Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) berücksichtigt werden. Darüber hinaus sind „weiche“ Faktoren (ohne eindeutigen Kennzahlenbezug) zu berücksichtigen. Wenn etwa Filialen, die als Verteilstellen an sich ungeeignet sind, an bedeutenden Verkehrsknotenpunkten liegen, ist die Einbeziehung gleichwohl zweckentsprechend.

Unter Berücksichtigung aller Faktoren eignen sich 111 der insgesamt 149 Filialen von Kaiser's Tengelmann (75 % des Gesamtfilialnetzes) im Großraum Berlin-Brandenburg für eine Nutzung als Verteilstelle im Krisenfall.

[Krisenhafte Ereignisse und deren Auswirkungen am Beispiel von Kaiser's Tengelmann im Großraum Berlin-Brandenburg](#)

In den letzten Jahren gab es mehrere ungewöhnliche Ereignisse, die das Kundenverhalten über mehrere Tage beeinflussten. Alltägliche Ereignisse, auch wenn sie den regulären Betriebsablauf stören, sind dagegen ein Teil des „Tagesgeschäftes“.

Um eine Abweichung vom „normalen Kundenverhalten“ bei den ungewöhnlichen Ereignissen aufzeigen zu können, wird an dieser Stelle das „normale“ Kundenverhalten präzisiert.

Der Lebensmittelgesamtbedarf allgemein ist relativ konstant, nur ändert sich im Wochenverlauf der Ort, an dem die Lebensmittel konsumiert werden (siehe Abbildung 1, Seite 37). Unter der Woche wird im Vergleich zum Wochenende vermehrt außer Haus gegessen. Das Angebot dazu ist umfangreich, angefangen von der Kitaküche über die Schulkantine bis hin zu Werksküchen, Unimensen, Gaststätten und Schnellimbissen. Mit näher rückendem Wochenende verlagert sich der Lebensmittelkonsum von „außer Haus“ zunehmend in den privaten Haushalt. Auch muss der Bedarf für Sonntag im Voraus eingekauft werden. In der Folge steigen Einkaufsmengen und Ausgaben der Privathaushalte für Lebensmittel. Unterschiedliche Planungsfaktoren wie das Ausmaß der (Nicht-) Planbarkeit des Lebensmittelbedarfes am Wochenende spielen ebenfalls eine Rolle. Das Kaufverhalten, in der Woche weniger im LEH einzukaufen und am Freitag und Samstag mehr einzukaufen, wird allgemein als „normales Kundenverhalten“ betrachtet.

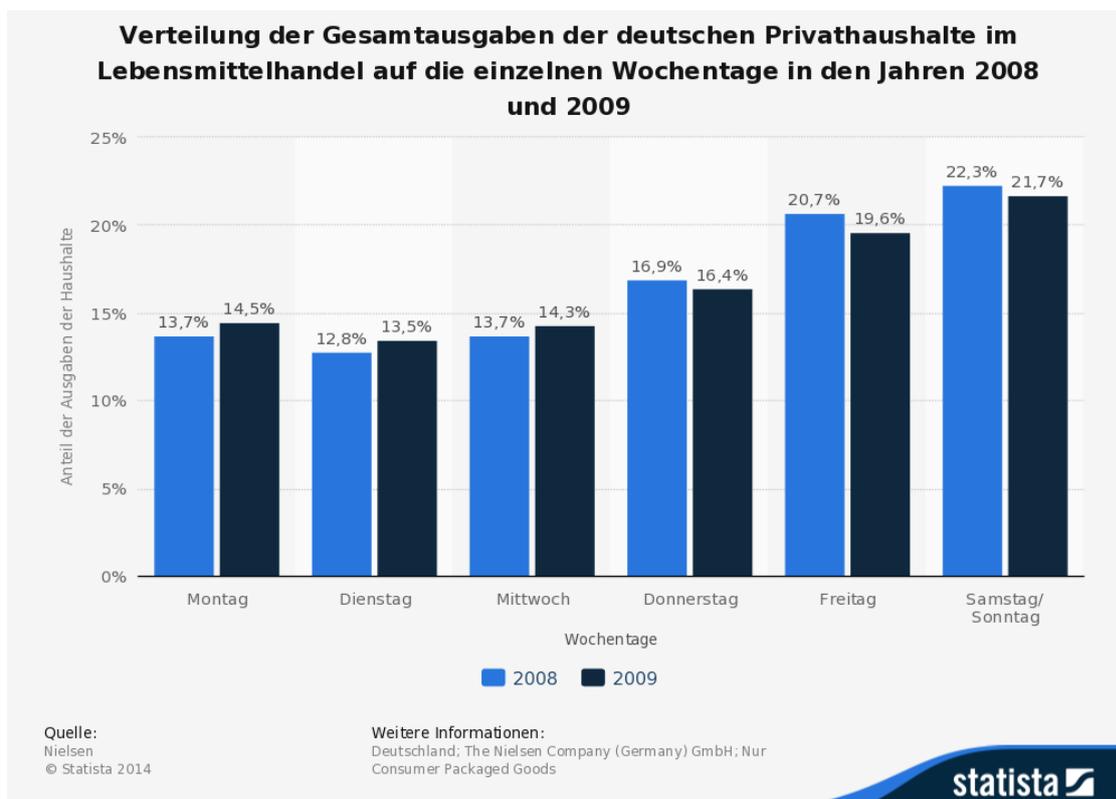


Abbildung 1: Kaufverhalten der Kunden in der Wochenübersicht (Nielsen 2014)

Zu dem wochentagabhängigen Einkaufsverhalten kommen verschiedene Kaufkriterien hinzu, nach denen der Kunde in der Filiale die Artikel aussucht. Für die Kaufentscheidung sind viele Kriterien ausschlaggebend. Die wichtigsten waren laut Umfragen die Frische, der Preis, das Vertrauen in das Produkt und die Herkunft des Produktes. Diese vier Kriterien werden neben dem vom Wochentag abhängigen Einkaufsverhalten als Basis eines „normalen Kundenverhaltens“ definiert. In den Ereignisbetrachtungen wird auf diese Definition zurückgegriffen, um die ereignisabhängigen Veränderungen des Kundenverhaltens herauszustellen.

Zu den alltäglichen Ereignissen werden Störungen gezählt, die während des normalen Betriebsablaufes stattfinden. Der Betriebsablauf wird durch diese Ereignisse belastet, in seiner grundlegenden Durchführbarkeit aber nicht behindert.

Beispiele für diese alltäglichen Ereignisse:

- Lager „Obst & Gemüse“ verweigert Annahme der Ware aufgrund von Qualitätsmängeln.
- Die Vorgaben zu Mindesthaltbarkeitsdaten werden vom Lieferanten nicht eingehalten.
- Es kommt zu Produktions- und Lieferausfällen des Lieferanten.

Aufgrund der Sicherheitsbestände des Lagers sowie der Verfügbarkeit von Substitutionsartikeln (z. B. Verwendung ähnlicher Produkte anderer Hersteller) ist es in der Regel möglich, den Engpass für eine kurze Zeit zu kompensieren. Neben den Sicherheitsbeständen führen weitere Maßnahmen wie Ausweichlieferanten und Nachlieferungen dazu, dass der Kunde von den alltäglichen Ereignissen nicht betroffen wird.

Nichtalltägliche Ereignisse sind hingegen relevante Schadensereignisse, die in der Regel unvorhersehbar, über einen langen Zeitraum oder in einem nicht abschätzbaren Ausmaß eintreffen. Anhand von Beispielen soll im Folgenden gezeigt werden, wodurch diese Ereignisse entstehen können und wie darauf reagiert werden kann.

Coliforme Keime, Juli 2011: Nach Bekanntwerden der mutmaßlichen Verunreinigung von Teilen lokaler Trinkwasserleitungen reagierte die Bevölkerung prompt. Innerhalb eines Werktages wurde das Wasser in den anliegenden Berliner KT-Filialen fast leer gekauft. Das „normale Kundenverhalten“ veränderte sich weg vom preisbewussten Kunden hin zur Bedarfsdeckung um jeden Preis. Gekauft wurde jeder Artikel – vom Preiseinstiegssegment bis hin zu den hochpreisigen Produkten. Durch die sogenannten „Hamsterkäufe“ wurde an einem normalen Werktag ein Verkaufsanstieg von 302 Prozent verzeichnet.

Das Krisenmanagement reagierte umgehend. Durch Verlagerung und zusätzliche Frühlieferungen der betroffenen Artikel konnte die Nachfrage der Bevölkerung gedeckt werden. Im Unternehmen wurde für die betroffene Region der Verlauf der Berichterstattung verfolgt, um bei Bedarf weitergehende Maßnahmen ergreifen zu können. Der Fall der coliformen Keime betraf nur einen kleinen Teil Berlins; konkret waren von 149 Kaiser’s-Filialen 10 betroffen. Hätte die Verunreinigung ganz Berlin erfasst, wäre es vermutlich zu gravierenden Lieferengpässen gekommen.

EHEC, Mai / Juni 2011: Am 23.05.2011 berichtete das Robert Koch-Institut erstmals über – möglicherweise durch den Verzehr von frischem Obst und Gemüse ausgelöste – EHEC-Infektionen in Norddeutschland. Am 05.06.2011 war endlich die Ursache der Erreger bekannt. In diesen 14 Tagen änderte der Kunde sein „normales Kundenverhalten“. Obwohl die erste EHEC-Warnung für Norddeutschland galt, reagierte der Berliner Kunde bereits einen Tag später, am 24.05.2011. Anstatt frische Produkte zu kaufen, die allerdings erst zu einem späteren Zeitpunkt zu Nicht-Verursachern der Krise erklärt wurden, stieg der Kunde umgehend auf tiefgekühlte oder konservierte Obst- und Gemüseartikel um, weil sie ihm sicher erschienen. Das Kundenvertrauen in die betroffenen Produkte kehrte trotz Entwarnung erst allmählich zurück. Im Fall von Gurken beispielsweise gingen einige Wochen ins Land, bevor die Verkaufszahlen nach der Entwarnung wieder das normale Niveau erreichten. Tomaten- und Gurkenbestände beim Großhändler, im Zentrallager und in den Filialen wurden nicht verkauft und mussten kostenintensiv vernichtet werden. Der daraus resultierende Schaden lag allein bei Kaiser’s Tengelmann und dessen Obst- und Gemüsegroßhändlern bei annähernd 300.000 Euro.



Die Reaktion der Kunden war bei den dargestellten Ereignissen gleich, da sich das Kaufverhalten unverzüglich nach der Kenntnisnahme einer möglichen Gefährdung änderte. Der Kunde wechselte von Produkten, die ihm unsicher erschienen, zu solchen, die er als sicher erachtete. Das Preisbewusstsein passte sich der Informationslage an und der Kunde nahm in Kauf, dass er für Erzeugnisse, die ihm sicher erschienen, mehr bezahlen musste. Die Rückkehr zur Normalität erfolgte nur zögerlich.

FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Die deutsche Lebensmittelkette ist komplex, divers und von herausragender Bedeutung für verschiedene Aspekte der Krisenbewältigung. Die Akteure zeichnen sich, trotz allgemein nur spärlich verfügbarer freier Ressourcen, durch eine hohe Fähigkeit zur Bewältigung der alltäglichen Herausforderungen der betrieblichen Praxis aus. Die Kette ist insgesamt stabil und leistungsfähig. Allerdings ist der Handlungsrahmen aufgrund geringer Mittel begrenzt, was zu einer tendenziell geringen Krisenfestigkeit führt. Die verschiedenen Akteure verfügen über unterschiedlich umfangreiche Krisenvorbereitungen und Kapazitäten zur Krisenbewältigung, die nicht unter-, aber auch nicht überschätzt werden dürfen.

Die im Folgenden umrissenen Handlungsempfehlungen basieren auf den Forschungsergebnissen von NeuENV und halten eine Lösung bereit, mittels derer die Schwächen der Lebensmittelkette in Bezug auf die Krisenvorbereitung auszugleichen sind und ein Vorsorgesystem geschaffen werden kann, das sich durch ein sehr hohes Sicherheitsniveau auszeichnet. Die Handlungsempfehlungen sind ambitioniert und sollen das ENV-System stärken, da die Vorbereitung auf einen lang anhaltenden, flächendeckenden Krisenfall für einen Staat wie die Bundesrepublik Deutschland mit ihren speziellen Strukturen und Anforderungen ein dezidiertes und leistungsfähiges Vorsorgesystem erfordert. Die bestehende Lösung (u. a. in Form der Bundesreserve Getreide) erfüllt diese Kriterien nicht und sollte zeitnah nach dem Muster der beschriebenen Handlungsempfehlungen ersetzt werden. Dies setzt allerdings einen entsprechenden politischen Willen voraus. Die Handlungsempfehlungen zielen darauf ab, den Normalzustand der Lebensmittelversorgung durch die Erhöhung der Resilienz aller Akteure möglichst lange aufrechtzuerhalten. Dazu werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

Informationssammlung über die Verfügbarkeit von Lebensmitteln in einer Region / Lagerreichweiten: Bezugnehmend auf die Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung (EWMV) wird vorgeschlagen, zusätzlich zu oder anstelle der EWMV die Lagerreichweiten des LEH per Verordnung zu eruieren, um die Leistungsfähigkeit des LEH im Krisenfall ermitteln zu können. Diese Ermittlung sollte in regelmäßigen Abständen wiederholt werden.

Beziehungen zu Akteuren der Lebensmittelkette aufbauen und potenzielle Ansprechpartner kennen: Bereits in Nicht-Krisenzeiten Beziehungen zu Akteuren der Lebensmittelkette aufzubauen und zu pflegen, wird als Teil einer behördlichen ENV-

Risikokommunikationsstrategie empfohlen und ist die Voraussetzung, um in der Krise eine Zusammenarbeit zwischen Behörden und Wirtschaft mittels klarer Entscheidungswege zu gewährleisten.

Lebensmittelhandel in Krisenkommunikation inhaltlich und instrumentell einbeziehen: Im Falle eines absehbaren oder bestehenden Engpasses bei der Lebensmittelversorgung sollten Behörden ihre Kommunikationsbotschaften inhaltlich mit Vertretern des LEH, ggf. mit allen Akteuren der Lebensmittelkette, abstimmen.

Vertragliche Regelungen für Sicherheitspartnerschaften schaffen: Es empfiehlt sich, die KRITIS-Strategie im Ernährungssektor zu implementieren. Sie sieht u. a. die bevorzugte Behandlung von Akteuren der Lebensmittelkette im Rahmen von Dienstleistungs- und Lieferverträgen jedweder Art (z. B. Strom, Telekommunikation, Treibstoff) für die Dauer der Krise vor.

Zertifizierung: Damit die individuellen Prozesse und Strukturen der einzelnen Akteure berücksichtigt werden können, sollte ein Zertifizierungssystem eingeführt werden, das den jeweiligen Akteuren erlaubt, die Fortschritte und den Grad der Sicherheitsziele, die es vorab zu definieren gilt, zu überprüfen. Die Zertifizierung sollte regelmäßig in zu definierenden Intervallen von ausgewählten Zertifizierungsstellen vorgenommen werden.

Bonus-/Malus-System: Um die Sicherheitsziele zu erreichen, bietet sich als Unterstützung die Einrichtung eines Bonus-/Malus-Systems an. Akteure, denen es gelingt, die gesteckten Sicherheitsziele vor Ablauf des Stichtags zur verpflichtenden Umsetzung zu erreichen, sollten zunächst in den Genuss finanzieller Vorteile kommen. Mit Ablauf aller Umsetzungsfristen empfiehlt es sich, dieses Bonussystem durch ein Bonus-/Malus-System zu ersetzen, welches positive und negative Abweichungen entsprechend finanziell berücksichtigt.

Finanzierung: Die Umsetzung der Bevorratungs- und Handlungsfähigkeitsempfehlungen ist ressourcenintensiv und wird voraussichtlich nicht von allen Unternehmen eigenständig geleistet werden können. Es wäre daher sinnvoll, die Aufwendungen für ENV-orientierte Maßnahmen in einem zu definierenden Ausmaß in Form von steuerlichen Vorteilen und / oder einer staatlichen Förderung innerhalb des Bonus- bzw. Bonus-/Malus-Systems zu kompensieren.

Umsetzung: Die hier beschriebenen Empfehlungen sollten phasenweise umgesetzt werden. Das zertifizierte System ist in seiner Gesamtheit in regelmäßigen Abständen zu überprüfen und im Bedarfsfall durch die Akteure anzupassen.

Informationssystem: Anforderungsgerechte Reaktionen auf Krisensituationen setzen die Verfügbarkeit und den schnellen Austausch aktueller Informationen als Entscheidungsunterstützung voraus. Die Krisenbewältigung im Sinne der ENV bedingt daher mindestens die Verfügbarkeit eines Informationssystems, welches ausgewählte Informationen über die



Akteure der Lebensmittelkette zusammenträgt und darstellt. Ein derartiges Konzept wurde pilothaft in NeuENV in Form des „Demonstrators“ für den LEH umgesetzt.

Bevorratung: Die Bevorratung ist elementarer Bestandteil der Krisenbewältigung bei Krisen mit langanhaltendem und / oder flächendeckendem Abfall der Produktions- und Verteilungskapazitäten. Es wird die Verpflichtung zur dauerhaften Bevorratung eines zu definierenden Notfall-Sortiments in einer zu definierenden Reichweite auf der Grundlage der vorhandenen LEH-Strukturen empfohlen.

Ausgabestellen und Verteilung: Mithilfe der Bevorratung könnten die Strukturen des LEH zur Warenverteilung auch im Krisenfall vollständig beibehalten werden. Es empfiehlt sich, zur Versorgung der Örtlichkeiten (einzelne Regionen des ländlichen Raums), die von Filialen des LEH besonders weit entfernt sind, Hilfsorganisationen (z. B. Deutsches Rotes Kreuz, Freiwillige Feuerwehr) einzubeziehen. Die Handlungsempfehlungen richten sich zudem an weitere Akteure (z. B. Behörden), die in den Handlungsempfehlungen des Projektkonsortiums selbst, in den Projektberichten und ggf. in den entsprechenden Abschnitten dieser Publikation genauer beschrieben werden.

LITERATUR

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) (2003). *Kritische Infrastrukturen*. Verfügbar unter http://www.kritis.bund.de/SubSites/Kritis/DE/Einfuehrung/einfuehrung_node.html [01.07.2015]

Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Hrsg.) (2014). *KRITIS-Sektorstudie. Ernährung und Wasser*. Bonn: Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (2008). *Nationaler Strategieplan Fischerei für Deutschland*. Verfügbar unter http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/EU-Fischereipolitik-Meeresschutz/NationalerStrategieplan.pdf?__blob=publicationFile [01.07.2015]

Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e. V. (2015). *Die Ernährungsindustrie in Zahlen 2015*. Verfügbar unter <http://www.bve-online.de/presse/infothek/publikationen-jahresbericht/deutsche-ernaerungsindustrie2015> [01.07.2015]

DEHOGA Bundesverband (2015). *Systemgastronomie in Deutschland 2015*. Verfügbar unter http://www.dehogabundesverband.de/fileadmin/Startseite/01_Ueber_uns/05_Fachabteilungen/01_Systemgastronomie/Broschuere/2015_FASG_Broschuere.pdf [01.07.2015]

Deutscher Bauernverband e. V. (2015). *Situationsbericht 2014/15*. Verfügbar unter <http://www.bauernverband.de/situationsbericht-2015-projekt> [01.07.2015]

Fisch-Informationszentrum e. V. (2014). *Strukturdaten*. Verfügbar unter <http://www.fischinfo.de/index.php/markt/datenfakten/4769-structurdata-2> [01.07.2015]

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (Hrsg.) (2011). *Herausforderung Klimawandel*. Verfügbar unter http://www.gdv.de/Downloads/Sonderseiten/GDV-Klimabroschuere_2011.pdf [02.07.2015]

GfK Panel Services / Retail & POS Research 2011. *Marktuntersuchung*. (2011). Nicht frei verfügbar.

Lange, H.-J., Endreß, C., Wendekamm, M. & Matzke, M. (2012). Akteure, Perspektiven und Wechselbeziehungen der Naturgefahrenabwehr. In Forschungsforum Öffentliche Sicherheit (Hrsg.). *Schriftenreihe Sicherheit Nr. 9*. Berlin: Freie Universität Berlin.

Lebensmittelzeitung (2015). *Top 30 Lebensmittelhandel Deutschland 2015*. Verfügbar unter http://www.lebensmittelzeitung.net/business/daten-fakten/rankings/Top-30-Lebensmittelhandel-Deutschland-2015_616.html#rankingTable [01.07.2015]

Nielsen (2014). *Verteilung der Gesamtausgaben der deutschen Privathaushalte im Lebensmittelhandel auf die einzelnen Wochentage in den Jahren 2008 und 2009*. Verfügbar unter <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/161855/umfrage/verteilung-der-ausgaben-der-deutschen-haushalte-im-lebensmittelhandel-auf-wochentage-2008-und-2009> [16.05.2014]

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2010). *Regionale Ergebnisse der Landwirtschaftszählung 2010*. Verfügbar unter http://www.statistik-portal.de/statistik-portal/landwirtschaftszaehlung_2010.pdf [01.07.2015]

Statistisches Bundesamt (2015). *Jahresbericht Industrie / Verarbeitendes Gewerbe*. Verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/IndustrieVerarbeitendesGewerbe/Strukturdaten/Jahresbericht.html> [01.07.2015]



3 Ernährungsnotfallvorsorge – Staatliche Strukturen und Tendenzen

Anna Brinkmann, Joachim Gardemann, Eva Stengel (Fachhochschule Münster) Karolin Bauer (Freie Universität Berlin)

ZUSAMMENFASSUNG

Der folgende Beitrag zeigt die momentane Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge in Deutschland auf. Ausgehend von einer umfassenden Literatur- und Dokumentenanalyse werden Schwachstellen des bestehenden Konzeptes herausgestellt und durch die Ergebnisse qualitativer, persönlich geführter Experteninterviews sowie einer quantitativen Onlinebefragung mit Vertretern der Ernährungsnotfallvorsorge vertieft. Zur Gewinnung alternativer Umsetzungsansätze erfolgt zudem eine Betrachtung internationaler Konzepte hinsichtlich der Absicherung der Lebensmittelversorgung in Krisen, die durch die Erkenntnisse telefonisch geführter Experteninterviews der Länder Großbritannien, Finnland und den Niederlanden untermauert werden. Abschließend werden aus den erarbeiteten Inhalten Handlungsempfehlungen abgeleitet und diskutiert, die zu einem praxistauglicheren Konzept der Ernährungsnotfallvorsorge beitragen könnten.

HINTERGRUND

Die Fachhochschule Münster befasste sich im Rahmen des Forschungsprojektes NeuENV mit der Untersuchung der staatlichen Strukturen der Ernährungsvorsorge und analysierte die Praxistauglichkeit der bestehenden materiellen wie auch planerisch-organisatorischen Strukturen und Maßnahmen. Vor dem gegebenen Forschungshintergrund und aus dem bestehenden Forschungsstand ergab sich zu Beginn der Arbeit die folgende Forschungsfrage mit ihren Unterpunkten: Inwieweit sind die bestehenden Strukturen der staatlichen Ernährungsnotfallvorsorge praxistauglich, wie können sie optimiert werden und welche Neuerungen können dazu beitragen, ein Konzept der Ernährungsnotfallvorsorge zu schaffen, welches den Anforderungen der modernen Gesellschaft (auch perspektivisch) angemessenen ist?

- Untersuchung der bestehenden staatlichen Vorsorgeplanungen auf ihre Einsatzmöglichkeit und Praxistauglichkeit im Krisenfall.
- Untersuchung der Reagibilität der staatlichen Vorsorge (organisatorische Strukturen, materiell-investive Vorkehrungen).
- Untersuchung der Kooperationsmöglichkeiten mit Hilfsorganisationen und privatwirtschaftlichen Lebensmittelversorgern.
- Diskussion möglicher Handlungsempfehlungen.

Um die obenstehende Forschungsfrage beantworten zu können, erfolgte zunächst eine grundlegende Analyse der staatlichen Strukturen der Ernährungsnotfallvorsorge. Daten und Berichte aus der Literatur und seitens verantwortlicher Ministerien wie der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung sowie dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft wurden durch Erkenntnisse aus persönlich geführten Experteninterviews und aus einer Onlinebefragung erweitert. Zusätzlich zu der Betrachtung der nationalen ENV-Strukturen wurden eine Literaturrecherche sowie telefonische Interviews zum Thema der Absicherung der Nahrungsmittelversorgung in Krisenzeiten mit verantwortlichen Ansprechpartnern im internationalen Raum geführt.

Im ersten Abschnitt dieses Berichts erfolgt eine Übersicht zu den umfassend zusammengetragenen Informationen in Bezug auf die momentanen Strukturen der ENV. Im Licht der aus den Experteninterviews und der Onlinebefragung gewonnenen Erkenntnisse konnte die Analyse der bestehenden Strukturen in Bezug auf ihre Praxistauglichkeit und Einsatzmöglichkeit dargestellt werden. Abschließend werden verschiedene Handlungsansätze zur Optimierung der ENV diskutiert und mögliche Änderungs- und Forschungsbedarfe aufgezeigt.

ERNÄHRUNGSNOTFALLVORSORGE IN DEUTSCHLAND

Grundlagen der Ernährungsnotfallvorsorge

In Deutschland herrscht das Prinzip der Versorgungssicherheit im Sinne einer ständigen Verfügbarkeit von Gütern unter Einschluss einer stetig gesicherten Nahrungsmittelversorgung der Verbraucher (Menski & Gardemann 2008, S. 32). Damit die Nahrungsmittelversorgung auch in Ausnahmefällen aufrechterhalten werden kann, müssen die grundlegenden Strukturen und Abläufe auf den nachstehenden Ebenen verantwortungsvoll geplant und umgesetzt werden (Bauer & Minsch 2012, S. 23):

- Nahrungsmittelerzeuger (in- und ausländische Landwirtschaft)
- Ernährungsindustrie (ggf. Aufbereitung der Lebensmittel)
- Handel (Verkauf der Lebensmittel an den Endverbraucher)

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Lebensmittelhandel in der Distribution der Lebensmittel am bedeutendsten ist, jedoch ein geringer Anteil der Lebensmittelversorgung auch über Direktverkäufe im Rahmen landwirtschaftlicher Betriebe und Wochenmärkte abläuft. Zudem trägt auch die Eigenproduktion einzelner Haushalte (Anbau von Obst und Gemüse im eigenen Garten), wenn auch nur in sehr geringem Maße, zur Nahrungsmittelversorgung und -sicherstellung bei (Menski & Gardemann 2008, S. 32; vgl. Kapitel 2).



Trotz der verlässlich ausgebauten Strukturen kann es jedoch durchaus zu Lücken in der Versorgung mit Lebensmitteln kommen. Im weitreichenden Fall wird dann von der sogenannten Versorgungskrise gesprochen, die sich als Situation definieren lässt, in der „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“ (EVG, § 1 Abs. 2).

Diesbezüglich ist allerdings anzumerken, dass eine genaue Definition der Bedingung „in wesentlichen Teilen des Bundesgebietes“ (EVG, § 1 Abs. 2) in den entsprechenden Gesetzestexten und der Fachliteratur nicht vorgenommen wird. In der Praxis trete dieser Zustand vermutlich erst ein, so nehmen Solmecke und Wolter an, wenn annähernd das gesamte Bundesgebiet betroffen ist (1994, S. 18). Auch wenn das Risiko eines solch weitreichenden Zusammenbruchs der Lebensmittelversorgung als eher gering zu beurteilen ist, können zumeist weniger weitreichende Störungen innerhalb der Produktions- und Handelskette durch vielfältige Gründe hervorgerufen werden, welche nachfolgend stichpunktartig aufgeführt werden (Eberle et al. 2005, S. 3; van Laak 2001, S. 373; Rexroth 2010; Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung 2014):

- Natur- und Umweltkatastrophen (z. B. (Winter-)Stürme, Überschwemmungen)
- Biogene Gefahren (z. B. Tierseuchen, Pandemien)
- Ungünstige Wetterverhältnisse während der Wachstumsperiode insbesondere in Bezug auf die Landwirtschaft (Klimaänderungen)
- Unfälle in großtechnischen Anlagen (z. B. großflächiger Stromausfall)

In die Untersuchungen des Projektes NeuENV fließen jedoch lediglich die zwei friedenszeitlichen Szenarien einer Pandemie sowie eines Schneesturms mit Zusammenbruch der Verkehrsinfrastruktur und Stromausfall ein, weshalb auf die nähere Betrachtung von politischen-militärischen beziehungsweise verteidigungsbezogenen ENV-Fällen verzichtet wird.

Durch das Auftreten von Krisen- bzw. Krisensituationen kann es u. a. zu den folgenden Gefahren für die Versorgung der Bevölkerung kommen (van Laak 2001, S. 373; Rexroth 2010):

- Störung des freien Handels und Güterausstausches
- Ausbleiben von Lebensmittel- und Futtermittelimporten
- Ausfall wesentlicher Bereiche der Primärproduktion
- Ernteverluste
- Störung der Versorgung durch die Ernährungsindustrie in Ballungsgebieten
- Zusammenbruch Kritischer Infrastrukturen
- Längerfristiger Zusammenbruch der Stromversorgung
- Hamsterkäufe

Um eine Versorgungskrise erfolgreich zu überbrücken und die Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung im Krisenfall zu wahren, besteht in Deutschland die sogenannte Ernährungsnotfallvorsorge (ENV) (EVG § 1; BLE 2015a). Die ENV schließt laut Rasche et al. (2001, S. 39) „alle vorbeugenden, vorbereitenden und ausführenden Maßnahmen zur Lösung von Problemen bei der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln unabhängig von der Ursache und der rechtlichen Einstufung der Krise“ ein. Rechtlich gesehen liegt die ENV im Zuständigkeitsbereich des Staates. Privatwirtschaftlichen Unternehmen sowie Bevölkerungsmitgliedern kommt keine direkte rechtliche Verpflichtung im Rahmen der ENV zu. Diese Zuständigkeitsverteilung kann wie folgt zusammengefasst werden (Gillert 2013, S. 3):

- Staat: Verpflichtung abgeleitet aus staatlichen Schutzpflichten
- Privatwirtschaftliche Unternehmen: keine gesetzliche Verpflichtung¹
- Bürger: keine gesetzliche Verpflichtung zur Eigenvorsorge

Da staatliche Stellen allerdings unmöglich für alle erdenklichen Störungen in der Lebensmittelversorgung vorbereitet sein können, werden seitens des Bundes und entsprechender Behörden (z. B. über die Internetplattform www.ernaehrungsvorsorge.de) Vorteile und mögliche Verwendungskonzepte einer individuellen, freiwilligen Lebensmittelbevorratung für Krisenfälle verbreitet (BMEL 2015a; Solmecke & Wolter 1994, S. 56). Als Richtwert wird ein für 14 Tage ausreichender Vorrat empfohlen.² Um dabei speziellen Bedürfnissen und Präferenzen gerecht zu werden, sollte ein eigener Lebensmittelvorrat entsprechend der individuellen Ansprüche eingerichtet werden. Abgesehen von der versorgenden Funktion in Krisenfällen kann ein solcher Vorrat natürlich auch im Alltag von Vorteil sein, wenn zum Beispiel unerwartet Besuch kommt oder ein Krankheitsfall auftritt (Solmecke & Wolter 1994, S. 56; vgl. Kapitel 5).

Rechtlicher Rahmen der Ernährungsnotfallvorsorge

Um die rechtlichen Grundlagen für die Maßnahmen friedenszeitlicher ENV-Fälle vollständig abzubilden, wird zunächst der Ursprung des Ernährungsvorsorgegesetzes im Ernährungssicherstellungsgesetz dargelegt.

Der Ausgangspunkt der rechtlichen Regelungen zur friedenszeitlichen ENV liegt in dem verteidigungsbezogenen Ernährungssicherstellungsgesetz, das am 24.08.1965 aufgrund zunehmender weltpolitischer Spannungen im Gesamtrahmen der Notstandsgesetzgebung erlassen wurde (BLE 2015b). Erst im Jahre 1990 erfolgte nach einer Überprüfung der

¹ Die Privatwirtschaft ist teilweise indirekt durch die Abgabe bestimmter (Unternehmens-)Daten und im ENV-Fall durch die Ausgabe von gegebenenfalls Rohstoffen, Gütern und Produkten betroffen.

² Der genaue Grund für die Festlegung des Vorrats für 14 Tage konnte auch mithilfe einer umfassenden Literaturanalyse und Gesprächen mit Experten nicht vollständig geklärt werden.



gesetzgeberischen Vorsorgemaßnahmen die Unterteilung der ENV in die Gesetzeskomponenten des Ernährungssicherstellungsgesetzes (ESG) und des Ernährungsvorsorgegesetzes (EVG). So wurden aufgrund des Reaktorunglücks in Tschernobyl im Jahre 1986 „die gesetzgeberischen Vorkehrungen des Ernährungssicherstellungsgesetzes für Notsituationen im Ernährungsbereich“ (Solmecke & Wolter 1994, S. 16) untersucht. Es herrschten zwar keine akuten Versorgungsprobleme, doch verdeutlichte das Reaktorunglück die Möglichkeit friedenszeitlicher Gefährdungslagen (Solmecke & Wolter 1994, S. 16). Resultierend daraus wurde am 20.08.1990 das Ernährungsvorsorgegesetz (EVG) verabschiedet, das die Eingriffsmöglichkeiten des Staates im Rahmen der ENV in friedenszeitlichen Krisen formuliert. Mit der Verabschiedung des EVG und den entsprechenden Änderungen des ESG erfolgte die klare Gliederung der staatlichen Vorsorgemaßnahmen in verteidigungs- und nicht-verteidigungsbezogene Regelungen im Fall von Krisen im Ernährungsbereich (BLE 2015b; Solmecke & Wolter 1994, S. 16).

Das ESG und das EVG haben zwar unterschiedliche Zielsetzungen, stimmen jedoch nach Konzeption, Struktur und Gestaltung des jeweiligen Regelwerks in weiten Teilen überein. Die Durchführung des ESG durch die Länder und Kommunen erfolgt als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung des Bundes, während die Ausführung des EVG prinzipiell den Ländern obliegt (BLE 2008, S. 4; EVG §§ 4, 8).

Sowohl im ESG als auch im EVG werden Strukturen festgelegt, die das Eingreifen des Staates in Krisenzeiten definieren. Im ESG (§ 1) und im EVG (§ 2) sind sogenannte Ermächtigungskataloge aufgeführt. Diese „ermöglichen dem Staat unter bestimmten Voraussetzungen den Eingriff in das Bewirtschaftungssystem der Ernährungs- und Landwirtschaft“ (Menski & Gardemann 2008, S. 34).³ Auf Grundlage dieser Verordnung erheben die zuständigen Behörden des Bundes und der Länder im Rahmen der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung (EWMV) im vierjährigen Turnus Daten zur Produktions- und Lagerkapazität relevanter Betriebe. Die zuständigen Stellen haben durch die entsprechende Erhebung bereits vor einer Krise die wichtigsten Daten der ernährungswirtschaftlich bedeutsamen Betriebe erhalten. Meldepflichtig im Sinne der EWMV sind Betriebe der Lebensmittelwirtschaft und des Handels, u. a. Mühlen, Bäckereien, Schlachthöfe, Metzgereien, Molkereien, Betriebe zur Herstellung von Fertiggerichten und Lagerbetriebe. Gemeldet werden dabei u. a. Angaben zur Produktions- und Lagerkapazität, zur Anzahl der Arbeitskräfte, zu betriebspezifisch notwendigen Betriebsmitteln sowie der benötigte Energie- und Wasserbedarf (BLE 2015c). Allerdings ist die Datenerhebung bereits seit 2011 ausgesetzt und pausiert nach aktuellen Angaben noch bis 2017 (Bundesrat 2013, S. 1).

³ Die Ermächtigungskataloge dienen dazu, um im Krisenfall lenkend in die Versorgung eingreifen zu können. Die zuständigen Behörden benötigen vor einer Krise die wichtigsten Daten von den für die Versorgung relevanten ernährungswirtschaftlichen Betrieben. Die Daten werden im Rahmen der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung nach Landesrecht von den zuständigen Behörden erhoben.

Planerisch-organisatorische Maßnahmen

Um im Sinne der Ernährungsnotfallvorsorge vorbereitet zu sein, werden von staatlicher Seite unterschiedliche planerisch-organisatorische Maßnahmen vorgehalten, für deren Umsetzung bereits in Nicht-Krisenzeiten Ressourcen benötigt werden. So nimmt u. a. die BLE auf Bundesebene zentrale Aufgaben der Ernährungsnotfallvorsorge wahr (EVG § 6). Hierzu gehören die regelmäßige Erfassung der Versorgungssituation und Planungsaufgaben sowie die organisatorische und technische Betreuung der nationalen Nahrungsmittelvorräte. Im Falle einer Versorgungskrise erhält die BLE erweiterte Kompetenzen zur Sicherung der bundesweiten Versorgung mit Nahrungs- und Futtermitteln (BLE 2015b).

In Bezug auf den Informationsaustausch seitens der staatlichen Stellen der Ernährungsnotfallvorsorge ist das Informationssystem ENV (IS-ENV) zu nennen. Das IS-ENV war ursprünglich in die folgenden drei Module unterteilt: Das Fachinformationssystem ENV (FIS-ENV), das Geo-Informationssystem ENV (GIS-ENV) und das Öffentliche Portal zur Bürgerinformation. (Köbke & Friedrich 2004, S. 174–175) Diesbezüglich richtet sich das FIS-ENV schwerpunktmäßig auf den Informationsaustausch und die virtuelle Akteurs-Zusammenarbeit von Experten aus Bund und Ländern aus (Köbke et al. 2007, S. 119). Das GIS-ENV diente ENV-beauftragten Behördenmitarbeitern noch bis Ende 2014 als geschlossener Bereich zur Beurteilung von Versorgungslagen durch Einsichtsmöglichkeit in bundesweite Karten- und Datenbestände, durch Erarbeitung entsprechender Planungsgrundlagen sowie durch Einschätzung der Gefahrenpotenziale aufgrund möglicher Beeinträchtigung Kritischer Infrastrukturen (Köbke & Friedrich 2004, S. 174–176). Durch die Deaktivierung des Geoinformationssystems ist eine gemeinsame Plattform des Bundes, der Länder und der Kommunen für den Informationsaustausch sowie eine umfassende Datensammlung für den Fall einer Versorgungskrise nicht mehr vorhanden. Das öffentlich zugängliche Internetportal des IS-ENV besteht jedoch weiterhin und dient unter der Adresse www.ernaehrungsvorsorge.de als bürgerorientierte Plattform, die rechtliche und organisatorische Informationen über die private und staatliche Ernährungsnotfallvorsorge bietet (BLE 2008, S. 8; BMEL 2015a).

Im Weiteren folgt ein Exkurs zum Thema der nationalen Krisenvorräte: Es ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Einlagerung dieser staatlichen Lebensmittelvorräte um eine politische Entscheidung mit Blick auf die staatlichen Schutzpflichten handelt, die nicht direkt mit der ENV zusammenhängt (vgl. BLE 2015e). Da im aktuellen öffentlichen und politischen Diskurs jedoch häufig die nationalen Krisenvorräte und die ENV verknüpft werden, soll folgend ein kurzer Überblick gegeben werden.



Exkurs: Bestehende staatliche Lebensmittelreserven

Über die Verwaltungs- und Planungsaufgaben hinausgehend, organisieren, lagern und verwalten die zuständigen staatlichen Stellen Lebensmittelreserven, um die Versorgungssicherheit der Bevölkerung auch in Krisenzeiten zu gewährleisten (BLE 2015d). Da die Freigabe dieser Vorhaltungen unter Berücksichtigung der innerhalb dieses Forschungsprojektes zugrunde liegenden friedenszeitlichen Szenarien (Schneesturm und Pandemie) im Rahmen der einschlägigen Verordnungen nicht wahrscheinlich ist, wurde auf eine tiefere Analyse dieser in Bezug auf Kosten und Nutzen verzichtet.

Weiter sind genaue Informationen zu den Nahrungsmittelvorhaltungen im Rahmen des Zivilschutzes lediglich den zuständigen Behörden der Gefahrenabwehr bekannt und werden in der Literatur nur in den Grundzügen dargelegt (Solmecke & Wolter 1994, S. 54). Somit können entsprechende detaillierte Informationen wie beispielsweise Daten zu den Standorten bestimmter Vorratslager in diesem Bericht nicht weiter ausgeführt werden.

Im Allgemeinen wird in Bezug auf die Nahrungsmittelvorhaltungen des Bundes von den Nationalen Krisenvorräten gesprochen, welche aus der Bundesreserve Getreide und der Zivilen Notfallreserve bestehen und der Bevölkerung zur Überbrückung kurzfristiger Versorgungsengpässe in Krisensituationen dienen sollen (BMEL 2015b; Rexroth 2010, S. 308). Alle zehn Jahre werden sogenannte Wälzungen (oder auch Umwälzungen) vorgenommen. Dabei werden die lagernden Notfallreserven „mit Ausnahme der Kondensmilch [...] verkauft und zwecks Haltung des Sollbestandes durch den Einkauf frischer Ware wieder ersetzt“ (BLE 2008, S. 7). Der Verkauf der vorgehaltenen Lebensmittel erfolgt dabei über öffentliche Ausschreibungen und die ehemaligen Reserven fließen zurück in den freien Markt (BLE 2012).

Bundesreserve Getreide

Bei der Bundesreserve Getreide handelt es sich um eingelagerte Vorräte an Brotgetreide (Weizen, Roggen und Hafer). Diese Reserve umfasst in etwa 640.000 Tonnen Weizen, 115.000 Tonnen Roggen und 86.000 Tonnen Hafer (Gizewski 2015). Im Krisenfall dienen diese Vorräte dazu, die Mehl- und Brotversorgung der Bevölkerung weiterhin abzusichern.

Aufgrund der notwendigen Weiterverarbeitungsschritte vom Getreide zum Mehl beziehungsweise Brot wird die Bundesreserve Getreide in räumlicher Nähe zu Mühlen gelagert (BMEL 2015b). Um die Sicherheit der Getreidelager für den Krisenfall zu stärken, sind die Adressen der etwa 150 Lagerstandorte nur den direkt verantwortlichen Behörden bekannt (BMEL 2015c; Rexroth 2010, S. 308). Denn „bei einer Veröffentlichung der Standorte der Lagerstätten würde die Wahrscheinlichkeit, dass in einer Versorgungskrise die Lager das Ziel von Plünderungen würden, deutlich zunehmen“ (BMEL 2015c). Allerdings wurden im Rahmen des Abverkaufs der Bundesreserve im Jahre 2012 Angaben zur ungefähren geografischen Lage der Bestände gemacht. So heißt es: „Die Lagerorte befinden sich in den Postleitzahlgebieten 22, 74, 84, 33, 19 und 04“ (agrarheute.com 2012).

Zivile Notfallreserve

Neben der Bundesreserve Getreide wird im Rahmen der staatlichen Vorsorge die Zivile Notfallreserve angelegt. Im Unterschied zur Bundesreserve Getreide setzt sich die Zivile Notfallreserve aus verbrauchsfertigen Lebensmitteln zusammen. Im Näheren sind dies Einlagerungen von Reis (Lang- und Rundkorn), Hülsenfrüchten (Erbsen und Linsen) sowie Vollmilchpulver und Kondensmilch (BLE 2015e; BMEL 2015b). Die staatlichen Getreidevorräte und die Bestände an Reis und Hülsenfrüchten werden in gemieteten Lagerhallen eingelagert. Die Kondensmilch hingegen wird aufgrund der kürzeren Haltbarkeitsdauer direkt bei dem entsprechenden Hersteller in sogenannten Werkslagern untergebracht. (BLE 2015e; Rexroth 2010, S. 308) Diesbezüglich sind die eingelagerten Bestände der Kondensmilch laut Vertrag zwar Eigentum der BLE, die Bestände verbleiben allerdings bei dem Produzenten und sind Teil des fortlaufenden Warenzyklus (BLE 2015e).

Die Menge der eingelagerten Bestände bleibt über das gesamte Jahr hin gleich. Die Zivile Notfallreserve dient dazu, „dass gravierende Störungen und Unterbrechungen bei der Versorgung der Bevölkerung insbesondere in den Ballungsgebieten für den Zeitraum bis zum Wiedereinsetzen einer geregelten Versorgung überbrückt werden können“ (Solmecke & Wolter 1994, S. 55).

Freigabe der staatlichen Lagerbestände

Die Freigabe der staatlichen Lebensmittelvorräte im Krisenfall erfolgt über die Bundesverwaltung. Diesbezüglich werden die Notfallreserven zunächst zurückgehalten, da die Pflicht zur Bewältigung der Versorgungskrise und entsprechender Versorgung der Bevölkerung zuerst auf Ebene der Länder angesiedelt ist.⁴ Erst wenn die Kapazitäten der Länder nicht ausreichen und diese ihre Aufgabe nicht bewerkstelligen können, können sie gemäß Artikel 35 des Grundgesetzes Unterstützung anfordern (Rexroth 2010, S. 311). Der Antrag auf Freigabe der Lagerbestände muss beim BMEL eingereicht werden.

„Da ein Großteil der Lagerstätten nicht über eine Gleisanbindung verfügt, müsste der Abtransport per Lastkraftwagen erfolgen. In zivilen Krisenlagen soll bei der Verteilung der Notvorräte auf entsprechende Transportverbände des THW oder anderer Hilfsorganisationen zurückgegriffen werden. Im Zuge der Amtshilfe wäre auch der Einsatz von Transportkapazitäten der Bundeswehr möglich. Reichen die Transportkapazitäten nicht aus, könnten bei entsprechender Bedarfsmeldung seitens der Länder durch das Verkehrsleistungsgesetz per Anordnung z. B. Speditionen verpflichtet werden, bestimmte Transportleistungen gegen Entschädigung durchzuführen“ (Schmidt 2013, S. 35).

Die Organisation und Umsetzung der Verteilung sowie eventuell notwendige Schritte der Weiterverarbeitung liegen allein in der Zuständigkeit der Länder (Rexroth 2010, S. 311; BMEL 2015c).

⁴ Gefahrenabwehr im Katastrophenfall ist gemäß Artikel 70 des Grundgesetzes Aufgabe der Länder.



Bezogen auf die Freigabe der Lagerbestände ist allerdings anzumerken, dass es in Deutschland noch keinerlei Krisensituation gab, in der auf die staatlichen Notfallreserven zugegriffen wurde (BMEL 2015c). So ist auch im Falle eines Schneesturms oder einer Pandemie nicht davon auszugehen, dass diese sich zu einer Versorgungskrise ausweiten und so auf die nationalen Krisenbestände zurückgegriffen werden würde. Stattdessen ist es wahrscheinlich, dass derartige Krisenfälle durch den Katastrophenschutz auf Kommunal- beziehungsweise Länderebene bewältigt würden. Denn das materielle staatliche ENV-Konzept könnte erst zur Anwendung kommen, wenn im Krisenfall Strukturen der Nahrungsmittelversorgung weitreichend versagen (Menski & Gerhold 2012, S. 26–27).

Es lässt sich festhalten, dass Behörden wie die BLE und das BMEL für eine Vielzahl von Koordinierungsaufgaben verantwortlich sind. Die ausschlaggebende Entscheidung über die Freigabe der Notfallreserven beziehungsweise ausschließliche Verfügungsgewalt im Rahmen der staatlichen Schutzpflichten steht hingegen nur der Bundesregierung zu (Rexroth 2010, S. 309; Solmecke & Wolter 1994, S. 54).

Kosten für die Maßnahmen der Notfallvorsorge

Die nachstehende Abbildung (Seite 52) zeigt die monetären Aufwendungen für die behördlichen ENV-Maßnahmen im Jahre 2014. Der größte Teil der Kosten (70,42 %) wird für die Erstattung der Verwaltungskosten aufgewendet.

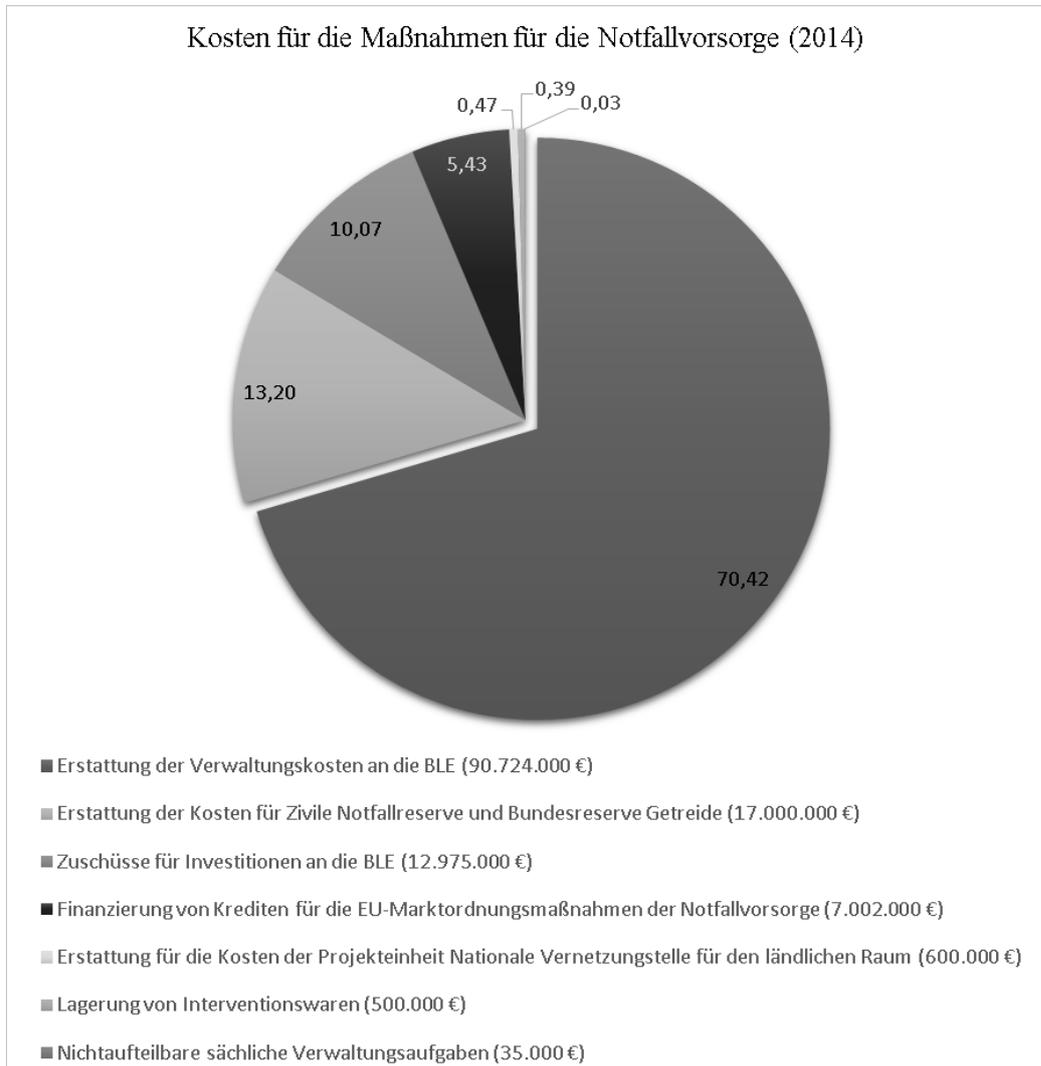


Abbildung 1: Kosten der Maßnahmen für die Notfallvorsorge für das Jahr 2014 (Quelle: BMF 2015)

REAGIBILITÄT DER STAATLICHEN VORSORGE

Reagibilität planerisch-organisatorischer Maßnahmen

Aufgrund der gesetzlichen Grundlagen und Verordnungen der Ernährungsnotfallvorsorge verwalten und organisieren die zuständigen Stellen BMEL und BLE kontinuierlich sämtliche Prozesse, Strukturen und Vorhaltungen der ENV. Allerdings ändert sich die Organisation, insbesondere in Bezug auf die planerisch-organisatorischen Maßnahmen der ENV, in jüngster Zeit merklich. Diese Entwicklung ist im Rahmen des Forschungsprojektes NeuENV besonders relevant, da es vor allem die nicht-materiellen Vorsorgeplanungen sind, die als Mittel zur Krisenprävention und -bewältigung dienen. Diese basieren auf der Erhebung von Betriebs- und Produktionsdaten im Rahmen der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung, die jedoch derzeit ausgesetzt ist. Diese



Unterbrechung der Informationsbeschaffung ist insofern kritisch zu beurteilen, als dass die Daten eine wichtige Planungs- und Verteilungshilfe im Krisenfall darstellen.

Nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes fallen zwar die Kosten der Notfallvorsorge-Maßnahmen relativ gering aus, allerdings kritisierte der Bundesrechnungshof auf der Agrarministerkonferenz im Jahre 2012 die bestehenden Strukturen der Ernährungsnotfallvorsorge. Demnach fehle es der durch das BMEL umgesetzten Vorsorge an einem umfassenden und praxistauglichen Konzept der Krisenbewältigung. Diese Kritik wird u. a. damit begründet, dass auf Bundesebene trotz wiederholter Reformbestrebungen bislang kein einheitliches Regelwerk entwickelt werden konnte.

Vor diesem Hintergrund forderte der Haushaltsausschuss die Bundesregierung auf, bis zum 01.03.2014 einen Bericht über ein „zeitgemäßes Konzept eines integrierten ressortübergreifenden Ansatzes zur Bewältigung möglicher Krisenszenarien und der sich daraus ableitenden Folgen für den Bundeshaushalt“ auszuarbeiten (Deutscher Bundestag 2012, S. 186).

Reagibilität der nationalen Krisenvorräte

In Bezug auf die nationalen Krisenvorräte wird seit einigen Jahren diskutiert, ob die Lager in der momentanen Form noch erforderlich sind. Diesbezüglich wird zum einen kritisiert, dass die momentane Organisation nicht mehr zeitgemäß ist, da sie sich noch immer an den gesellschaftlichen Anforderungen der 1960er-Jahre orientiert (Rexroth 2010, S. 308). Zum anderen erscheinen sowohl der Verteidigungsfall wie auch eine Lebensmittel-Versorgungskrise in einem wesentlichen Gebiet der Bundesregierung als Ausgangspunkt für das Inkrafttreten der Krisenmaßnahmen als relativ unwahrscheinlich oder zumindest äußerst selten. Im Allgemeinen erscheint die Beibehaltung eines Vorsorgekonzeptes jedoch insbesondere in Anbetracht möglicher Bedrohungsszenarien wie einem weitreichenden Ausfall von Infrastruktur sinnvoll – ein vielseitig einsetzbares und praxistaugliches Konzept der Sicherstellung einer Nahrungsmittelversorgung für Krisenfälle scheint hier zielführender zu sein.

In Bezug auf die Lagerung und insbesondere die Lagerdauer der Bundesreserve Getreide ist darüber hinaus kritisch anzuführen, dass die Bestände immer wieder von Schädlingen wie Dörrobstmotten befallen sind. Die schädlingsfreie Langzeitlagerung stellt im Allgemeinen eine große Herausforderung dar. Auch durch ein von der Bundesregierung gefördertes Innovationsprojekt zum Thema Vorratsschutz durch schädlingsdichte Lagerung konnten in Bezug auf die zehnjährig gelagerte Bundesreserve Getreide keine Lösungsansätze zur Minimierung des Schädlingsbefalls erarbeitet werden (Adler 2015, S. 9).

WAHRNEHMUNG DER ENV IN DER PRAXIS

In diesem Abschnitt erfolgt zunächst die Darstellung der Ergebnisse sowohl aus den Experteninterviews mit ausgewählten Länderreferenten der ENV als auch der durchgeführten Onlinebefragung, die sich an für die ENV Verantwortliche der Kommunal-, Landes- und Bundesebene richtete. Anschließend werden die Interviewergebnisse interpretiert und diskutiert.

Ansätze aus Experteninterviews (national)⁵

Durch Interviews, die mit verschiedenen Vertretern der Ernährungsnotfallvorsorge auf Landesebene geführt wurden, konnten Ergebnisse zur Wahrnehmung und Beurteilung der momentanen Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge herausgearbeitet werden. Mit Blick auf die Entwicklung praxistauglicher Handlungsansätze zur Optimierung der derzeitigen Strukturen der ENV sind die Empfehlungen zur zukünftigen Entwicklung der Ernährungsnotfallvorsorge von besonderer Relevanz und werden im Weiteren exemplarisch aufgezeigt.

ANSÄTZE ZUR ZUKÜNFTIGEN ENTWICKLUNG DER ERNÄHRUNGSNOTFALLVORSORGE

Gesetzlicher Rahmen und Organisation

- Das EVG und das ESG sollten zusammengelegt und den Gesetzen ausführlichere Definitionslisten hinzugefügt werden.
- Insgesamt sollte ein System geschaffen werden, das bereits in kleineren Krisen eingesetzt und erprobt werden kann.
- Bereits auf unterster Ebene sollte eine Vernetzung der Akteure stattfinden (Vertreter der Hilfsorganisationen, der Behörden und der Lebensmittelwirtschaft), da bisher keine Absprachen existieren.
- Eine klarere Definition, wann das EVG zum Einsatz kommt, sollte gegeben werden, die Verordnungen sollten entsprechend ausgearbeitet werden.
- Nachbarländer würden im ENV-Fall Unterstützung leisten.
- Es sollte in jedem Fall eine Liste mit Ansprechpartnern und Adressen geben und darüber hinaus auch regelmäßige Treffen.
- Auf Bundesebene sollte es bereits einen Runden Tisch mit dem Lebensmittelhandel als Partner geben.
- Es gibt bislang keine Vernetzung der ENV mit der Trinkwassersicherung, diese wäre jedoch sinnvoll.

⁵ Die Auswertung der persönlich geführten qualitativen Interviews erfolgte nach der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring.



- Eine Ernährungskrise geht immer auch mit anderen Vorkommnissen einher (z. B. Stromausfall). Daher sollten auch weitere KRITIS bei den Planungen berücksichtigt werden.
- Definitionen und Zuständigkeiten sind nicht klar definiert.
- Die Vorsorgeplanungen sollten den geänderten Rahmenbedingungen angepasst und ein zeitgemäßes Konzept der ENV entwickelt werden.
- Ein neues System könnte folgendermaßen aufgebaut sein: Auf Bundesebene sollte eine Vernetzung von Bundeslandwirtschafts-, Innenministerium und Wirtschaftsministerium stattfinden und es sollten Absprachen und Regelungen mit dem Handel getroffen werden, sodass Lagerbestände in gewissen Abständen erfasst werden können. Zusätzlich sollte die Logistik in die Planungen mit aufgenommen werden. Auf Bundesebene könnte es daher eine analoge Regelung zur Bundesnetzagentur geben. Auf Landes- und kommunaler Ebene sollte die Befehlsgewalt beim Katastrophenschutz liegen. Die ENV-Referenten sollten im Krisenstab anwesend sein und grundsätzlich den Kontakt zum Handel pflegen. Das Ergebnis sollte die Entwicklung von Kriseninstrumentarien sein, die von den Katastrophenschützern im Krisenfall umgesetzt werden können.
- Insgesamt sollte eine stärkere Vernetzung stattfinden: Sowohl über die Grenzen der Bundesländer als auch über nationale Grenzen hinweg, da in der Regel auch die Möglichkeit der internationalen Hilfe besteht. In anderen, häufig weniger föderal organisierten Ländern wie Norwegen, Großbritannien und der Schweiz bestehen umfangreicher koordinierte Vorsorgeplanungen.
- Es sollte für Krisensituationen mehr Verordnungen geben.
- Ein Netzwerk mit Ansprechpartnern wäre sehr hilfreich.

Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft

- Eine Zusammenarbeit mit der Lebensmittelwirtschaft ist zu empfehlen.
- Die ENV-Referenten sollten zukünftig Daten des Lebensmitteleinzelhandels in die Planung der ENV einbeziehen können, die Lagerorte des Lebensmitteleinzelhandels kennen und die Bestände sollten sich per Knopfdruck erfassen lassen. Es ist weniger relevant zu wissen, welche Lebensmittel noch im Lagerbestand sind, als zu wissen, wie lange man die Bevölkerung mit diesen Beständen versorgen könnte.
- Auf Bundesebene sollte es bereits einen Runden Tisch mit dem Lebensmittelhandel als Partner geben.
- Die Lebensmittelauswahl in den Geschäften sollte in Krisensituationen eingeschränkt sein. Der Handel dient dann als Verteiler der Lebensmittel.
- Eine gestörte Produktion ist als Ursache einer Ernährungskrise wahrscheinlicher als eine gestörte Verteilung. Daher ist bei einer Krise mit einer Vorlaufzeit zu rechnen.
- Es wäre wichtig, einen Austausch zwischen Verwaltung und Lebensmitteleinzelhandel zu erreichen.

- Weiterhin wäre eine Liste mit Ansprechpartnern und Adressen des Lebensmittel-einzelhandels sehr sinnvoll.
- Im Lagerreport von Nielsen sind ausgewählte Lagerstätten des Lebensmittel-einzelhandels aufgeführt. Die Daten des Berichts könnten zukünftig eventuell für die Planung der ENV hilfreich sein.
- Auf oberster Ebene sollte ebenfalls eine Kommunikation zwischen dem BMEL und den großen Handelsunternehmen stattfinden. Es wurde lange versäumt, einen Kontakt mit dem Lebensmittelhandel herzustellen.
- Auch vor dem Hintergrund der CSR (Corporate Social Responsibility) sind Betriebe bereit, eine soziale Verantwortung zu übernehmen.
- Bei den geplanten Szenarien sollte auf jeden Fall der Lebensmitteleinzelhandel mit einbezogen werden und auf Bundesebene sollte es Gespräche mit dem Handel, insbesondere mit den großen und bundesweit agierenden Handelsketten, geben.

Zusammenarbeit mit Akteuren des Katastrophenschutzes

- Eine Vernetzung mit dem Katastrophenschutz und Absprachen mit diesem über vulnerable Gruppen sind sehr wichtig, um zu wissen, welche Gruppen bedacht und welche Bedürfnisse beachtet werden sollten.
- Auch Hilfsorganisationen sollten stärker in die Vorsorgeplanungen einbezogen werden.

Erhebung aktueller und relevanter Daten

- Es wäre hilfreich zu wissen, wie die Versorgungslage (Anzahl der Geschäfte, Anzahl der Bevölkerung) aussieht, um steuernd eingreifen zu können (Logistik, Warenverteilung).
- Es wäre hilfreich, in der Krise auf folgende Daten der Lebensmittelüberwachung zurückgreifen zu können: EWEKUS-, HIT-, BALVI-Daten sowie auf jene der Milchdatenbank. Um erste Konzepte zu entwickeln, könnte man auch auf ältere Daten zurückgreifen.
- Ein Zugriff auf aktuelle Daten der EWMV sollte im Falle einer Versorgungskrise möglich sein.
- Die EWMV wird aufgrund des mit ihr verbundenen personellen und bürokratischen Aufwands sehr kritisch angesehen.
- Es muss die grundsätzliche Frage zur Nutzung von Daten im Falle einer Ernährungskrise geklärt werden, damit die Belastungen für die Unternehmen möglichst gering sind. Dabei wäre die Datenerfassung über das BALVI-System sehr hilfreich.
- Die Daten der Lebensmittelüberwachung könnten sehr gut genutzt werden. Ihre Erfassung sollte von einer gemeinsamen Stelle geregelt werden.
- Ein Vorratsgesetz, das Datennutzung im Krisenfall erlaubt, wäre sehr hilfreich.



Rolle der Bevölkerung

- Es sollten die vulnerablen Bevölkerungsgruppen und Personen in Justizvollzugsanstalten bei den Vorsorgeplanungen bedacht werden.
- Die Bevölkerung sollte dafür sensibilisiert werden, sich eigenverantwortlich zu bevorraten.
- Die Versorgung der Bevölkerung mit pharmazeutischen Mitteln sollte bedacht werden.

Weiteres

- Das Ausmaß und der Einfluss von sozialen Netzwerken sollte bei zukünftigen Planungen ebenfalls bedacht werden.
- Die Versorgung von Krankenhäusern sollte auch Teil der Vorsorgeplanungen sein.
- Eine Vernetzung zwischen Lebensmittelkontrolleuren und Katastrophenschützern wäre wichtig, ist aber bisher schwierig, da die Vertreter unterschiedlichen Ämtern zugeteilt sind. Eine sehr gute Vernetzung ist bislang in Erlangen, Fürth und Nürnberg gegeben.
- Das derzeitige ENV-System ist veraltet und die Bundesländer sind teilweise sehr schlecht auf Krisen vorbereitet. Darüber hinaus könnte die Bevölkerung mit der Hilfe, die das derzeitige System bietet, nichts mehr anfangen, da eher verzehrfertige Lebensmittel und keine Rohwaren gebraucht würden.
- Bei einer Neustrukturierung sollte bedacht werden, dass die ENV für einige Länder die Existenzberechtigung der Dezernate oder Referate darstellt.
- Es sollte bedacht werden, dass angenommene und tatsächliche Einwohnerzahlen aufgrund verschiedener Angaben zum Wohnsitz abweichen können.
- Es hätte eine Prüfung geben sollen, ob die ENV nicht mit zum Verbraucherschutz gezählt werden könnte. Kann dieses bei neuen Regelungen geprüft werden?
- Es sollte auch geregelt werden, inwieweit Hygienevorschriften etc. in Krisenzeiten weiter verfolgt werden.

Ansätze aus der Onlinebefragung (national)⁶

Um die Erkenntnisse aus den qualitativen Experteninterviews zu vertiefen und weitreichende Daten zu gewinnen, wurde eine zusätzliche quantitative Onlinebefragung vom 10. bis zum 25. März 2015 durchgeführt. Als Zielgruppe der Onlinebefragung wurden Verantwortliche gewählt, die eine Funktion innerhalb der ENV auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene besetzen. Die Teilnahme an der Befragung erfolgte durch unterschiedliche Behörden: Zu 80 Prozent sind die Teilnehmer in der allgemeinen Verwaltung tätig, weitere

⁶ Die Onlinebefragung erfolgte mittels der Software Unipark. Die Auswertung wurde mithilfe des Analyseprogramms SPSS erstellt. Detaillierte Informationen zur Auswertung werden auf Anfrage herausgegeben.

17 Prozent in der Ordnungsverwaltung bzw. der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr und ein Teilnehmender arbeitet für das Bundesministerium. Somit sind unterschiedliche Perspektiven bei der Bewertung der Rolle der Behörden in Bezug auf die Sicherung der Lebensmittelversorgung als KRITIS im Krisenfall vertreten.

Im Rahmen der Onlinebefragung wurden zu Beginn zunächst einige grundlegende Informationen ermittelt. So konnte beispielsweise herausgearbeitet werden, dass die Stundenanzahl der bestehenden Planstellen zur ENV durchschnittlich sehr gering ist. Eine Auswertung der offenen Angaben ergab, dass die Mehrzahl der befragten ENV-Vertreter lediglich Planstellen mit unter fünf Prozent einer Vollzeitstelle besetzen beziehungsweise die Stellen die Bearbeitung von Aufgaben der ENV nur bei Bedarf vorsehen.

In Bezug auf die Besetzungsdauer der ENV-Stellen gaben etwa die Hälfte der Befragungsteilnehmer (47,5 %) an, zwischen ein und fünf Jahren oder bereits seit mehr als zehn Jahren in der Planstelle tätig zu sein.

Die von den entsprechenden Dienststellen übernommen Aufgaben können nach den Angaben der Onlinebefragung wie folgt beschrieben werden:⁷ Auf Ebene der Bundesbehörde werden demnach insbesondere Aufgaben der amtsübergreifenden Koordination übernommen. Auf Landesebene widmen sich die zuständigen Behörden insbesondere dem Aufbau, der Organisation und Koordinierung des Ernährungsamtes, der amtsübergreifenden Koordination sowie der Datenerhebung der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung. Darüber hinaus werden die für die Verteilung der nationalen Krisenvorräte benötigten Berechtigungsscheine verwaltet und Aufgaben der Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit übernommen. In geringerem Maße erfolgen Aufgaben im Rahmen der Zusammenarbeit mit privaten Akteuren sowie die Umsetzung praktischer Aktivitäten und sonstiger Aufgaben. Als anfallende Aufgaben auf der Kommunalebene gaben die zuständigen ENV-Vertreter zunächst die Verwaltung der Berechtigungsscheine sowie die Datenerhebung im Rahmen der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung an. Zudem wurden Aufgaben der amtsübergreifenden Koordination, die Mitwirkung im Krisenstab sowie Aufgaben zum Aufbau, der Organisation und Koordination eines Ernährungsamtes angegeben. In der Kategorie „Sonstiges“ wurden seitens der ENV-Vertreter (von Bundes- und Landesebene) folgende Aussagen getroffen: Probenahme Strahlenschutz, Erfassung Daten Lebensmittelbetriebe, Zusammenarbeit mit Katastrophenschutz sowie Koordinierung von Bund und Ländern (Abbildung 2, Seite 59).

⁷ Bei der Abfrage waren Mehrfachnennungen möglich, die dargestellte Auswertung erfolgt über die Darstellung der absoluten Häufigkeiten.

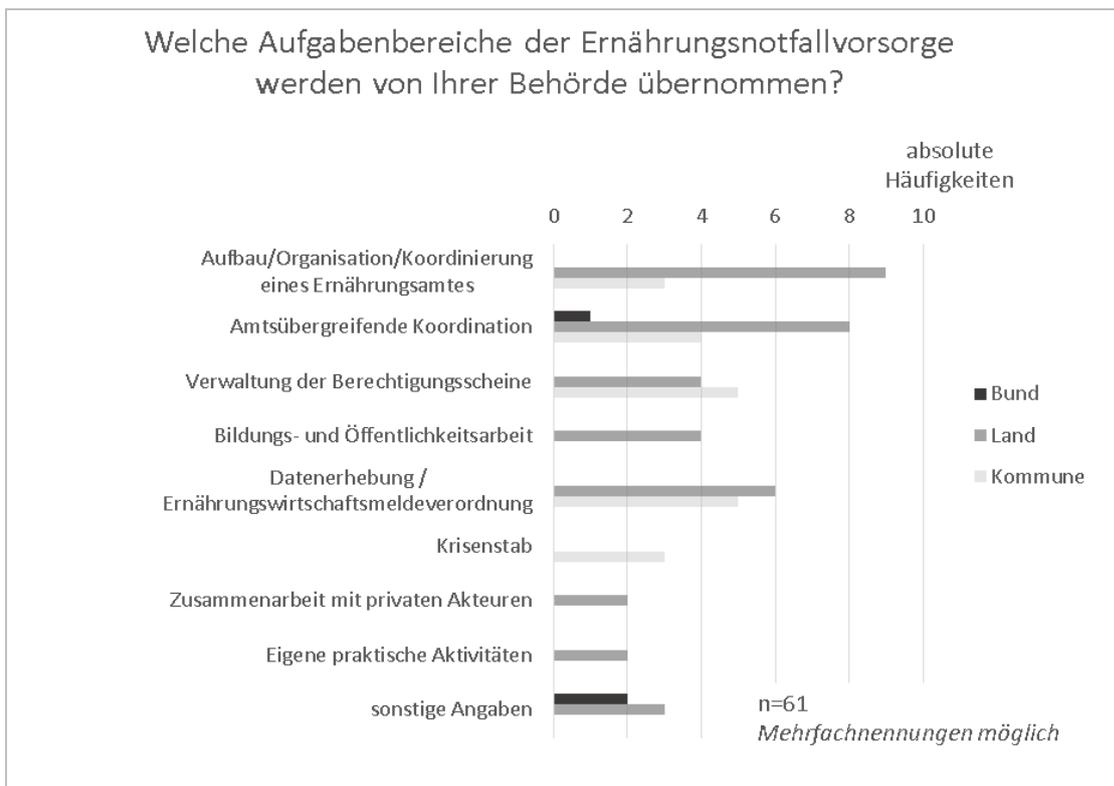


Abbildung 2: Behördlich übernommene Aufgabenbereiche der ENV (Quelle: Onlinebefragung)

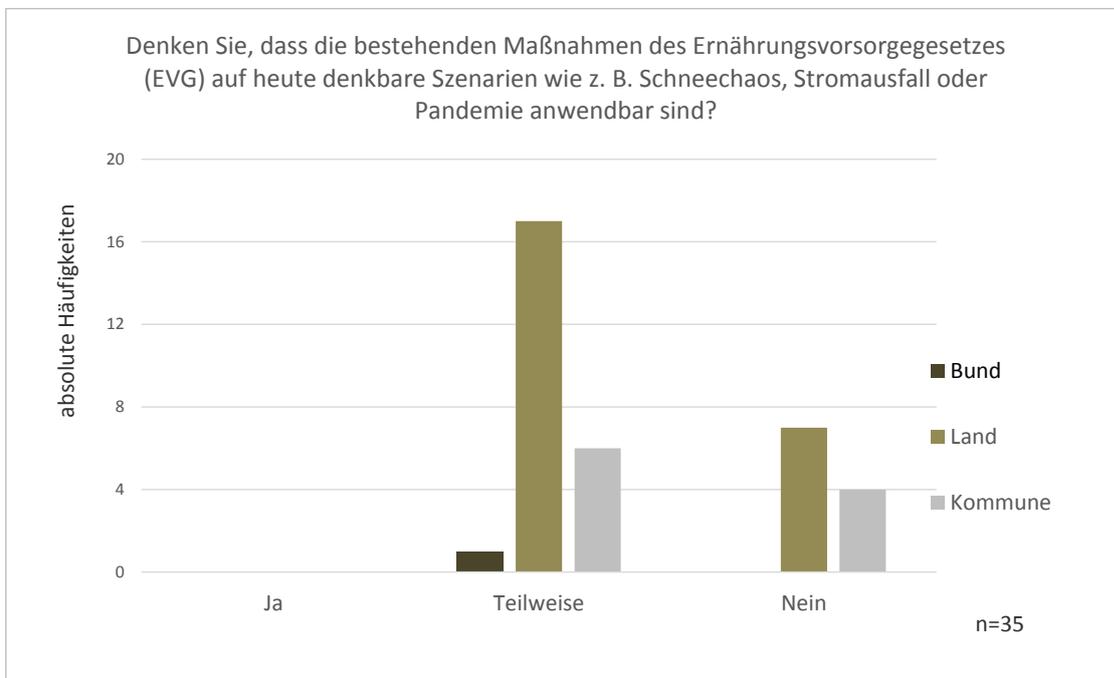


Abbildung 3: Anwendbarkeit bestehender Maßnahmen der ENV (Quelle: Onlinebefragung)

Des Weiteren wurde die Anwendbarkeit von Maßnahmen des Ernährungsvorsorgegesetzes auf gegenwärtig mögliche Krisenszenarien untersucht (Abbildung 3). Dieser Frage kommt hinsichtlich des szenarienbezogenen Charakters des Forschungsprojektes NeuENV

besondere Bedeutung zu, da die Frage gezielt auf die dem Forschungsprojekt zugrunde liegenden Szenarien Schneesturm und Pandemie abzielte. So wurden die Teilnehmer nach ihrer Einschätzung zur der Anwendbarkeit der Maßnahmen des EVG auf gegenwärtige Szenarien wie beispielsweise ein weitreichendes Schneechaos, Stromausfall oder eine Pandemie erfragt. Keiner der Befragten bestätigte die uneingeschränkte Anwendbarkeit. Von den Befragungsteilnehmern gaben 24 an, dass die Maßnahmen „teilweise“ anwendbar seien. Elf der teilnehmenden ENV-Vertreter gaben an, dass die Maßnahmen überhaupt nicht anwendbar seien.

Anschließend wurde um eine Einschätzung der momentanen Organisation der ENV in Bezug auf die genannten Szenarien gebeten, wobei Mehrfachnennungen möglich waren. Die getroffenen Einschätzungen zur Anwendbarkeit der Maßnahmen können in folgende Kritikpunkte und Änderungsansätze zusammengefasst werden:

Kritikpunkte	Änderungsbedarfe
Die Datengrundlage ist veraltet	Kommunikation muss verbessert werden
Die ENV ist für den Verteidigungsfall und langfristige Versorgungskrisen gedacht	Zuordnung der ENV zum Katastrophenschutz sollte erfolgen
Die veränderte globale Situation wird nicht berücksichtigt	
Allgemeine Kritik / nicht mehr zeitgemäß	

Tabelle 1: Kritikpunkte und Änderungsbedarfe zur Organisation der ENV (Quelle: Onlinebefragung)

In Bezug auf die nationalen Krisenvorräte konnte durch die Onlinebefragung festgestellt werden, dass sowohl die Lagerorte der Bundesreserve Getreide als auch die Lagerorte der Zivilen Notfallreserve auf Landes- und Kommunalebene kaum bis gar nicht bekannt sind. Lediglich dem ENV-Vertreter des Bundes sind die Lagerorte der Bundesreserve Getreide bekannt. Auch die Beschaffenheit der definierten Abläufe für die Ausgabe der Lebensmittelkarten der Bundes-, Landes- und Kommunalebene sind laut der Onlinebefragung nur teilweise oder gar nicht bekannt.

Anschließend wurde nach dem Austausch über Maßnahmen der ENV zwischen verschiedenen Stellen gefragt. Ziel war es, einen Einblick in bestehende Kontakte und den Austausch zwischen den verschiedenen an der ENV beteiligten Akteuren zu gewinnen. Diesbezüglich gab die Vertretung der Bundesebene an, es werde mit allen Akteuren (diverse Verwaltungsstellen, Hilfsorganisationen und Privatwirtschaft) Austausch über Maßnahmen der ENV betrieben. Auf Landesebene erfolge der Austausch insbesondere mit den zuständigen Akteuren in der eigenen Verwaltungsebene (z. B. Kommunalverwaltung) und



anderer Verwaltungsebenen (z. B. Landes- und Bundesebene) sowie mit Landratsämtern und dem Katastrophenschutz auf Kreisebene. Die kommunale Ebene tauscht sich ebenfalls insbesondere mit Akteuren innerhalb ihrer Verwaltung sowie mit Akteuren anderer Verwaltungsebenen über Maßnahmen der ENV aus. Die Angaben werden in der untenstehenden Abbildung verdeutlicht.

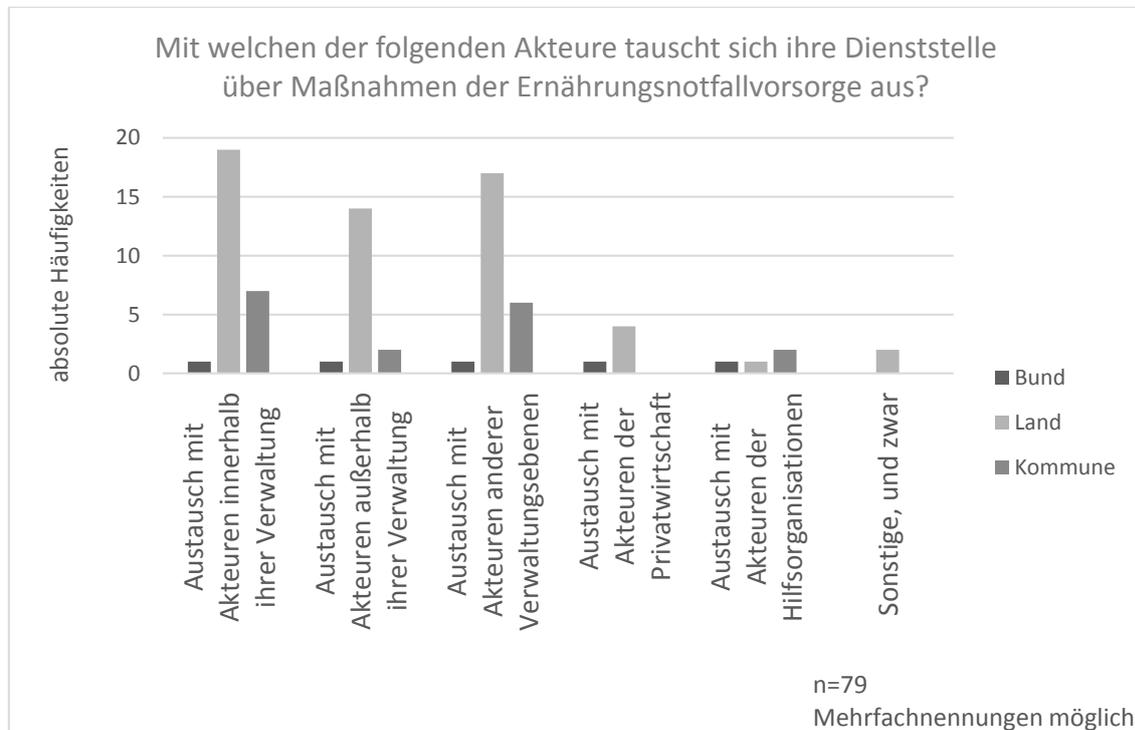


Abbildung 4: Austausch über Maßnahmen der ENV (Quelle: Onlinebefragung)

Bezogen auf die konkrete Zusammenarbeit zwischen den Behörden der ENV und dem Katastrophenschutz konnten durch die Befragung die folgenden Tendenzen herausgearbeitet werden: Im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit dem Katastrophenschutz gibt der Bund an, nicht mit diesem in Bezug auf die ENV zusammenzuarbeiten. Auf Landesebene wird die Zusammenarbeit sehr differenziert beurteilt. Es gibt sowohl Zustimmung als auch eine Verneinung und zudem die Angaben „teilweise“ und „nicht bekannt“. Auf Landesebene finde eine Zusammenarbeit mit der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr, der Kreisverwaltung (Katastrophenschutz) sowie mit dem Innenministerium (Katastrophenschutz) statt. Die Zusammenarbeit mit den genannten Unterabteilungen der Katastrophenschutzbehörde bestehen hierbei ganz oder teilweise. Auf kommunaler Ebene gäbe es eine Zusammenarbeit mit der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr sowie der Kreisverwaltung (Katastrophenschutz). Innerhalb der Nennung einer „teilweisen“ Einbindung in den Krisenstab wurde hierbei auf Landesebene auf die Einbindung des Innenministeriums in den Katastrophenschutz verwiesen. Ein Vertreter der Kommune verwies hingegen auf das Ernährungsamt im Bedarfsfall. Es liegt eine Tendenz der Ansicht vor, dass parallele (zweigleisige) Behördenstrukturen für ein effektives Krisenmanagement

in Bezug auf die Organisation und Umsetzung der ENV aus Sicht der Befragungsteilnehmer nicht sinnvoll erscheint.

In Bezug auf die voranstehenden Fragen der Zusammenarbeit mit dem Katastrophenschutz werden an dieser Stelle die Anforderungen, die im Falle einer Versorgungskrise spezifisch an die Hilfsorganisationen gestellt würden, aus Sicht der befragten ENV-Vertreter von Bund, Land und Kommune aufgeführt: Genannt wurden die Nahrungsmittelversorgung für weite Teile der Bevölkerung (z. B. über Suppenküchen), die Nahrungsmittelversorgung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen (z. B. in ihrer Mobilität eingeschränkte Personen) sowie die Verpflegung der eigenen Einsatzkräfte. Des Weiteren könnten die Verteilung von Lebensmitteln, die Verteilung von Bedarfsgegenständen wie z. B. Hygieneartikel und die Sicherung der Infrastruktur (z. B. Verteilung von Ersatzstromerzeugern) teilweise übernommen werden.

Zum Ende der Onlinebefragung wurde ein allgemeines Meinungsbild über die Aktualität der derzeitigen Strukturen und Vorschriften der Ernährungsnotfallvorsorge erhoben. Durch diese Abfrage zeigte sich, dass die derzeitigen Strukturen und Vorschriften der ENV von Bund, Land und Kommune überwiegend als nicht mehr zeitgemäß betrachtet werden (22 Angaben). Zehn der Befragungsteilnehmer gaben an, dass sie dies nicht beurteilen könnten. Besonders auffällig ist, dass niemand der Befragten sich für die Antwortoption „Ja, weil“ entschied und somit die derzeitigen Strukturen und Vorschriften der Ernährungsnotfallvorsorge für zeitgemäß hielt.

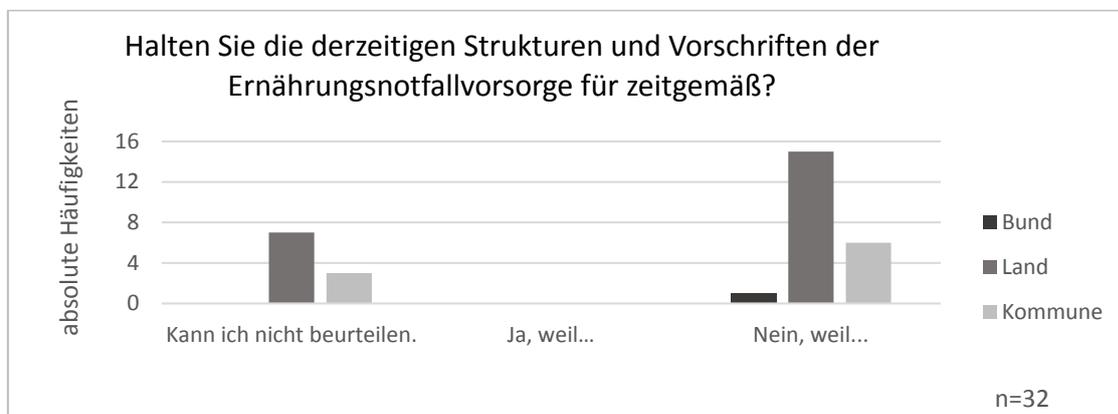


Abbildung 5: Antworten auf die Frage „Sind die Strukturen der ENV zeitgemäß?“ (Quelle: Onlinebefragung)

Dass die derzeitigen Strukturen als nicht mehr zeitgemäß erachtet werden, wurde wie folgt begründet:

- System ist überaltert und muss an die heutigen Bedingungen angepasst werden.
- Fehlende/s Zusammenarbeit und Wissen von einander.
- Einbezug des Katastrophenschutzes nicht nach gesetzlichen Grundlagen ausrichten, sondern an Bedarfen orientieren.
- Staatliche Auflagen sind im marktwirtschaftlichen System schwer durchsetzbar.



- Versorgung bzw. Produktion wird immer globaler.
- Versorgung ist bei gestörter Infrastruktur kurzfristig nicht möglich.
- Strukturen sind nicht ausschließlich auf den Notstand ausgerichtet.

Zudem wurden folgende konkrete Änderungsbedarfe in Bezug auf die momentanen Strukturen der ENV angegeben:

- Anpassung der Vorschriften und Zusammenlegung des EVG mit ESG.
- Bestehende gesetzliche Grundlagen sollten reformiert werden, z. B. ist die Ausgabe von Lebensmittelkarten zur Verteilung von Nahrungsmitteln nicht mehr zeitgemäß, auch die Durchführung der EWMV sollte kritisch hinterfragt werden.
- Die aktuelle Situation auf den Nahrungsmittelmärkten und die Verteilungsmechanismen des LEH sind noch nicht berücksichtigt.
- Die Industrialisierung der Lebensmittelerzeugung und Verteilung entzieht sich der behördlichen Einflussnahme nach den derzeitig vorhandenen Vorschriften und Strukturen.
- Die Vorschriften müssen an die Szenarien wie Pandemie und Stromausfall angepasst werden, d. h. Daten der EWMV müssen viel früher nutzbar sein.

Abschließend wurde den Befragungsteilnehmern die Möglichkeit gegeben, weitere Anmerkungen und Ideen zu platzieren. Daraus ergaben sich eine Fülle an Aussagen, die in die Kategorien „Kommunikation & Vernetzung“, „Zusammenarbeit Katastrophenschutz“, „Datenerhebung“, „Verknüpfung zu KRITIS“ und „Weiteres“ unterteilt und eingeordnet werden konnten.

Kommunikation und Vernetzung

- Bewusstseinsstärkung und Aufklärung über die ENV in der Bevölkerung, um diese für das Thema zu sensibilisieren und die private Vorsorge zu fördern.
- Vernetzung der ENV-Verantwortlichen für schnelle Zusammenarbeit im Ernstfall.
- Vernetzung der Behörden mit z. B. Katastrophenschutz, Hilfsorganisationen, Lebensmittel- und Großhandel (Privatwirtschaft).
- Möglichkeiten des staatlichen Eingreifens in Wirtschaftsprozesse sollten weiterhin nur auf den äußersten Notfall beschränkt bleiben.

Zusammenarbeit (Zuordnung) Katastrophenschutz

- In Anbetracht der sicherheitspolitischen Lage in Europa sollte der Prozess der Überarbeitung des Krisenmanagements auf Bundesebene forciert werden.
- Um ihre Daseinsberechtigung in der Gegenwart zu sichern, hat sich die ENV in die Aufgaben des Katastrophenschutzes gedrängt. Das hat zu Doppelbelastungen des Personals, der Statistiken und der Grundsatzdokumente geführt, aber keinerlei zusätzliches Leistungspotenzial erschlossen.

Datenerhebung
<ul style="list-style-type: none"> • Neuinstallation und Aktualisierung der ehemaligen FIS-Datenbank der Bundesländer als optimales Konstrukt zur Übersicht und Datenspeicherung der betroffenen Gebiete (mit Bundesmitteln). • Aktualisierte Daten als Voraussetzung.
Verknüpfung zu Kritischen Infrastrukturen
<ul style="list-style-type: none"> • Mit Blick auf das Szenario eines Ausfalls der Strom- und Telefonnetze sollte ein Plan zu Organisation und Aufrechterhaltung der ENV durch technik- und internet-unabhängige Informationen erarbeitet werden. • Anpassung der ENV an die bestehenden gesellschaftlichen Strukturen sowie die bestehende KRITIS-Strategie. • Anzahl und Leistung von Ersatzstromerzeugern sollte in allen Bundesländern verpflichtend erfasst werden. • Kein Abschaffen der Lebensmittelkarten, da im Falle eines Stromausfalls kein anderes Mittel der Distribution zur Verfügung steht.
Weiteres
<ul style="list-style-type: none"> • Organisation der Ausgabe von Lebensmitteln (Wo soll dies erfolgen?). • Definition von Lebensmittelgruppen: Nährgehalt, Mengenangaben bei Fertigprodukten, Wasserversorgung (Tafelwasser), Fleischprodukte, Obst, Gemüse, Hygieneartikel usw. • Bevölkerung sollte den Umgang mit Mangel üben. • Organisation der ENV sollte in den Händen der Landwirtschaftsverwaltung bleiben. Diese verfügt über die notwendigen regionalen Kenntnisse, die einen Nahrungsmittelbedarf im Falle einer Katastrophe absichern könnten. • Die Modernisierung der Rechtsgrundlagen für die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln im Krisenfall ist dringend erforderlich.

Einige ausgewählte Angaben der persönlich geführten Interviews und der Onlinebefragung werden in der folgenden Diskussion aufgegriffen und erläutert. Doch lässt sich bereits jetzt erkennen, dass es aus Sicht der ENV-Vertreter einige Handlungs- und Änderungsbedarfe in Bezug auf das bestehende Konzept der ENV gibt.

INTERNATIONALE STRUKTUREN IM VERGLEICH

Im Folgenden erfolgt die Ergebnisdarstellung der Untersuchung ausgewählter Länder in Europa in Bezug auf ihre jeweiligen Maßnahmen und Vorkehrungen zur Absicherung der Lebensmittelversorgung in Krisen und Katastrophen. Diese Analyse diente dazu, Best-



Practice-Beispiele zu identifizieren und die Übertragbarkeit entsprechender Konzepte auf die Strukturen der Ernährungsnotfallvorsorge in Deutschland zu untersuchen.

Überblick über die europäischen Absicherungsstrategien

Im Rahmen der internationalen Untersuchung zu bestehenden Maßnahmen für die Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung in Krisensituationen wurde zunächst eine umfassende Recherche vollzogen, die im nächsten Schritt durch Erkenntnisse aus telefonisch geführten Interviews erweitert und vertieft werden konnte.

Die Rechercheergebnisse in Bezug auf die internationalen Konzepte basieren zum einen auf entsprechenden Protokollen und Dokumenten zum genannten Themenbereich. Zum anderen waren im Rahmen der Datenerhebung auch die Internetauftritte entsprechender Organisationen und Behörden von großer Bedeutung, wie z. B. der des britischen Department of Environment, Food and Rural Affairs. Nachstehend wird in tabellarischer Form ein grober Überblick über die verschiedenen Strukturen und Konzepte zur Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung in Krisenzeiten abgebildet.

Land	Strategien	Bevorratungsempfehlungen an private Haushalte
Finnland	Public-Private-Partnership, Continuity-Management	Keine konkreten Empfehlungen zur privaten Bevorratung identifiziert.
Großbritannien	Business-Continuity-Management	Keine konkreten Empfehlungen zur privaten Bevorratung identifiziert.
Italien	National-Service-System, Private Bevorratung	Private Bevorratung empfohlen: Jede Familie sollte eine Liste mit entsprechenden Lebensmitteln für den Notfall erstellen und pro Person / Tag einen Liter Trinkwasser sowie nicht verderbliche Lebensmittel wie Energieriegel, Salz, Zucker, getrocknete Früchte, Tee, Kaffee, vorgekochte und gefriergetrocknete Lebensmittel vorhalten (keine Angabe über Größe des Vorrats).
Niederlande	Organisation durch die lokale Verwaltung	Keine konkreten Empfehlungen zur privaten Bevorratung identifiziert.
Norwegen	Verpflichtung ehemaliger Staatsbetriebe zur Zusammenarbeit, rechnergestütztes Analyse- und Planungsprogramm	Private Vorratshaltung ist nicht Gegenstand der Notfallvorsorge. Dennoch werden Organisationen als Vermittler zur Sensibilisierung für das Thema privater Bevorratung einbezogen. In einigen Schulen, insbesondere im ländlichen Raum, werden von Experten jährliche Notfall-Schulungen angeboten.

Österreich	Föderales Katastrophenmanagement und Notfallreserven	Handbuch „Der krisenfeste Haushalt! Bevorratung“: Angaben für einen Lebensmittelvorrat für 14 Tage.
Polen	„National critical infrastructure protection programme“, Public-Private-Partnership	Keine konkreten Empfehlungen zur privaten Bevorratung identifiziert.
Schweiz	Pflichtlagersystem, Modell zur Produktionslenkung und Rationierung	Das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung empfiehlt der Bevölkerung einen Notvorrat an Lebensmitteln für die Reichweite von rund einer Woche anzulegen. Empfehlungen: pro Person neun Liter Trinkwasser sowie Frucht- und Gemüsesäfte; haltbare Lebensmittel: Reis oder Teigwaren, Speisefette und -öle, Fleisch-, Fisch- sowie Gemüsekonserven, Trockenfleisch, Hartkäse, Fertigsuppen, Gewürze, Dörr- und Hülsenfrüchte, Konfitüren, Kaffee, Tee, haltbare Milch, Schokolade sowie Knäckebrötchen und Zwieback; Hinweise auf Vorhalten von Spezialnahrungen (Babys, Personen mit Unverträglichkeiten).
Slowenien	Einlagerung von Notfallreserven in nationalen und regionalen Lagern	Empfehlungen für eine Lebensmittelbevorratung (inkl. Auflistung der Lebensmittel) für zwei Wochen.
Tschechische Republik	Einlagerung von Primärreserven für die Lebensmittelindustrie	Keine konkreten Empfehlungen zur privaten Bevorratung identifiziert.
Ungarn	Zentrale Lagerstätten mit Reserven	Bevölkerung soll zunehmend Verantwortung übernehmen und ihre Resilienz stärken; in den Plänen spielt darüber hinaus die Bildung der Kinder eine Hauptrolle.

Tabelle 2: Internationale Konzepte zur Lebensmittelversorgung in Krisen

(Quelle: eigene Recherche u. a.: Ministry of Defence of the Republic of Slovenia (2004); Ministry of Employment and the Economy (2013) (Finnland); Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2014); Ministry of the Interior Austria (2005); Ministry of the Interior (2004) (Finnland); Ministry of the Interior Hungary (2004); NESA (2014a) (Finnland); NESA (2014b) (Finnland); Schweizerische Eidgenossenschaft (2007); State Security Networks Ltd. (2014) (Finnland); The World Bank et al. (o. J.) (Italien); WCDR (2014).)

In Bezug auf die sehr unterschiedlichen Konzepte und Umgangsweisen der Länder mit der Herausforderung, die Nahrungsmittelversorgung in Versorgungskrisen zu sichern, lässt sich festhalten, dass Kooperationen zwischen den zuständigen staatlichen Behörden und der Privatwirtschaft häufig einen integralen Bestandteil darstellen.



Ansätze aus telefonischen Experteninterviews (international)

Neben der umfassenden Literatur- und Dokumentenanalyse zu den internationalen Absicherungsstrategien wurden telefonische Interviews mit den für die Ernährungsnotfallvorsorge zuständigen leitenden Angehörigen nationaler Verwaltungs- und Regierungsorgane der europäischen Länder Großbritannien, Niederlande und Finnland geführt und vergleichend ausgewertet.⁸ An dieser Stelle sollen die wesentlichen und für den Forschungszusammenhang wichtigsten Merkmale und Bewertungen der Ernährungsnotfallvorsorgeplanungen der drei genannten Länder exemplarisch erläutert werden.

Experteninterview – Großbritannien

Federführendes und regierungszentrales Verwaltungsorgan für die Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung einschließlich der Trinkwasserversorgung ist in Großbritannien das DEFRA.

Grundgedanke der Ernährungsnotfallvorsorge in Großbritannien ist die Sicherstellung einer koordinierten Nahrungsmittelversorgung durch die Nahrungsmittelwirtschaft im Sinne eines Business-Continuity-Managements. Wesentliche Zielsetzung dieser Strategie ist die Aufrechterhaltung einer möglichst geordneten Versorgung auch in Krisenzeiten, um für die Öffentlichkeit den Eindruck der Normalität möglichst aufrechtzuerhalten. Interministerielles Koordinierungsorgan des allgemeinen Bevölkerungsschutzes in Großbritannien ist das „Civil Contingency Secretariat“ als Stabsstelle der Regierung in London. Hier werden im Rahmen der „Critical National Infrastructure“ insgesamt elf als kritisch klassifizierte Infrastrukturbereiche überwacht und gegebenenfalls koordiniert: Energie, Ernährung, polizeiliche und nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr, Trinkwasser, Gesundheitsdienstleistungen, Medikamentenversorgung und weitere.

Einzig gesetzlich beschriebene Vorkehrung öffentlicher Verwaltung in einer schwerwiegenden Versorgungskrise ist der „Civil Contingencies Act“, eine Rechtsverordnung auf Ebene der Zentralregierung in London. Abgesehen von dieser Sicherstellungsverordnung versteht sich DEFRA ausschließlich in unterstützender und beratender Funktion für die Lebensmittelwirtschaft in Form von Informationsbeschaffung, praktischer Optimierung und Forschungsprojekten sowie interministerieller Koordination. Wesentlicher Kerngedanke ist dabei, dass nicht die Lebensmittelwirtschaft als solche, sondern die anderen für die Lebensmittelwirtschaft erforderlichen Infrastrukturen eine Versorgungskrise hervorrufen würden (Kommunikation, Transport, Logistik, Energie). Ständiger Kontakt besteht daher zwischen Großhandel, Logistikunternehmen und auch den Landwirtschaftsorganisationen. Im Rahmen der Food Chain Emergency Liaison Group

⁸ Die Interviewtranskriptionen liegen als Forschungsmaterial vor und werden auf Anfrage zur Verfügung gestellt.

treffen sich die Akteure viermal im Jahr, um potenzielle Risiken der Nahrungsmittelversorgung zu identifizieren.

Konkrete Erfahrungen, beispielsweise anlässlich schwerer Winterstürme 2013 und 2014, haben in Großbritannien gezeigt, dass die Medienberichterstattung auch ohne tatsächliche Nahrungsmittelknappheit zu Panik und Hamsterkäufen geführt hat, die dann sekundär eine Nahrungsmittelknappheit hervorriefen. Allerdings seien auch gute Erfahrung mit einer unbürokratischen Lockerung von Vorschriften und EU-Normen z. B. zur Arbeitszeit von LKW-Fahrern gemacht worden.

Die staatlichen Ausgaben für die Ernährungsnotfallvorsorge in Großbritannien belaufen sich jährlich auf etwa 250.000 Pfund. Diese Haushaltsmittel werden überwiegend für Forschungsausgaben aufgewendet. Hierbei liegt ein Schwerpunkt auf Fragen der Nahrungsmittellogistik, da Großbritannien aufgrund seiner Inselgeographie und einer Lebensmittelimportequote von 40 Prozent von Importstörungen besonders betroffen wäre. Der überwiegende Teil der Finanzierung der Maßnahmen zur Ernährungsnotfallvorsorge stammt aus Mitteln der Lebensmittelindustrie. Wesentlicher Anreiz für das Engagement der Lebensmittelindustrie im Rahmen der Ernährungsnotfallvorsorge ist die öffentliche Wahrnehmung als zuverlässiger Versorger. Ernährungsnotfallvorsorge ist also in Großbritannien auch ein Mittel der Kundenbindung.

Insgesamt ist festzustellen, dass es in Großbritannien seit 1990 keinerlei staatliche Nahrungsmittelbevorratung mehr gibt. Eine Teilnahme nichtstaatlicher Hilfsorganisationen bei der Nahrungsmittelverteilung im Krisenfall ist nicht vorgesehen, auch in einem solchen Fall soll die Verteilungsaufgabe bei den regulären Akteuren verbleiben. Ein Krisenstab (Local Command and Control Center) würde diese Aktivitäten gegebenenfalls koordinieren.

Experteninterview – Niederlande

In den Niederlanden gibt es keinerlei Nahrungsmittellager für Notfälle. Das zuständige Innenministerium kooperiert sehr eng mit der Universität Wageningen zu allen Fragen der Ernährungssicherheit. Grundannahme für große Schadensereignisse bleibt, dass die Niederlande als großer und von Lebensmittelimporten unabhängiger Agrarproduzent immer ausreichend Nahrungsmittel bereitstellen können. Gegenstand der Daseinsfürsorge durch staatliche Stellen ist aber die Sicherstellung der anderen, für die Nahrungsmitteldistribution notwendigen Kritischen Infrastrukturen wie Transport, Logistik, Treibstoff etc. Die Regierung der Niederlande führt derzeit ein Projekt zu Fragen Kritischer Infrastrukturen wie Versorgung mit Wasser, Treibstoff und Elektrizität durch. Die Provinzen der Niederlande haben keine besondere Rolle in der Ernährungsnotfallvorsorge, diese Aufgaben liegen ausschließlich bei der Zentralregierung.

Die staatliche Ausgaben der Niederlande für Ernährungsnotfallvorsorge werden auf ca. zwei Euro per capita geschätzt, dieses Geld wird ausschließlich für Forschungs- und Entwicklungsprojekte zu Fragen der Distribution oder der Nachhaltigkeit aufgewendet.



Regierung und Verwaltung üben auch zu Fragen der Ernährungsnotfallvorsorge möglichst geringen Einfluss auf die Lebensmittelindustrie und den Lebensmittelhandel aus, um kleinere Firmen nicht zu benachteiligen. Für die Niederlande besteht auch in der räumlichen Nähe und engen Beziehung zu Deutschland eine weitere Rückfallebene im Falle einer Nahrungsmittelkrise. Eine systematische Absprache oder ein kontinuierlicher Abstimmungsprozess zu Fragen der Ernährungsnotfallvorsorge zwischen Hilfsorganisationen, Lebensmittelhandel und Verwaltung besteht nicht.

Experteninterview – Finnland

Zuständige und federführende Regierungsbehörde für Fragen der Ernährungsnotfallvorsorge ist in Finnland die National Emergency Supply Agency (NESA). Grundidee der in Finnland stark ausgeprägten Bevorratung ist die Lagerhaltung von Basisprodukten für die langfristige Aufrechterhaltung der Lebensmittelproduktion wie Saatgut, Düngemittel etc.

Die Vorratslager in Finnland sind für die Versorgung der Bevölkerung für einen Zeitraum von zwölf Monaten ausgelegt gewesen, in letzter Zeit hat man diesen Zeitraum auf sechs Monate reduziert. Bezüglich der Vorratshaltung und der Distribution gibt es differenzierte Abkommen mit den regulären Dienstleistern, so befinden sich alle Lagerbestände nicht in eigens dafür errichteten Lagergebäuden, sondern in den regulären Logistikeinrichtungen der Lebensmittelwirtschaft, die staatlichen Lager existieren somit nicht tatsächlich physikalisch, sondern als Bestände der regulären Wirtschaft. Die Kosten für eine solche betriebliche Lagerhaltung auf Basis von Public-Private-Partnership-Agreements belaufen sich auf etwa 1,50 Euro jährlich per capita.

Die finnische National Emergency Supply Agency (NESA) hat eine Liste von etwa 100 essenziell erforderlichen Nahrungsmittelprodukten für den Fall einer Versorgungskrise zusammengestellt und legt ihren Kalkulationen einen täglichen Energiebedarf von 2.700 bis 2.800 Kilokalorien zugrunde. Im Verwaltungssystem Finnlands kommt den Gemeinden neben der Zentralregierung eine besonders ausgeprägte Rolle in der Sicherstellung der Daseinsvorsorge für die Bevölkerung zu. Hierbei gibt es seit vielen Generationen eine sehr enge und erfolgreiche Zusammenarbeit kommunaler Verwaltungsstellen mit nichtstaatlichen Organisationen wie der Lutherischen Kirche und den Hilfsorganisationen. Die staatliche Nahrungsmittelliste umfasst weitgehend Grundnahrungsmittel, aber auch Genussmittel wie Bier, um auch im Falle einer Krise ein höchstmögliches Maß an Lebensnormalität zu gewährleisten.

Zu Fragen der Vermittlung alltäglicher Kompetenzen für Notfälle spielen die lokalen Feuerwehren eine große Rolle, hier gibt es auch Informationsschriften für Notvorräte und Bedarfsgegenstände. Die heute noch vergleichsweise sehr umfangreichen Vorkehrungen zur staatlichen Notfallvorsorge in Finnland erklären sich aus der geschichtlichen Entwicklung mit immer wiederkehrenden Isolationen und kriegerischen Katastrophen.

Aktuelle Forschungsprojekte befassen sich mit Fragen der Auswirkungen von Elektrizitätsausfällen auf Nahrungsmittelherstellung und -handel.

Exemplarisches Best-Practice-Beispiel – Großbritannien

Das Modell zur Sicherung der Lebensmittelversorgung und Lebensmittelwarenkette in Großbritannien ist geprägt durch die Konzepte Public-Private-Partnership und Business-Continuity-Management. Im Groben handelt es sich bei dem Konzept des Public-Private-Partnerships um eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und der Ernährungswirtschaft (The National Archives 2011). Das Business-Continuity-Management beschreibt laut ISO 22301 (2014) einen ganzheitlichen Managementprozess, der potenzielle Bedrohungen für Organisationen und deren Auswirkungen sowie ihren möglichen Einfluss auf die Geschäftsabläufe ermittelt. Durch die Umsetzung dieses Konzeptes zielen die Unternehmen darauf ab, sich auf potenzielle Risiken und nicht zu beeinflussende Katastrophen (dazu zählen z. B. auch Naturkatastrophen) vorzubereiten, um die betriebliche Kontinuität im Krisenfall zu bewahren. (Reuter 2015, S. 37; Blyth 2009, S. xx) Ziel dieser Kooperation ist die Entwicklung von Notfallplänen und die daraus folgende Stärkung der Lebensmittelwarenkette (The National Archives 2011).

Die Katastrophenschutzmaßnahmen werden durch das Civil Contingencies Secretariat (CCS) koordiniert, welches im Juli 2001 gegründet wurde, um die Widerstandsfähigkeit Großbritanniens gegenüber den Herausforderungen in Krisensituationen zu sichern. Das CCS ist u. a. für die Verwaltung der Kritischen Infrastruktur zuständig. Insgesamt wurden diesbezüglich elf Sektoren definiert. An dieser Stelle zu nennen sind beispielsweise die Bereiche Wasserversorgung, Energiesektor, Gesundheit und medizinische Versorgung, der Transport- sowie der Lebensmittelsektor (GOV.UK 2013; GOV.UK 2015).

Im Jahr 2004 wurde der Civil Contingencies Act erlassen, der dem Katastrophenschutz in Großbritannien mit seinen nachgeordneten Gesetzen und Vorschriften einen einheitlichen Rechtsrahmen gibt. Das Gesetz ist in zwei Teile gegliedert: Der erste Teil befasst sich mit lokalen Regelungen der Katastrophenvorsorge und dem Katastrophenschutz sowie der Schaffung von Verantwortlichkeiten auf lokaler Ebene (Verwaltung einschließlich der Rettungsdienste, Behörden und Versorgungsunternehmen). Der zweite Teil befasst sich mit Notstandsvollmachten sowie gesetzgeberischen Maßnahmen, die im Falle einer extremen Großschadenslage notwendig sein könnten. Unter den ersten Teil des Civil Contingencies Act fallen auch die Maßnahmen zu Ernährungsnotfallvorsorge. (GOV.UK Legislation 2004, S. i–ii; GOV.UK 2015). Verantwortliches Ministerium ist das Department of Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) (DEFRA 2007, S. 96–97).

Im Rahmen des oben genannten Public-Private-Partnerships wurde das Beratungsgremium „Business Advisory Group on Civil Protection“ gegründet. Die Hauptziele dieses Gremiums sind:



- Das Erkennen von unbeabsichtigten Auswirkungen von politischen Maßnahmen auf die Wirtschaft in Bezug auf die Notfallpläne und deren Notfallplanungen.
- Die Schaffung eines etablierten Kommunikationskanals zwischen Staat und Wirtschaft.
- Die Klärung und Formulierung von Unterstützungsbedarf seitens der Wirtschaft zur Verbesserung der eigenen Notfallplanungen.

(The National Archives 2011; Gizewski 2012, S. 174)

Speziell für Fragestellungen der Ernährungsnotfallvorsorge wurde im Rahmen dieser Initiative die Food Chain Emergency Liaison Group (FCELG) unter dem Dach der DEFRA eingerichtet. Neben verschiedenen Regierungsorganisationen sind an der FCELG Vertreter der Lebensmittelindustrie, des Handels, Logistiker und Gewerkschaften beteiligt. Ziel ist es, die Notfallvorsorge in der Lebensmittelkette im Hinblick auf Versorgungskrisen zu verbessern. Konkrete Maßnahmen sind beispielsweise die Förderung und Unterstützung bei der Erstellung von Business-Continuity-Management-Plänen in den Unternehmen, die Vergabe von Forschungsprojekten, die gemeinsame Identifikation von Risiken und Herausforderungen und der Austausch von Bedarfen im Katastrophenfall, beispielsweise das Räumen von Zufahrtsstraßen zu Zentrallagern im Fall eines Schneesturms (The National Archives 2011; Peck 2006, S. ix).

Die DEFRA arbeitet sehr eng mit der Lebensmittelwirtschaft zusammen, fördert politische Maßnahmen in Bezug auf die Handlungen der Industrie zur Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung und bewertet die Auswirkungen und Einflüsse von Störungen hinsichtlich der Nahrungsmittelversorgung. Die britischen Supermärkte, Lebensmittelunternehmen, Großhändler und Nahrungsmitteldienstleistungsbetriebe zählen zu den wichtigsten Ansprechpartnern in Fragen des Risikomanagements. Die Unternehmen erhalten jedoch keine finanzielle Unterstützung für das Erstellen und Vorhalten der Business-Continuity-Planungen, vielmehr sehen Unternehmen die eigenen funktionierenden Notfallplanungen als Wettbewerbsvorteil gegenüber Mitbewerbern (Peck 2006, S. ix).

Großbritannien hält keine staatlichen Lebensmittelreserven vor, sondern setzt bei der Sicherung der Lebensmittelversorgung und Lebensmittelwarenkette ausschließlich auf die Kapazitäten der Ernährungswirtschaft. Bis in die 1990er-Jahre wurden Lager vorgehalten, diese wurden jedoch aufgrund der veränderten politischen Lage mit Zusammenbruch der Ostblockstaaten zugunsten der Strategie der Business-Continuity-Planungen in den Privatwirtschaftsunternehmen sowie der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Privatwirtschaft und Unternehmen aufgelöst. Heute werden lediglich einige medizinische Reserven vorgehalten, wobei der Großteil der Waren aus vorhandenen kommerziellen Beständen angefordert wird. Mit dem Umbruch kommt lokalen Behörden eine verstärkte Verantwortung in Bezug auf die Bewältigung von Krisen zu. Diesbezüglich sind in den sogenannten „Bellwin Schemes“ Maßnahmen und Bedingungen geregelt, unter welchen

Umständen lokale Behörden und öffentliche Einrichtungen im Katastrophenfall finanzielle Unterstützung erhalten. (Peck 2006, S. ix; GOV.UK 2013; GOV.UK 2015).

In den Ernährungsnotfallvorsorgemaßnahmen Großbritanniens werden keine Empfehlungen zur privaten Bevorratung für die Bevölkerung ausgesprochen. Allerdings gab es bisher mehrere allgemeine Informationskampagnen zu Katastrophenvorsorgemaßnahmen der Regierung, die mittels verschiedener Medien wie z. B. der Internetseite www.preparingforemergencies.gov.uk durchgeführt wurden (GOV.UK 2013; GOV.UK 2015).

Es gibt eine Vielzahl gemeinnütziger Organisationen, die an Katastrophenschutz und -vorsorgemaßnahmen beteiligt sind. Hilfsorganisationen wie das Rote Kreuz, die Heilsarmee oder der Women's Royal Voluntary Service sind hingegen nicht in die Maßnahmen zur Ernährungsnotfallvorsorge, sondern vor allem in den Betreuungsdienst und die Versorgung von Opfern involviert (GOV.UK 2013; GOV.UK 2015).

DISKUSSION UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Im folgenden Abschnitt folgt ein Überblick über die im Bericht thematisierten Strukturen und Erkenntnisse, welche in Zusammenhang mit Handlungsempfehlungen für eine mögliche Neugestaltung der staatlichen Organisation und Umsetzung der Ernährungsnotfallvorsorge gestellt werden. Aufgrund der besseren Übersichtlichkeit erfolgt die Diskussion innerhalb folgender Themengebiete: Gesetzlicher Rahmen, Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft, Zusammenarbeit mit Hilfsorganisationen, Erhebung aktueller Daten sowie die Rolle der Bevölkerung.

Gesetzlicher Rahmen

Im Rahmen der Onlinebefragung, an der ENV-Vertreter der Bundes-, Landes- und Kommunalebene teilnahmen, sowie im Rahmen der persönlich geführten Interviews mit Vertretern der Landesebene konnten einige Ansätze zur aktuellen Wahrnehmung der ENV in der Praxis ermittelt werden. So halten die ENV-Vertreter die Maßnahmen der Ernährungsnotfallvorsorge für nur teilweise bis gar nicht praktikabel. Sinnvoll wäre, so lässt sich aus den persönlich geführten Interviews schließen, ein Ernährungsnotfallvorsorgesystem, welches bereits in kleineren Krisen einsetzbar ist. Im Allgemeinen sollten die bestehenden Vorsorgeplanungen an die geänderten gesellschaftlichen Gegebenheiten angepasst werden, um ein modernes System zu erschaffen.

Durch die Erkenntnisse aus persönlichen Interviews und Onlinebefragung konnte die Dringlichkeit einer stärkeren Vernetzung innerhalb der Strukturen der Ernährungsnotfallvorsorge herausgestellt werden. So wurde darauf hingewiesen, dass es bereits auf unterster Organisationsebene einer Vernetzung der behördlichen Akteure bedürfe, da bisher bereits dort keine Absprachen existieren würden. Ein Anfang könnte eine Liste mit



Ansprechpartnern und Adressen sein, die eine Übersicht über Kontakte und Funktionen bietet. Regelmäßige Treffen, beispielsweise in Form eines Runden Tisches, könnten eine zielführendere Arbeit ermöglichen und die Vernetzung und Kooperationsmöglichkeiten vorantreiben. Dabei sollte einerseits ein Austausch innerhalb aller Verwaltungsebenen stattfinden. Andererseits sollten im Rahmen eines denkbaren Runden Tisches der Dialog und die Zusammenarbeit mit Vertretern der Hilfsorganisationen und der Privatwirtschaft gefördert werden. Im Ganzen könnten ein entsprechender Austausch und die bessere Vernetzung zwischen den Akteuren zu einer schnelleren und funktionierenden Zusammenarbeit im Krisenfall führen.

Sowohl in den persönlichen Interviews als auch in der Onlinebefragung gab es wiederkehrende Empfehlungen, die bestehenden gesetzlichen Grundlagen zu reformieren. In den bestehenden Strukturen sei eine klare Definition zur Anwendbarkeit des Ernährungsvorsorgegesetzes notwendig. Es wurde die Anpassung der rechtlichen Grundlagen und eine eventuelle Zusammenlegung der sich in den Grundzügen sehr ähnlichen Gesetze (Ernährungssicherstellungsgesetz und Ernährungsvorsorgegesetz) angeregt. Exemplarisch soll an dieser Stelle der Vorschlag eines Ländervertreeters zur Reformierung der ENV angeführt werden: „Ein neues System könnte folgendermaßen aufgebaut sein: Auf Bundesebene sollte eine Vernetzung von Bundeslandwirtschafts-, Innenministerium und Wirtschaftsministerium stattfinden und es sollten Absprachen und Regelungen mit dem Handel getroffen werden, sodass man deren Lagerbestand in gewissen Abständen erfassen kann. Zusätzlich sollte die Logistik in die Planungen mit aufgenommen werden. Auf Bundesebene könnte es daher eine synonyme Regelung zur Bundesnetzagentur geben. Auf Landes- und kommunaler Ebene sollte die Befehls- und Kommandogewalt beim Katastrophenschutz liegen. Die ENV-Referenten sollten im Krisenstab mit dabei sein und grundsätzlich den Kontakt zum Handel pflegen. Das Ergebnis sollte die Entwicklung von Kriseninstrumentarien sein, die von den Katastrophenschützern im Krisenfall umgesetzt werden können“ (Experteninterview).

Bei Betrachtung der Verteilung der nationalen Krisenvorräte wird folgende Problematik benannt: Die staatlichen Krisenvorräte werden auf Bundesebene verwaltet und können auch nur über die Bundesebene (nach Anfrage durch die Länder) freigegeben werden. Die Verteilung der Bestände im Krisenfall ist jedoch Aufgabe der Länder. Diesbezüglich konnte durch die Onlinebefragung ermittelt werden, dass die geografischen Standorte der Bundeslager den zuständigen Stellen auf Länder- und Kommunalebene kaum bis gar nicht bekannt sind. Hinsichtlich der Krisenprävention bedeutet diese Erkenntnis jedoch, dass sich die für die Verteilung der Lebensmittelvorräte zuständigen Stellen nicht auf entsprechende Situationen vorbereiten können. Darüber hinaus könnten auch notwendige (Kritische) Infrastrukturen nicht auf entsprechende Anforderungen vorbereitet werden. Mit einer mehr oder minder starken Verteilungsproblematik im Krisenfall ist somit zu rechnen. Auch in Bezug auf die Ausgabe der Lebensmittelkarten für die Herausgabe der Bestände der nationalen Krisenvorräte an die Bevölkerung im Krisenfall kann aus den Ergebnissen der

Onlinebefragung abgeleitet werden, dass die genauen Abläufe entsprechender Vorgänge unklar sind.

Die Lebensmittelversorgung in Krisenfällen wird als Kritische Infrastruktur geführt, welche strukturell ausreichend an die bestehenden gesellschaftlichen Gegebenheiten angepasst sein muss. Dabei können die Abhängigkeiten und Verknüpfungen zu weiteren Sektoren der KRITIS wie beispielsweise Transport, Verkehr wie auch Energie von besonderer Bedeutung sein. Diesbezüglich kann die Erfassung von vorhandenen Ersatzstromerzeugern beispielsweise für die langfristige Lagerbarkeit von Lebensmitteln von großer Bedeutung sein (BBK 2012, S. 25–26).

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass in einem friedenszeitlichen ENV-Fall auch internationale Hilfe in die Krisenbewältigung einbezogen werden könnte. So führt die Schutzkommission beim Bundesminister des Inneren 2010 aus: „Auch ein traditionelles ‚Geberland‘ wie Deutschland könnte im Falle einer großen Katastrophe mit der sofortigen Hilfe der internationalen Staatengemeinschaft rechnen!“ (Gardemann 2010, S. 354). Für die Ernährungsnotfallvorsorge für die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland deutet sich hier eine weitere daseinssichernde Rückfallebene selbst bei Erschöpfung oder Versagen nationaler ENV-Strukturen an.

Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft

Seitens der staatlichen Behörden der ENV wird eine Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft als sehr zielführend und sinnvoll angesehen. In Bezug auf die Ernährungsnotfallvorsorge impliziert die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft das Potenzial, im Krisenfall gegebenenfalls Lebensmittel bereitzustellen und eventuell verteilen zu können. Zumindest sollten, so geben es die staatlichen ENV-Vertreter in den persönlichen Interviews an, den ENV-Referenten die Lagerorte des Lebensmitteleinzelhandels bekannt sein und es sollte möglich sein, die Bestände „per Knopfdruck“ abrufen zu können. Dabei sei es weniger relevant, welche Lebensmittel noch im Lagerbestand vorhanden sind, vielmehr komme es darauf an, wie lange die Bevölkerung damit zu versorgen sei.

Im internationalen Vergleich sind Konzepte der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und der Privatwirtschaft zumeist Bestandteil der Krisenvorsorge und -bewältigung. So besteht beispielsweise in Großbritannien die Food Chain Liaison Group unter dem Dach des Departments of Environment, Food and Rural Affairs. Innerhalb dieses Gremiums arbeiten verschiedene Regierungsorganisationen, Vertreter der Lebensmittelindustrie, des Handels, der Logistik und Gewerkschaften zusammen, um die Notfallvorsorge in der Lebensmittelkette in Hinblick auf Versorgungskrisen zu verbessern. Die konkrete Umsetzung von Maßnahmen besteht dabei besonders in Public-Private-Partnerships oder ähnlichen Konzepten. Darüber hinaus wirken staatliche Behörden teilweise fördernd auf die Umsetzung von Business-Continuity-Planungen ein, beispielsweise in Form von Unterstützungen entsprechender Forschungsprojekte. Auch in Deutschland ist das Konzept der Corporate Social Responsibility bereits sehr verbreitet (Rogall 2012, S. 332) und könnte als



Mittel dienen, Unternehmen dazu anzuhalten, soziale Verantwortung in Bezug auf die Ernährungsnotfallvorsorge zu übernehmen. Darüber hinaus scheint es zudem in Bezug auf die Möglichkeiten der Verteilung von (gestellten) Lebensmitteln weiteren Klärungsbedarf zu geben. In Bezug auf konkrete Umsetzungsmöglichkeiten zwischen Staat und Privatwirtschaft sollten Aspekte wie die Informationssammlung zu Lagerreichweiten, Einbezug in die Krisenkommunikation, Zertifizierungsmöglichkeiten und Anreizsysteme sowie die Finanzierung einfließen (vgl. Kapitel 2). Zudem wird auch hier auf die Dringlichkeit eines Runden Tisches hingewiesen, der den Dialog zwischen Behörden und der Privatwirtschaft stärken würde. Auch hier könnte eine Liste mit Ansprechpartnern und Anschriften des Lebensmitteleinzelhandels sinnvoll sein, um beispielsweise auch im Krisenfall schnell zusammenarbeiten zu können.

Zusammenarbeit mit Hilfsorganisationen

Im Rahmen der persönlich geführten Interviews wurde immer wieder auf die Notwendigkeit einer Vernetzung mit dem Katastrophenschutz hingewiesen, welche insbesondere in Bezug auf die Versorgung vulnerabler Gruppen von Bedeutung sei. Die Hilfsorganisationen sollten bei den Versorgungsplanungen stärker bedacht werden. Diesbezüglich ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Hilfsorganisationen formal nicht in die Abläufe der Ernährungsnotfallvorsorge eingebunden sind (vgl. Kapitel 4.). Über die Teilhabe der Hilfsorganisationen an der Ernährungsnotfallvorsorge gibt es jedoch Unklarheiten bei den behördlichen ENV-Vertretern. Häufig wurden die bestehenden Strukturen als zweigleisig wahrgenommen und die tatsächlichen Zuständigkeiten des Katastrophenschutzes seitens der Behörden teilweise überschätzt. So ordneten die Befragungsteilnehmer den Organisationen des Katastrophenschutzes folgende Aufgabenbereiche für den Fall einer Versorgungskrise zu: Teilweise würden Hilfsorganisationen die Nahrungsmittelversorgung für weite Teile der Bevölkerung, die Verteilung von Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen (z. B. Hygieneartikel) sowie die Nahrungsmittelversorgung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen sowie die Verpflegung der Einsatzkräfte übernehmen. Darüber hinaus könnten Hilfsorganisationen zur Sicherung und Wiederherstellung von Infrastruktur beitragen. Allerdings sind diese Anforderungen mit den momentan zur Verfügung stehenden Mitteln und Ressourcen im ENV-Fall nicht erreichbar. Dem hingegen könnte eine enge Zusammenarbeit mit den Hilfsorganisationen insbesondere in Bezug auf Gemeinschaftsverpflegungsstätten und die Versorgung vulnerabler Personen und Bevölkerungsgruppen von Vorteil sein. Sollten die Hilfsorganisationen zukünftig zunehmend Aufgaben der ENV übernehmen, ist eine strukturelle Stärkung der entsprechenden Strukturen unbedingt notwendig (vgl. Kapitel 4). In jedem Fall muss eine verstärkte Zusammenarbeit der Behörden und der Hilfsorganisationen vorangetrieben werden, welche sich zunächst in aktiven Dialogen oder Workshops zeigen könnte.

Erhebung aktueller Daten

Ein weiterer, bereits in den momentanen Strukturen der Ernährungsnotfallvorsorge relevanter Punkt ist die Form der Datenerhebung im Rahmen der ENV. So wird es von den zuständigen Behörden als äußerst wichtig angesehen, Zugriff auf aktuelle Daten zur Versorgungslage zu haben, um im Krisenfall zum Beispiel über die Warenverteilung lenkend eingreifen zu können. Eine derartige Datennutzung ist zurzeit jedoch nicht möglich, da die staatliche Datenerhebung innerhalb der EWMV bereits seit mehreren Jahren ausgesetzt ist und somit keine aktuellen Daten vorliegen. Seitens eines Interviewpartners (Länderebene) wurde diesbezüglich angemerkt, dass die EWMV zudem durchaus kritisch zu betrachten sei, da sie einen enorm hohen personellen und bürokratischen Aufwand mit sich bringe.

Auch das Geoinformationssystem der Ernährungsnotfallvorsorge (GIS-ENV) wurde im Dezember 2014 abgeschaltet. Hierzu wurde im Rahmen der Onlinebefragung die angemerkt, dass eine Neuinstallation und Aktualisierung der ehemaligen FIS-ENV-Datenbank der Bundesländer sinnvoll wäre, das das GIS-ENV als optimales Konstrukt zur Übersicht und Datenspeicherung gedient habe. Diesbezüglich wurde in dem Forschungsprojekt NeuENV an der Entwicklung eines Demonstrators gearbeitet. Der Demonstrator soll dem Lebensmitteleinzelhandel durch die Darbietung von Filialzuständen in einem einfachen Ampelsystem die Darstellung der aktuellen Versorgungssituation ermöglichen und diese für Entscheidungsträger der ENV zugänglich machen. Der Demonstrator nutzt die vier folgenden Parameter zur Beschreibung jeweils einer Filiale des Lebensmitteleinzelhandels: Personalbestand, Lagerbestand, Betriebszustand, Versorgungsindex (Reichweite) (vgl. Kapitel 2).

Eine alternative Möglichkeit der Datenerhebung könnte gegebenenfalls die verstärkte Verzahnung mit dem Bereich der Lebensmittelsicherheit bzw. der Lebensmittelüberwachung darstellen. Wie sich aus den Ergebnissen der durchgeführten internationalen Experteninterviews ableiten lässt, könnten Daten aus der Lebensmittelsicherheit sehr hilfreich sein. Als Datenerfassungssysteme wurden EWEKUS-, HIT- und BALVI genannt. BALVI beispielsweise ist ein Softwaresystem zur behördlichen Überwachung im Veterinär- und Lebensmittelbereich und wird in Deutschland von Überwachungsämtern des Verbraucherschutzes flächendeckend eingesetzt. BALVI integriert die gesetzlich definierten Überwachungsbereiche der Veterinär- und Lebensmittelüberwachung in Form einzelner Programmmodule (BALVI 2015).

Möglicherweise sind für die ENV relevante Daten bereits in der BALVI-Erhebung einiger Betriebe vorhanden oder das Datensystem könnte, wenn notwendig, um zusätzliche Elemente erweitert werden. Ein Vorratsgesetz könnte dann im Krisenfall die Nutzung der Daten erlauben. Würde diese Möglichkeit der Datenerhebung in Betracht gezogen, ist es besonders wichtig, die Belastung für die entsprechenden Privatwirtschaftsunternehmen so gering wie möglich zu halten.



Eine mögliche Datenerhebung im Rahmen der Ernährungsnotfallvorsorge durch die Nutzung der bestehenden Systeme der Lebensmittelsicherheit und -überwachung könnte eine potenzielle Alternative zur momentan aussetzenden Datenerhebung der EWMV sein. Allerdings bedarf es in Bezug auf die tatsächliche Umsetzung für den ENV-Fall weiterer Untersuchungen.

Rolle der Bevölkerung

Die Bevölkerung sollte in Bezug auf ihre Versorgung in möglichen Krisensituationen so weit sensibilisiert werden, dass ein Bewusstsein für eigenverantwortliches Handeln entsteht, insbesondere in Hinblick auf spezifische Bedürfnisse. Eine angemessene Kommunikationsstrategie, die sich nicht lediglich auf Sicherheitsaspekte bezieht, sondern vielmehr die positiven Vorteile einer privaten Bevorratung in den Vordergrund stellt, wie zum Beispiel das Vorbereitetsein auf spontanen Besuch, scheint sinnvoll.

Aus den Ergebnissen der Recherche zu internationalen Absicherungskonzepten kann abgeleitet werden, dass eine Verpflichtung der Bevölkerung zur eigenen Bevorratung keine notwendige Voraussetzung für ein funktionierendes Notfallvorsorgesystem darstellt. Eine stetige Information der Bevölkerung sowie aktive Dialoge und gegebenenfalls auch Beratung für den Krisenfall sollten in jedem Falle stattfinden (vgl. Kapitel 5).

FAZIT

Zusammenfassend und schlussfolgernd werden die aus dem wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn der verschiedenen genutzten Informationsquellen abgeleiteten Empfehlungen stichpunktartig zusammengefasst.

- Das bestehende System der Ernährungsnotfallvorsorge muss zu einem praxistauglichen Vorsorgesystem umstrukturiert werden, welches den geänderten Anforderungen einer modernen Gesellschaft angemessen ist und bereits bei kleineren Krisen zum Einsatz kommt. Ein solches System wäre praxisnäher und erprobter. Dies würde allerdings eine Zuständigkeitsverschiebung von der Bundes- auf die Landesebene implizieren, welche politisch und rechtlich umgesetzt werden müsste. Die Eingliederung der ENV in den Bereich Verbraucherschutz könnte hingegen eine eher umsetzbare Möglichkeit darstellen. Die Ermittlung des Nutzens dieser Ressortumverteilung bedarf allerdings weiterer Forschung.
- Die Beibehaltung der nationalen Krisenvorräte als Absicherungssystem der staatlichen Schutzpflichten ist für die dem Forschungsauftrag zugrunde liegenden Szenarien (Pandemie und Schneesturm mit Zusammenbruch der Verkehrsinfrastruktur und Stromausfall) nicht sinnvoll.
- Die Datenerhebung im Rahmen der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung sollte durch die Nutzung der bestehenden Systeme der Lebensmittelsicherheit

und -überwachung ersetzt werden. Diesbezüglich besteht jedoch weiterer Forschungsbedarf. Überdies sollte eine Aktivierung und Neuinstallation des Geoinformationssystems nochmals umfassend diskutiert werden, da das Informationssystem von einigen Befragungsteilnehmern als optimales Instrument zur Übersicht und Datenspeicherung eingeschätzt wird.

- Eine verstärkte Vernetzung und Kooperation zwischen allen beteiligten Akteuren ist unbedingt notwendig. Diese könnte in unterschiedlichem Maße fokussiert werden: Kontaktlisten und Ansprechpartner müssen erstellt und gepflegt werden, ein regelmäßiger Dialog am Runden Tisch ist ebenso unverzichtbar wie die konkrete Zusammenarbeit zwischen allen relevanten Akteuren.
- Eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Behörden und der Privatwirtschaft muss in jedem Fall angestrebt werden. Der aktive Austausch und Dialog (gegebenenfalls über Runde Tische) und konkrete Umsetzungskonzepte wie Public-Private-Partnerships und Ansätze des Business-Continuity-Managements sind als zielführend zu betrachten. Entsprechende Anreizsysteme (Bonus- und Malussysteme) könnten zur Umsetzung solcher Maßnahmen beitragen. Insgesamt sollten Ansätze zum Einbezug der Privatwirtschaft in die Planungen der ENV auf Freiwilligkeit basieren.
- Der Einbezug der Hilfsorganisationen in die Vorsorgemaßnahmen der ENV bietet aufgrund der vorhandenen Einsatzerfahrung und ihrer Erfahrung in Bezug auf die Versorgung vulnerabler Bevölkerungsmitglieder und -gruppen besonders im kommunalen Bereich einen enormen Mehrwert. Diesbezüglich müssen die datenschutzrechtlichen Vorgaben sowie die freiwillige Bereitstellung der Daten seitens der betroffenen Bevölkerungsmitglieder jedoch unbedingt beachtet werden. Um das Potenzial der Hilfsorganisationen angemessen nutzen zu können, ist eine strukturelle Anpassung auch in Bezug auf personelle und finanzielle Ressourcen erforderlich. In jedem Falle muss eine verstärkte Zusammenarbeit der Behörden und der Hilfsorganisationen vorangetrieben werden, welche sich zunächst in aktiven Dialogen oder Workshops festigen könnte.

LITERATUR

Adler, C. (2015). Neue Ansätze im Getreide – Vorratsschutz durch schädlingsdichte Lagerung. In Arbeitsgemeinschaft Getreideforschung e. V. 27. *Getreidetagung* (S. 9). Detmold: Arbeitsgemeinschaft Getreideforschung e. V.

agrarheute.com (2012). *Hafer aus Bundesreserve steht zum Verkauf*. Verfügbar unter <http://www.agrarheute.com/hafer-468764> [19.09.2015]

BALVI (2015). *BALVI – Beratung und Softwareproduktion im gesundheitlichen Verbraucherschutz*. Verfügbar unter <http://www.balvi.de> [19.09.2015]



Bauer, P. & Minsch, R. (2012). Agrarpolitik 2014–2017 und die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems. *Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik*, 4/2012. Gallen: Staatssekretariat für Wirtschaft. 22–25.

Blyth, M. (2009). *Business Continuity Management. Building an Effective Incident Management Plan*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) (2012). *Schutz Kritischer Infrastrukturen: Studie zur Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln* (Schutz Kritischer Infrastruktur, Band 9). Bonn: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (Hrsg.) (2008). *Aufgabe der BLE auf dem Gebiet der Ernährungsnotfallvorsorge*. Bonn: Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung.

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (Hrsg.) (2012). *BMELV reformiert Ernährungsnotfallvorsorge in Deutschland* (Pressemitteilung Nr. 94 vom 29.03.2012). Verfügbar unter <http://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2012/94-Ernaehrungsnotfallvorsorge.html?nn=312878> [19.09.2015]

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (2015a): *Die Ernährungsnotfallvorsorge*. Verfügbar unter http://www.ble.de/DE/01_Markt/11_Ernaehrungsvorsorge/Ernaehrungsvorsorge_node.html [19.09.2015]

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (2015b). *Rechtliche Grundlagen der Ernährungsvorsorge und -sicherstellung*. Verfügbar unter http://www.ble.de/DE/01_Markt/11_Ernaehrungsvorsorge/02_GesetzlicheRegelungen/Gesetzlicheregelungen.html?nn=2303736 [19.09.2015]

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (2015c). *Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung*. Verfügbar unter http://www.ble.de/DE/01_Markt/11_Ernaehrungsvorsorge/03_EWMV/EWMV_node.html [19.09.2015]

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (2015d). *Nationale Vorratshaltung*. Verfügbar unter http://www.ble.de/DE/01_Markt/11_Ernaehrungsvorsorge/05_Notfallreserve/Notfallreserve_node.html [19.09.2015]

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (2015e). *Zivile Notfallreserve*. Verfügbar unter http://www.ble.de/DE/01_Markt/11_Ernaehrungsvorsorge/05_Notfallreserve/ZivileNotfallreserve_Inhalt.html?nn=2303748 [19.09.2015]

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (Hrsg.) (2015a). *Ernährungs vorsorge. Staatliche Vorsorge. Allgemeine Informationen*. Verfügbar unter <http://www.ernaehrungsvorsorge.de/staatliche-vorsorge> [19.09.2015]

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (Hrsg.) (2015b). *Ernährungs vorsorge. Staatliche Vorsorge. Lagerhaltung*. Verfügbar unter <http://www.ernaehrungsvorsorge.de/staatliche-vorsorge/lagerhaltung/> [19.09.2015]

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (Hrsg.) (2015c). *Ernährungs vorsorge. Staatliche Vorsorge. Häufig gestellte Fragen*. Verfügbar unter <http://www.ernaehrungsvorsorge.de/staatliche-vorsorge/haeufig-gestellte-fragen-faq/> [19.09.2015]

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2015). *Bundeshaushalt 2015. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Marktordnung, Maßnahmen der Notfallvorsorge*. Verfügbar unter <http://www.bundeshaushalt-info.de/#/2015/soll/ausgaben/einzelplan/1004.html> [19.09.2015]

Bundesrat (2013). *Verordnungsentwurf des Bundesrates. Entwurf einer Zweiten Verordnung zur Änderung der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung* (Drucksache 734/13). Köln: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH.

Department of Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) (2007): *Departmental Report 2007*. Norwich: The Stationery Office.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2012). *Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2012 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2011)* (Drucksache 17/11330). Berlin: Deutscher Bundestag.

Eberle, U., Hayn, D., Rehaag, R., Simshäuser, U., Stieß, I. & Waskow, F. (2005). *Ernährungswende. Vorsorge im Handlungsfeld Umwelt-Ernährung-Gesundheit*. Hamburg: Öko-Institut e. V., Institut für sozial-ökologische Forschung.

ESG – Ernährungssicherstellungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1990 (BGBl. I S. 1802), das zuletzt durch Artikel 182 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist. Verfügbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/esg/gesamt.pdf> [19.09.2015]

EVG – Ernährungsvorsorgegesetz vom 20. August 1990 (BGBl. I S. 1766), das zuletzt durch Artikel 186 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist. Verfügbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/evg/gesamt.pdf> [19.09.2015]

Gardemann, J. (2010). Daseinsvorsorge und Nothilfe bei Flüchtlingsbewegungen. In Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.). *Katastrophenmedizin – Leitfaden für die ärztliche Versorgung im Katastrophenfall* (S. 348–363). München: Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern.

Gillert, F. (2013): *Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge*. 9. Europäischer Bevölkerungsschutzkongress. 19.09.2013. Bonn.

Gizewski, V. (2015): Informationsübermittlung via E-Mail am 15.09.2015 um 10:41Uhr.

GOV.UK Legislation (2004). *Civil Contingency Act*. Verfügbar unter http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/pdfs/ukpga_20040036_en.pdf [19.09.2015]

GOV.UK – Cabinet Office (2013). *Preparation and planning for emergencies: responsibilities of responder agencies and others*. Verfügbar unter <https://www.gov.uk/guidance/preparation-and-planning-for-emergencies-responsibilities-of-responder-agencies-and-others> [19.09.2015]

GOV.UK – Cabinet Office (2015). *2010 to 2015 government policy: emergency response planning*. Verfügbar unter <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-emergency-response-planning/2010-to-2015-government-policy-emergency-response-planning#appendix-4-preparation-and-planning> [19.09.2015]

Köbke, K. & Friedrich, H. (2004). Informationsmanagement zur Ernährungsnotfallvorsorge (ENV). In Informationszentrum Verbraucherschutz und Ernährung, Zentralstelle für Agrardokumentation



und -information (Hrsg.). *Referate der 25. GIL Jahrestagung* (S. 173–176). Bonn: dblp Universität Trier.

Köbke, K., Lange, P. & Friedrich, H. (2007). Moderne Informationstechnologie im Dienst der Krisenvorsorge – das Informationssystem-Ernährungsnotfallvorsorge. In S. Böttinger, L. Theuvsen, S. Rank, M. Morgenstern & Gesellschaft für Informatik e. V. (Hrsg.). *Agrarinformatik im Spannungsfeld zwischen Regionalisierung und globalen Wertschöpfungsketten: Referate der 27. GIL-Jahrestagung in Stuttgart* (Band 19) (S. 119–122). Bonn: Köllen Verlag.

Menski, U. & Gardemann, J. (2008). *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)*. Verfügbar unter https://www.fh-muenster.de/humanitaere-hilfe/downloads/Auswirkungen_des_Stromausfalls_05_im_Muensterland.pdf [14.09.2014]

Menski, U. & Gerhold, L. (2012). Rechnung mit Unbekannten: Die Bevölkerung als Adressat und Akteur der Ernährungsnotfallvorsorge. *Bevölkerungsschutz-Magazin*, 3/2012, 26–30.

Ministry of Defence of the Republic of Slovenia (2004). *National Report and Information on Disaster Reduction for the World Conference on Disaster Reduction*. Ljubljana.

Ministry of Employment and the Economy (2013). *Government decision on the security of supply goals*. Verfügbar unter <http://www.huoltovarmuus.fi/static/pdf/758.pdf> [15.09.2014]

Government of Netherlands (2014): *Ministry of the Interior and Kingdom Relations*. Verfügbar unter <http://www.government.nl/ministries/bzk> [26.08.2014]

Ministry of the Interior Austria (2005). *Country Report Austria*. Verfügbar unter http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_austria_en.pdf [26.11.2015]

Ministry of the Interior (2004). *Country Report Finland*. Verfügbar unter <http://www.unisdr.org/2005/mdgs-drr/national-reports/Finland-report.pdf> [26.11.2015]

Ministry of the Interior Hungary (2004). *National Report of the Republic of Hungary to the UN/ISDR World Conference on Disaster Reduction*. Verfügbar unter <http://www.unisdr.org/2005/mdgs-drr/national-reports/Hungary-report.pdf> [26.11.2015]

National Emergency Supply Agency (NESA) (2014a). *Overview of security of supply*. Verfügbar unter <http://2011.nesa.fi.live.frantic.com/security-of-supply/overview/> [15.09.2014]

National Emergency Supply Agency (NESA) (2014b). *Objectives*. Verfügbar unter <http://2011.nesa.fi.live.frantic.com/security-of-supply/objectives/> [15.09.2014]

NeuENV (2015). *Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge*. Verfügbar unter <http://www.neuenv.de/> [10.09.2015]

Peck, H. (2006). *Resilience in the Food Chain: A Study of Business Continuity Management in the Food and Drink Industry. Final Report to the Department for Environment, Food and Rural Affairs*. Shrivenham: Cranfield University.

Rasche, J., Schmidt, A., Schneider, S. & Waldtmann, S. (2001). *Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge* (Schriftenreihe Zivilschutz-Forschung der Schutzkommission beim Bundesminister des Inneren, Band 47). Bonn: Bundesverwaltungsamt – Zentralstelle für Zivilschutz.

Reuter, C. (2015). Betriebliches Kontinuitätsmanagement in kleinen und mittleren Unternehmen – Smart Services für die Industrie 4.0. In A. Weisbecker, M. Burmester & A. Schmidt (Hrsg.). *Mensch und Computer* (Workshopband) (S. 37–44). Stuttgart: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

Rexroth, A. (2010). Staatliche Ernährungsnotfallvorsorge. *Ernährung im Fokus*, 12/2010, 306–313.

Rogall, H. (2012). *Nachhaltige Ökonomie. Ökonomische Theorie und Praxis einer Nachhaltigen Entwicklung* (Grundlagen der Wirtschaftswissenschaft, Band 15). Marburg: Metropolis-Verlag.

Schmidt, V.-Ch. (2013). *Nachhaltige Stärkung der Versorgung und Eigenhilfe bei Ausfall kritischer Infrastrukturen: Neubewertung der privaten Bevorratung von Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen im Rahmen des BMBF-Forschungsprojektes „Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge“ (NeuENV)*. Verfügbar unter <http://www.hb.fh-muenster.de/opus/fhms/volltexte/2014/960/> [26.11.2015].

Schweizerische Eidgenossenschaft (Hrsg.) (2007). *Pflichtlagerpolitik 2008–2011*. Bern.

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung (Hrsg.) (2014). *Vorsorge für den Notfall – Private Vorratshaltung*. Verfügbar unter <http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/senwaf/wirtschaft/vorratshaltung.pdf?start&ts=1144239393&file=vorratshaltung.pdf> [19.09.2015]

Solmecke, R. & Wolter, H.-J. (1994). *Ernährungsvorsorge. Ernährungssicherstellung. Eine Einführung in die Vorsorgemaßnahmen der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Walhalla Verlag.

State Security Networks Ltd. (2014). *The HUOVI portal of the National Emergency Supply Agency wins the 2013 Timanttiteko Award*. Verfügbar unter http://www.erillisverkot.fi/erillisverkot/the_huovi_portal_of_the_national_emergency_supply_agency_wins_the_2013_timanttiteko_award/174/ [15.09.2014]

The National Archives (2011). *Preparing for Emergencies*. Verfügbar unter http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+www.direct.gov.uk/en/HomeAndCommunity/InYourHome/Dealingwithemergencies/Preparingforemergencies/DG_176350 [19.09.2015]

The World Bank, Italian Civil Protection Department Presidency of the Council of Ministers, International Strategy for Disaster Reduction, Administration of the Republic of Slovenia for Civil Protection and Disaster Relief, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Emergency Preparedness Section (o. J.). *The Structure and Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduction for South Eastern Europe – South Eastern Disaster Risk Mitigation and Adaptation Programme*. Verfügbar unter http://www.unisdr.org/files/9346_Europe.pdf [26.11.2015]

van Laak, D. (2001). Infra-Strukturgeschichte. In *Geschichte und Gesellschaft. Zeitschrift für Historische Sozialwissenschaft*, 27 Jg, 3/2001, 367–393.

WCDR – World Conference on Disaster Reduction (2014). *National Reports*. Verfügbar unter <http://www.unisdr.org/2005/wcdr/preparatory-process/national-reports.htm> [12.03.14]



4 Die Rolle der Hilfsorganisationen in der Ernährungsnotfallvorsorge

Matthias Schulze, Matthias Max (Deutsches Rotes Kreuz e. V.)

ZUSAMMENFASSUNG

Gegenwärtig sind die Hilfsorganisationen nicht in die staatliche ENV eingebunden. Welche Grundvoraussetzungen müssten geschaffen werden, um diese in ein nachhaltig funktionierendes System der Ernährungsnotfallvorsorge zu integrieren? In Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Münster analysierte das DRK Generalsekretariat die derzeitigen Kapazitäten des DRK Verpflegungsdienstes im Falle einer Katastrophe. Im folgenden Beitrag wird dargelegt, dass es einer Bereitstellung materieller und vor allem personeller Ressourcen, einer strukturellen Neuaufstellung und einer engeren Kooperation mit den Hilfsorganisationen seitens der zuständigen Behörden bedarf. Anhand der im Projekt NeuENV generierten Ergebnisse werden Handlungsempfehlungen aufgezeigt, die der Weiterentwicklung der Ernährungsnotfallvorsorge dienen.

EINLEITUNG

Der Schutz der Kritischen Infrastruktur Lebensmittelversorgung ist ein zentrales Thema der Sicherheitspolitik Deutschlands. Um die Sicherheit der Bevölkerung im Falle einer Großschadenslage zu gewährleisten, existieren Maßnahmen der Ernährungsnotfallvorsorge auf behördlicher Ebene seit Ende der 1960er-Jahre.

Das Deutsche Rote Kreuz (DRK) als „freiwillige Hilfsgesellschaft der deutschen Behörden im humanitären Bereich“ (DRK-Gesetz 2008) sowie als mitwirkende Organisation bei der Erfüllung der Aufgaben des Katastrophenschutzes in Deutschland gemäß den landesrechtlichen Vorschriften (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz 1997, S. 6) verpflichtet sich, gemäß der Definition des Betreuungsdienstes „bei Störungen oder Ausfall gesellschaftlicher, sozialer oder medizinischer Strukturen, Menschen in Notlagen, die jedoch keiner sofortigen akutmedizinischen Behandlung bedürfen, Hilfe anzubieten“ (Deutsches Rotes Kreuz e. V. 2015). Dazu gehört auch die Versorgung und Verpflegung von Betroffenen und Einsatzkräften.

Mit Initiierung des Pilotprojektes Betreuungsdienst im Jahre 2007 im Rahmen seines Strategieprozesses mit dem Titel „Strategie 2010plus“ hat sich das DRK zum Ziel gesetzt, die damalige Orientierung des Konzeptes Betreuungsdienst an die Erfahrungen aus dem Zweiten Weltkrieg (z. B. spezielle Anforderungen resultierend aus den damaligen Flüchtlingsbewegungen) auf neuzeitliche Herausforderungen anzupassen. Bereits vorliegendes Ergebnis ist eine erstmalige einheitliche Definition als Grundlage betreuungsdienstlicher

Leistungen, die 2009 durch das DRK-Präsidium und den DRK-Präsidialrat verabschiedet wurde. Das DRK bekennt sich in Punkto Ernährungsnotfallvorsorge im nationalen Kontext zu folgenden zwei Leistungen (Deutsches Rotes Kreuz e. V., 2009, S. 35–36): erstens Verpflegung von Betroffenen und Einsatzkräften und zweitens Unterstützung von / in Einrichtungen bei der Verpflegung.

Hierbei ist anzumerken, dass sich die Handlungsfähigkeit des DRK auf die Zubereitung von Mahlzeiten durch direktverarbeitbare Lebensmittel beschränkt, die Bereitstellung von Getreide alleine würde also nicht genügen. Unter „Betroffene“ sind Personen zu verstehen, die unmittelbar verletzt oder unverletzt Geschädigte eines Akutereignisses wurden und im Rahmen der Soforthilfe kurzfristig mit Nahrungsmitteln versorgt werden müssen. Eine Langzeitlage ist von dieser Leistung nicht abgedeckt.

Diese Leistungsbeschreibung gibt die Aufgabe beziehungsweise das Selbstverständnis des DRK als Akteur im Prozess der Verpflegung / Nahrungsvorsorge bei funktionierender Infrastruktur wieder. Bei einer Störung der Infrastruktur würde das DRK als eigene Kritische Infrastruktur aufgrund seiner energetischen Abhängigkeit an einem gewissen Punkt an seine Grenzen stoßen. Die begrenzte Verfügbarkeit von Brennstoffen und Nahrungsmitteln schränkt den Handlungsspielraum ein.

DIE ROLLE DES DEUTSCHEN ROTEN KREUZES IM VERBUNDPROJEKT NEUENV

Das grundlegende Ziel des Deutschen Roten Kreuzes innerhalb des Gesamtvorhabens „Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge“ (NeuENV) war die Schärfung des öffentlichen Problembewusstseins für die Ernährungsnotfallvorsorge. Dabei standen für das DRK vor allem Aspekte der Prävention (potenzielle Vorbereitung der Hilfsorganisationen) und der Reaktion (potenzielle Unterstützung der Behörden seitens der Hilfsorganisationen bei der Verpflegung von Betroffenen und Einsatzkräften) im Vordergrund. Dies implizierte vor allem eine detaillierte Skizzierung der Leistungsfähigkeit der Hilfsorganisationen in Bezug auf die Ernährungsnotfallvorsorge im Katastrophenfall. Hierbei wurden eigene institutionelle Strukturen überprüft und auf ihre Praxiswirksamkeit im Hinblick auf die aktuellen Herausforderungen analysiert. Vor dem Hintergrund, dass das DRK über 406.000 ehrenamtliche und 150.000 hauptamtliche Einsatzkräfte verfügt, liegt für das DRK der Schluss nahe, dass die Erkenntnisse und Folgerungen auf die anderen Hilfsorganisationen (ASB, DLRG, JUH und MHD) mit insgesamt 140.000 ehrenamtlichen und 62.000 hauptamtlichen Einsatzkräften projiziert werden können.

Anhand der vorangegangenen Ausführung ließen sich für das DRK im Verbundprojekt NeuENV zwei Ziele festlegen:

1. Erstellen einer IST-Analyse in Zusammenarbeit mit der FH Münster und gemeinsam mit den DRK-Landesverbänden und Kreisverbänden in Bezug auf die bestehende



Ernährungsvorsorge-Kapazität. Für die Bestandsaufnahme der bisherigen Strukturen und Aufgaben der Hilfsorganisationen bei der Versorgung mit Lebensmitteln wurden Untersuchungen und Befragungen auf verschiedenen Ebenen durchgeführt. Darauf aufbauend wurden Handlungsempfehlungen und allgemeine Leitlinien für alle Hilfsorganisationen und Akteure im Bevölkerungsschutz entwickelt.

2. Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Ernährungsnotfallvorsorge auf Grundlage einer Bestandsaufnahme der bislang bestehenden Strukturen in diesem Bereich und Kommunizieren dieser Handlungsempfehlungen bzgl. einer möglichen technischen Anbindung an bereits existierende Ressourcenmanagementsysteme auf regionaler Ebene sowie die Bereitstellung der Ergebnisse für andere Hilfsorganisationen, um im Falle einer Katastrophe eine umfassende Ernährungsnotfallvorsorge der Bevölkerung gewährleisten zu können.

Die seitens des Bundesministeriums für Bildung und Forschung gewünschte Breitenwirksamkeit der ENV im Bevölkerungsschutz konnte durch die flächendeckende, föderale Struktur des Deutschen Roten Kreuzes (Generalsekretariat, 19 DRK-Landesverbände, ca. 500 DRK-Kreisverbände) erreicht werden.

BEDARF DER FORSCHUNG

Die Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung im Katastrophenfall ist in den letzten Jahrzehnten in dem Maß gesunken, wie die Abhängigkeit von technischen Versorgungsstrukturen zugenommen hat. Der Sensibilisierungsgrad gegenüber den vielfältigen Abhängigkeiten ist dennoch gering. Das Szenario einer Pandemie und der damit einhergehenden Konsequenz eines weitgehenden Ausfalls von Schlüsselpersonal der öffentlichen Ordnung, des Gesundheits- und Sozialwesens stellt ein wichtiges Beispiel für die neuen Herausforderungen des Katastrophenschutzes dar. Um Ausfällen der Kritische Infrastruktur (KRITIS) von Organisationen und Einrichtungen zu begegnen, müssen sowohl die Hilfsorganisationen als Kritische Infrastruktur selbst ausfallfest organisiert als auch ein einheitliches Risiko- und Krisenmanagement bei Staat, Hilfsorganisationen und Unternehmen eingeführt werden. Dies gilt besonders für den sensiblen und komplexen Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge.

Als Grundlage für die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen im Hinblick auf eine flächendeckende ENV stand die Analyse der aktuellen Strukturen der bestehenden Ernährungsnotfallvorsorge innerhalb der Hilfsorganisationen und der Behörden an erster Stelle.

Dies bedeutete die Ermittlung der Aufgaben und Befugnisse sowie die Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge auf kommunaler, regionaler und Bundesebene der Behörden und der Hilfsorganisationen sowie eine Analyse bereits bestehender Maßnahmen und Infrastrukturen im Bereich der Versorgung, insbesondere des Betreuungsdienstes. Daneben

sollten Lessons Learned internationaler humanitärer Einsätze beziehungsweise Konzepte aus diesem Bereich untersucht werden.

Für die Vorbereitung auf Lagen und Szenarien mit Bezug zu Ernährungsversorgung war es notwendig, regionale Lösungen zu schaffen. In einigen DRK-Kreis- und Landesverbänden sind bereits Rahmenverträge mit Lebensmittellieferanten, Großküchen und Catering-Firmen geschlossen worden. Für eine flächendeckende Lösung ist die Entwicklung eines Gesamtkonzeptes notwendig, das alle beteiligten Stakeholder integriert und verschiedene Anforderungen berücksichtigt (z. B. regionale und demografische Besonderheiten).

DIE CHRONOLOGIE DER ERGEBNISENTWICKLUNG

Durch die föderale Gliederung des DRK war es erforderlich, die Strukturen aus regionaler und kommunaler Sicht zu untersuchen. Dafür wurden in einem ersten Schritt zunächst DRK-Landesverbände vor dem Hintergrund struktureller Eigenschaften, wie ländlicher und urbaner Raum und neue beziehungsweise alte Bundesländer identifiziert. In Zusammenarbeit mit der FH Münster wurde 2013 daraufhin mit den ausgewählten Landesverbänden ein Workshop geplant und durchgeführt, um die Kriterien für die Auswahl der zu befragenden Kreisverbände sowie die Strukturen und erste Lösungsansätze in den unterschiedlichen Regionen Deutschlands zu ermitteln. Zudem wurden im Rahmen dieses Workshops Experteninterviews mit Fachleuten der Landesverbände für Betreuungsdienst (Dachstruktur des Verpflegungsdienstes) durchgeführt, um bestehende Kooperationen der Hilfsorganisationen mit den Behörden zu identifizieren.

[Ergebnisse der ersten Expertenbefragungen aus den DRK-Landesverbänden 2013](#)

Die Befragung der Experten aus den DRK-Landesverbänden ergab, dass die Landesverbände kaum operative Tätigkeiten wahrnehmen, sondern dass diese Aufgabe bei den Kreisverbänden liegt. Die Landesverbände übernehmen nur im Bedarfsfall die regional übergreifende Koordination bei Einsätzen und bilden die Einsatzkräfte im Vorfeld aus. Dementsprechend gibt es bei den DRK-Landesverbänden auch keine zentralen Landesvorhaltungen hinsichtlich der Bevorratung von Rohlebensmitteln. Es bestehen jedoch zum Teil Lieferverträge mit dem Lebensmitteleinzelhandel. Die Beauftragungen aller Landes- und Kreisverbände basieren auf den jeweiligen Landeskatastrophenschutzgesetzen und beziehen sich ausschließlich auf den Verpflegungsdienst im Katastrophenfall, nicht jedoch auf die Bevorratung oder Ernährungssicherstellung. In Bezug auf die Pandemieplanung hat die Befragung der Experten jedoch auch gezeigt, dass die alltäglichen Einsatz- und Betreuungsstrukturen der Hilfsorganisationen beispielsweise für die Information von und über Betroffene, die sich nicht selbst verpflegen können, genutzt werden könnten.



Im Rahmen der Befragung und Diskussionen während des Workshops haben sich zudem einige Kernkompetenzen des DRK hinsichtlich der Ernährungsnotfallvorsorge ergeben. So können die Strukturen des DRK für die Identifizierung der (gefährdeten) Personenkreise und für die lokale Flächendistribution an Personen, die sich nicht selbst versorgen können, genutzt werden. Dies betrifft beispielsweise die Strukturen der Pflegedienste, wobei die dafür notwendigen Mittel von den staatlichen bzw. verantwortlichen Stellen zur Verfügung gestellt werden müssten.

Rechtliche Rahmenbedingungen zur Mitwirkung der Hilfsorganisationen in der ENV

Neben der Befragung der Landesverbände zu konkreten Strukturen im Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge wurden zudem die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Mitwirkung der Hilfsorganisationen in der ENV untersucht und zusammengefasst. Diese Untersuchung hat gezeigt, dass es weder auf Bundes- noch auf Länderebene gesetzliche Vorschriften zur Beteiligung der Hilfsorganisationen an der Ernährungsnotfallvorsorge gibt. Die Mitwirkung der Hilfsorganisationen ist in der Gesetzgebung zum Zivil- und Katastrophenschutz auf Bundes- und Landesebene beziehungsweise im DRK-Gesetz (Bundesgesetz) geregelt.

Die Beteiligung der Kreisverbände an der staatlichen Ernährungsnotfallvorsorge

Aufbauend auf den im Workshop mit den Experten der Landesverbände identifizierten Referenzregionen wurden sechs Kreisverbände für strukturierte Telefoninterviews ausgewählt, um diese bezüglich ihrer Einbindung und Mitwirkung bei der staatlichen Ernährungsnotfallvorsorge zu befragen. Die Auswahl fiel auf die Kreisverbände Müggelspree, Witten, Gotha, Apolda, Neubrandenburg und Schwerin.

Mithilfe eines leitfadengestützten Fragebogens wurden die Kreisverbände zu ihrer Beteiligung an der staatlichen Ernährungsnotfallvorsorge befragt. Anschließend gaben sie Auskunft zu eigenen Maßnahmen und Einrichtungen der Lebensmittelversorgung und schließlich zur Nutzung der lokalen Rotkreuznetzwerke. Hierbei stellte sich deutlich heraus, dass, mit Ausnahme des Kreisverbandes Neubrandenburg, kaum eine Einbindung der DRK-Kreisverbände innerhalb der staatlichen Notfallvorsorge existiert. In den meisten Fällen bestehen keine Absprachen mit den zuständigen Behörden, oftmals besteht nicht einmal Kontakt beziehungsweise sind die Verantwortlichen in den einzelnen Behörden nicht bekannt. Dementsprechend findet in den Kreisverbänden keine umfangreiche Bevorratung statt. Die Versorgung mit Lebensmitteln erfolgt in den einzelnen Kreisverbänden fast ausschließlich im Rahmen betreuungsdienstlicher Einsätze. Dies betrifft insbesondere die Verpflegung von Einsatzkräften sowie die Verpflegung von Betroffenen, beispielsweise bei Evakuierungen. Die Versorgung von beiden Gruppen ist jedoch nur für eine kurzfristige Lage ausgelegt und meist begrenzt auf 250 bis maximal 350 Portionen. Die Bevorratung

von Lebensmitteln in den Kreisverbänden beschränkt sich auf diese Mengen. Unter allen Befragten nahm der Kreisverband Neubrandenburg, wie bereits erwähnt, eine Sonderstellung bei der ENV ein. Auch hier würde der Betreuungszug vorrangig für die Sicherstellung der Verpflegung bei Einsätzen alarmiert. Dennoch gibt es in Neubrandenburg zunehmend Bestrebungen, neben den Vorhaltungen von Bund und Ländern, auch eigene Materialien zu beschaffen und vorzuhalten, um der Verpflegung einen professionellen Charakter zu verleihen und dem Anstieg der einfachen Verpflegung in größerer Anzahl im Rahmen von Einsätzen zur Sanitätsabsicherung gerecht zu werden. Zudem besteht im Kreisverband ein direkter Kontakt zur Katastrophenschutz- und Aufsichtsbehörde und es besteht bereits eine aktive Zusammenarbeit mit dem Gesundheits- sowie dem Tier- und Veterinäramt. Der Kreisverband ist außerdem in die Erstellung von Notfallplänen im Rahmen der Ernährungsnotfallvorsorge einbezogen. Auch wenn die Absprachen bisher nur informell sind, liegt ihnen, nach Aussage des Befragten, aufgrund der langjährigen und kontinuierlichen Kollaboration eine gewisse Verbindlichkeit zugrunde.

Hinsichtlich der Versorgung eigener Einrichtungen im Friedens- beziehungsweise Krisenfall stellte sich heraus, dass die befragten Kreisverbände, falls eigene Einrichtungen vorhanden sind, diese teilweise selbst, teilweise über Fremdanbieter versorgen. Auch in diesen Einrichtungen findet kaum eine längerfristige Bevorratung statt. Eher arbeitet man mit Großhändlern oder externen Anbietern für die Versorgung zusammen oder greift auf Konserven oder eingefrorene Mahlzeiten aus vorangegangenen Einsätzen zurück. Etwas umfangreichere Vorbereitungen hat der Kreisverband Neubrandenburg getroffen: Die drei großen betriebenen Pflegeheime kochen zum Teil für externe Einrichtungen mit, jedoch wird nur der Grundbedarf an Lebensmitteln, das heißt zwei Warmgerichte für 600 Personen für 24 Stunden, vorgehalten. Hinzu kommen Rahmenverträge mit Großzulieferern, die den Kreisverband im Notfall in kurzer Zeit mit Lebensmitteln versorgen. Mit den Hauptkooperationspartnern „Transgourmet“ und „Chef Kulinar“ bestehen seit fünf Jahren Rahmenverträge. Für den Bereich Logistik arbeitet man mit einem Lager zusammen. Die Absprachen, auch mit den Behörden, haben sich bei größeren Lagen, wie z. B. dem Hochwasser 2013, bezahlt gemacht. Im Katastrophenfall werden in der Praxis zunächst die eigenen, dann die Vorräte der Pflegeheime aufgebraucht. Anschließend werden die externen Vertragspartner herangezogen. Einziges Hindernis bei der Zusammenarbeit sind dabei kleinere, strukturelle Probleme. So muss beispielsweise eine Mindestwarenmenge angefordert werden oder der Zugang zu den Waren ist abhängig von bestimmten Zeiten.

Befragt nach getroffenen Maßnahmen für den Ausfall von Infrastrukturen wurde sehr deutlich, dass die Kreisverbände weder auf ein Versagen der eigenen, noch externer Infrastrukturen vorbereitet sind, auch wenn ein Bewusstsein dafür vorhanden ist.

Die Befragung ergab zudem, dass die Kreisverbände bisher kaum die eigenen lokalen Strukturen nutzen. Deutlich wurde, dass im Krisenfall wahrscheinlich alle Strukturen mit ähnlichen Problemen konfrontiert wären. Zudem fanden hinsichtlich der Nutzung von Verpflegungsstrukturen, wie z. B. Küchen in Pflegeeinrichtungen, bisher keine oder kaum



Planungen statt. Es gibt lediglich Überlegungen, insbesondere hauptamtliches oder ehrenamtliches Personal für bestimmte Aufgaben im Krisenfall heranzuziehen. Möglicherweise müsste man die Mitarbeiter von Einrichtungen der Sozial- und Wohlfahrtspflege stärker in die Planungen und Maßnahmen der Bewältigung von Notlagen oder Schadensfällen einbeziehen, dürfte dabei jedoch deren eigene Kapazitäten nicht außer Acht lassen. Auch ehrenamtliche Mitarbeiter und Einsatzkräfte könnten in verschiedenen Bereichen eingesetzt werden, um die Versorgung von Betroffenen zu übernehmen. Aus Sicht der Kreisverbände wäre es zudem sinnvoll, sich auch extern stärker zu vernetzen. Die befragten Kreisverbände waren sich einig, dass eine stärkere lokale Vernetzung sinnvoll wäre, jedoch bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein müssten und ausreichende Planungen einen großen Zeitrahmen in Anspruch nehmen würden. Allgemein sind intensive Absprachen mit internen und externen Partnern eine wesentliche Grundlage für ein erweitertes, den jetzigen Herausforderungen angepasstes Notfallversorgungssystem. Dafür sollten zunächst alle Beteiligten stärker für die Problematik sensibilisiert werden. Dies betrifft insbesondere die politischen Akteure, aber auch die Bevölkerung und die Hilfsorganisationen selbst. Insgesamt müssten die Hilfsorganisationen stärker in die Ernährungsnotfallvorsorge eingebunden werden. Dafür sollten die Notfallplanungen stärker in den Mittelpunkt rücken, um auch außerhalb von Krisenzeiten gewisse Strukturen vorzuhalten oder bereits abgebaute Strukturen wiederzubeleben. Diese Planungen sollten überregional stattfinden und auch den Lebensmitteleinzelhandel (LEH) mit einbeziehen. Zudem sollten Verfahren für einen angemessenen Informationsaustausch entwickelt werden, um beispielsweise Zuständigkeiten zu klären oder vulnerable Gruppen besser identifizieren zu können.

Mit der Analyse der staatlichen ENV, der Durchführung von Experteninterviews durch das Netzwerk der DRK-Kreisverbände (Abfrage existierender regionaler Lösungsansätze und Rahmenverträge), der Bestimmung von rechtlichen Rahmenbedingungen für das DRK und anderen Hilfsorganisationen konnte das erste gesetzte Ziel innerhalb des Verbundprojekts erreicht werden.

Ergebnisse aus dem Workshop „Neue Herausforderungen im Betreuungsdienst“

Um die Ergebnisse der Befragung der Kreisverbände zu diskutieren und erste Ideen für eine mögliche Erweiterung des Verpflegungsdienstes, des Betreuungsdienstes bzw. der Einbindung der Hilfsorganisationen in die Ernährungsnotfallvorsorge zu sammeln, veranstaltete das DRK im Mai 2015 einen Workshop mit Experten des Betreuungsdienstes aus zwölf verschiedenen Landes- und Kreisverbänden. Dabei standen folgende zentrale Fragen im Fokus der Auseinandersetzungen: Was sind die Grenzen des aktuellen Betreuungsdienstes? Was macht den Betreuungsdienst der Zukunft aus und welche Fähigkeiten benötigt er?

Insgesamt haben sich hier noch einmal die Ergebnisse der vorangegangenen Befragungen bestätigt und es wurde auf weitere offene Fragen und Probleme hinsichtlich einer möglichen

verstärkten Beteiligung der Hilfsorganisationen an der Ernährungsnotfallvorsorge hingewiesen. Allgemeiner Konsens war, dass die Einsätze im Bereich des Verpflegungsdienstes in der Vergangenheit, insbesondere beim Hochwasser 2013, deutlich gezeigt haben, dass das DRK mit seinen derzeitigen Ressourcen lediglich die Verpflegung der Einsatzkräfte sicherstellen kann. Hinzu kommen relativ große Unterschiede bei der Vernetzung der Verantwortlichen im Katastrophenschutz. Oftmals fehlen Kontakte oder die Verantwortlichen in den zuständigen Behörden sind den einzelnen Verbandsgliederungen unbekannt. Das Thema Ernährungsnotfallvorsorge spielt bisher keine Rolle in den Planungen der DRK-Gliederungen, da es in der Regel keinen Auftrag der zuständigen Behörden gibt. Dementsprechend gibt es auch verbandsintern kaum Konzepte und Vorbereitungen bzw. findet keine Vernetzung statt. Ein stärkeres Engagement in der Ernährungsnotfallvorsorge würde nach Aussage der Befragten eine stärkere Einbindung durch die staatlichen Stellen, eine intensivere Sensibilisierung sowie eine Steigerung materieller und personeller Ressourcen voraussetzen.

Zudem wurde, selbst bei ausreichender Finanzierung, eine federführende Übernahme einer großflächigen Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln ausgeschlossen, da ebenfalls materielle und vor allem personelle Ressourcen fehlen. In vielerlei Hinsicht sei keine Bevorratung möglich, insbesondere hinsichtlich der Vorbereitung auf verschiedene Szenarien. Außerdem sei es bedenklich, dass die Versorgung mit Wasser in den bisherigen Überlegungen kaum eine Rolle gespielt habe. Ebenso bestehe Nachholbedarf bezüglich interkultureller Kompetenzen, die in den „Standard“-Berechnungen oftmals nicht berücksichtigt würden. Offen bleibe vorerst auch die Frage, welche Stelle die Verteilung von Lebensmittel an die Bevölkerung im Krisenfall übernehmen würde, wenn diese Aufgabe nicht bei den Hilfsorganisationen läge.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Aus den Ergebnissen der Befragungen und des Workshops sowie aus den Untersuchungen der Strukturen der Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz und in der Ernährungsnotfallvorsorge konnte auch das zweite Ziel des DRK innerhalb des Gesamtvorhabens NeuENV erreicht werden: Die Formulierung verschiedener Handlungsempfehlungen, um die Einbindung der Hilfsorganisationen in der ENV weiterzuentwickeln.

Neben der Weiterentwicklung des Verpflegungsdienstes im Betreuungsdienst wäre beispielsweise die Etablierung einer Kommunikationsplattform zwischen den Behörden, den Hilfsorganisationen und dem LEH auf allen Ebenen der Zusammenarbeit denkbar. Dazu wäre zuvor eine strukturierte Bestandsaufnahme bei Behörden, Hilfsorganisationen und LEH notwendig, um gegenseitige Kenntnis von Strukturen, Leistungsfähigkeit, Qualifikationen und Ressourcen zu erhalten. Im Vorfeld von Krisenzeiten wäre eine ausreichende Vorbereitung unabdingbar, d. h. es müssten Absprachen und Rahmenverträge mit den zuständigen Behörden und dem Lebensmitteleinzelhandel getroffen werden. Als



Informationskanal und Steuerungsinstrument für die Bevölkerung wäre die Einrichtung von Hotlines und Bürgertelefonen denkbar. Von wesentlicher Bedeutung könnte auch die Nutzung der Kenntnisse der DRK-Gliederungen über die lokalen Strukturen des LEH sein. So wäre eine Verteilung der Lebensmittel an Bedürftige durch das DRK möglich – unter der Voraussetzung, dass die Langstreckendistribution gesichert wäre. Zudem könnten vulnerable Gruppen identifiziert werden, um diese Menschen über die Lage zu informieren oder Informationen über sie an die anderen Akteure in der Ernährungsnotfallvorsorge weiterzuleiten. Die Einbindung der verschiedenen Aufgabenfelder des DRK im Sinne der Dachstrategie des DRK „Das Komplexe Hilfeleistungssystem“ (Pflegedienste etc.) würde dies ermöglichen. Wichtig wäre außerdem eine Überprüfung der eigenen Strukturen hinsichtlich ihrer Robustheit in Krisensituationen und Sensibilisierung zur Wahrnehmung der eigenen Strukturen als KRITIS, um entsprechende Maßnahmen zur Vorbereitung außerhalb von Krisenzeiten zu treffen.

Auf Grundlage der für das Verbundprojekt NeuENV entwickelten Handlungsempfehlungen sollten sich Hilfsorganisationen auf folgende drei Maßnahmenstränge vorbereiten bzw. diese etablieren:

- Übernahme einer „Sensoren-Funktion“ durch Pflege- und Betreuungsdienste im Rahmen der ambulanten Versorgung Betroffener.
- Entwicklung und Durchführung von Schulungsprogrammen für Betroffene und Angehörige zur Stärkung der Resilienz von vulnerablen Gruppen.
- Einrichtung von Hotlines oder Bürgertelefonen zur zielgerichteten Beratung und Sicherstellung des gegenseitigen Informationsaustausches von Akteuren der Ernährungsversorgung (Behörden, LEH etc.) und Betroffenen.

Internationale Maßnahmen der RK-Gesellschaften

Neben den Untersuchungen der Strukturen und Einbindung der Hilfsorganisationen in die Ernährungsnotfallvorsorge wurden im Vorhaben auch internationale Maßnahmen der ENV analysiert. So wurden z. B. Maßnahmen im Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge verschiedener ausgewählter Rotkreuzgesellschaften untersucht und zusammengefasst. Die Analyse bezog sich auf die RK-Gesellschaften in den Niederlanden, Finnland, Italien und Großbritannien und hat ergeben, dass mit Ausnahme des britischen Roten Kreuzes (British Red Cross) keine Aufgaben im Bereich der nationalen Ernährungsnotfallvorsorge wahrgenommen werden. Die Maßnahmen des Roten Kreuzes in Großbritannien sind jedoch auch nicht als strukturierte und flächendeckende Aktivitäten in der ENV zu betrachten. Es handelt sich hierbei in erster Linie um die Versorgung von Armut betroffener Menschen mit Lebensmitteln in Zusammenarbeit mit der Wohltätigkeitsorganisation Fareshare, wobei sich das Britische Rote Kreuz, ähnlich der deutschen Tafeln, im Bereich der Wohlfahrtspflege bewegt. Neben dem Vergleich der Aktivitäten ausgewählter Rotkreuz-Gesellschaften wurden auch sogenannte Ernährungsplanungs-Tools, wie der Food Basket Calculator und

die Nutrition Manuals untersucht. Anders sieht es bei der internationalen ENV aus: Im internationalen Bereich konnte das Rote Kreuz bereits zahlreiche Erfahrungen bei der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln sammeln. Im Forschungsprojekt wurde überprüft, ob die hierbei entwickelten Werkzeuge auch für eine Nutzung im nationalen Kontext in Deutschland anwendbar wären. Die Untersuchung ergab, dass beide betrachteten Tools für die Ernährungsnotfallvorsorge in Deutschland nicht von Nutzen wären. Beim Food Basket Calculator handelt es sich um ein Hilfsmittel, um Nahrungsbedarfe der Bevölkerung zu ermitteln. Da es in Deutschland in einem Krisenfall weniger einen Mangel an Nahrungsmitteln geben wird, sondern eher die Distribution problematisch sein wird, wäre der Food Basket Calculator kein adäquates Mittel, um diese zu überwinden. Auch die Analyse des Nutrition Manuals zeigte, dass dieses Tool kaum zur Unterstützung der Ernährungsnotfallvorsorge in Deutschland geeignet ist. Dieses Manual wurde insbesondere entwickelt, um Menschen, die durch Hunger bereits vital gefährdet sind, aus dieser Lage zu befreien ohne ihnen durch die Maßnahmen noch zusätzlichen Schaden zuzufügen. Bei der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln müsste bei der praktischen Umsetzung – neben gesellschaftlichen und kulturellen Gegebenheiten – auch berücksichtigt werden, dass nicht zu erwarten ist, dass bei Eintritt eines Ernährungsnotfalls sofort auch eine vitale Bedrohung durch Hunger entsteht. So sind beispielsweise in einem afrikanischen Entwicklungsland bei einem Mangel an Lebensmitteln andere Voraussetzungen zu erwarten als in einem europäischen Industrieland.

FAZIT

Anhand der erfolgten Skizzierung der Leistungsfähigkeit der Hilfsorganisationen im Bezug auf die Ernährungsnotfallvorsorge und der daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen lassen sich folgende Resultate zusammenfassen:

- Die Hilfsorganisationen sind nicht in die Ernährungsnotfallvorsorge eingebunden. Aktuell herrscht eine bilaterale Sichtweise auf die ENV. Dies bedeutet, dass sich einerseits die Hilfsorganisationen nicht in der Pflicht fühlen, eine ENV zu betreiben. Andererseits binden die Behörden die Hilfsorganisationen auch nicht mit in die ENV ein. Folglich besteht keine Beauftragung der Hilfsorganisationen seitens der Behörden zur Durchführung von Maßnahmen der ENV.
- Die Kapazitäten der Hilfsorganisationen sind mit dem Verpflegungsdienst im Katastrophenschutz derzeit ausgelastet. Dies bedeutet, dass die Übernahme von Aufgaben in der ENV durch Hilfsorganisationen grundsätzlich strukturell weiterentwickelt werden muss. Eine solche Umstrukturierung ist verbunden mit erheblichen personellen und finanziellen Aufwendungen. Zumindest das DRK sieht sich zurzeit nicht in der Lage, übergeordnete ENV-Aufgaben unter den gegenwärtigen Bedingungen zu übernehmen.



- Die Eröffnung eines Dialogs seitens der Behörden, in denen die Einbindung der Hilfsorganisationen mit allen Konsequenzen erörtert wird, ist dringend erforderlich. Notwendig ist ein offener Dialog über potenzielle Kapazitäten und Vorhaltungen der Hilfsorganisationen für die ENV. Aus diesem Austausch muss ein detailliert ausgearbeiteter Auftrag zur ENV an die Hilfsorganisationen hervorgehen.
- Die grundsätzliche Voraussetzung für eine nachhaltig funktionierende ENV der Zukunft und der Beteiligung der Hilfsorganisationen ist die formale Festlegung von Zuständigkeiten und ein kontinuierlicher Austausch zwischen zuständiger Behörde und den Hilfsorganisationen sowie die gemeinsame Abstimmung von ENV-Aufgaben. Das Beispiel Neubrandenburg zeigt, dass auf lokaler Ebene Ernährungsnotfallvorsorge unter bestimmten Voraussetzungen wie eindeutiger Zuordnung von Zuständigkeiten, Kommunikation und Zusammenarbeit mit Großküchen in einem gewissen Maße möglich ist. Wichtige Voraussetzungen für funktionierende Abläufe in der ENV sind, wie auch der Ausnahmefall Neubrandenburg verdeutlicht, ein funktionierendes Netzwerk von Ansprechpartnern und Zuständigkeiten und ein kontinuierlicher Dialog zwischen den Instanzen.

LITERATUR

DRK-Gesetz vom 5. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2346). Verfügbar unter http://www.gesetze-im-internet.de/drkg_2008/ [19.09.2015]

Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726), das zuletzt durch Artikel 2 Nummer 1 des Gesetzes vom 19. Juli 2009 (BGBl. I S. 2350) geändert worden ist. Verfügbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/zsg/gesamt.pdf> [20.11.2015]

Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hrsg.) (2015). *Der DRK Betreuungsdienst*. Verfügbar unter <http://www.drk.de/angebote/erste-hilfe-und-rettung/bereitschaften/betreuungsdienst.html> [20.11.2015]

Deutsches Rotes Kreuz e.V. (Hrsg.) (2009). *Leistungsbeschreibungen des DRK-Betreuungsdienstes*.



5 Solange der Vorrat reicht ... Ergebnisse zweier Befragungen von privaten Haushalten zur Bevorratung mit Lebensmitteln im Falle einer Versorgungskrise

Ute Menski, Stefanie Wahl, Hagen Tischer, Lars Gerhold, Janina Braun
(Freie Universität Berlin)

ZUSAMMENFASSUNG

Die Bevölkerung ist der Adressat der Ernährungsnotfallvorsorge. Zugleich spielt sie im aktuellen behördlichen Konzept auch als Akteur eine wesentliche Rolle. Im Falle eines schwerwiegenden Versorgungsengpasses sollen private Haushalte durch Selbstschutz- und Selbsthilfemaßnahmen idealerweise einen Zeitraum von 14 Tagen mit Lebensmitteln aus dem eigenen Vorrat überbrücken können. Dieser Anspruch seitens der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) scheint jedoch angesichts der heutigen reibungslosen Lebensmittelversorgung durch die Akteure der privaten Ernährungswirtschaft und dem stetigen Rückgang der Vorratshaltung nicht mehr zeitgemäß. Auf Basis von im Projekt NeuENV durchgeführten empirischen, bundesweiten Datenerhebungen zu tatsächlichen Kapazitäten der Bevölkerung und ihrer Risikowahrnehmung bezüglich eines Versorgungsengpasses werden zentrale Handlungsempfehlungen für eine Berücksichtigung ihres aktuellen Potentials in einer zukünftigen behördlichen Ernährungsnotfallvorsorge ausgesprochen.

EINLEITUNG

In unserer heutigen Gesellschaft stellt die Beschaffung von Lebensmitteln für private Haushalte¹ in Deutschland in der Regel keine große Herausforderung mehr dar (vgl. Barlösius 2011; Pudiel & Westenhöfer 2003). Eine stabile Wirtschaftslage, eingespielte Strukturen der Ernährungswirtschaft und ein geringes Preisniveau sorgen dafür, dass Verbrauchern stets ein Überangebot an Lebensmitteln zur Verfügung steht. Dies schlägt sich auch in den Einkaufs- und Ernährungsroutinen eines Großteils der Bevölkerung nieder und führt dazu, dass sich private Haushalte in der Regel nur in geringem Ausmaß bevorraten. Wie würde sich jedoch ihre Situation verändern, wenn es plötzlich – zum Beispiel durch eine Pandemie oder einen länger andauernden Stromausfall – zu einem Engpass in der Lebensmittelversorgung käme?

¹ Der private Haushalt ist sowohl die primäre Organisationseinheit wie auch das primäre Versorgungssystem von Klein- bzw. Intimgruppen respektive Einzelpersonen. Als soziale, ökonomische und technisch-räumliche Basisinstitution des Menschen ist er Ort der ersten und letzten Produktions- und Konsumprozesse des Menschen (vgl. von Schweitzer 1991; Piorkowsky 1997).

Die Bevölkerung als zentraler gesellschaftlicher Akteur ist im Kontext der Ernährungsnotfallvorsorge bislang kaum wissenschaftlich betrachtet worden. Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) fordern seit Jahren eine feste Verankerung der privaten Vorsorge als neue Säule des staatlichen Selbstschutzkonzeptes, in welcher die Selbsthilfekapazitäten der Bevölkerung gefördert werden sollen: „Der Fähigkeit der Bürger, sich und ihre Nachbarn [...] effektiv zu schützen und sich in gewissen Umfängen in Notlagen selbst helfen zu können, kommt daher im Zuge der Weiterentwicklung des Zivilschutzes eine herausragende Bedeutung zu“ (BBK 2010, S. 59). Auch für den Fall einer Unterbrechung der Lebensmittelversorgung erwarten die für den Katastrophenschutz im Allgemeinen und für die Ernährungsnotfallvorsorge im Besonderen zuständigen Bundes- und Landesbehörden² seitens der Bevölkerung Engagement und Eigenverantwortung in Form von Selbstschutz und Selbsthilfe³ (BBK 2013; BMEL 2015). In Broschüren, Ratgebern und Onlineauftritten wird an private Haushalte appelliert, über eine persönliche Notfallplanung nachzudenken, um für Krisenfälle gerüstet zu sein. Argumentiert wird vor allem damit, dass im Falle einer größeren Schadenslage oder einer Katastrophe professionelle Helfer möglicherweise selbst betroffen sind oder Hilfe priorisieren müssen (BBK 2013). Untersuchungen zeigen jedoch, dass diese Informationsmaterialien nur einen geringen Wahrnehmungs- und Verbreitungsgrad in der Bevölkerung finden (Menski & Gardemann 2008; Goersch & Werner 2011; vgl. Kapitel 6). Für den speziellen Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge ergibt sich zudem die Problematik, dass häufig die Bevölkerung als homogener Personenkreis angesprochen und nicht zwischen Bevölkerungsgruppen, Lebensverhältnissen oder verfügbaren Ressourcen, wie z. B. finanzielle oder räumliche Restriktionen in Bezug auf eine Lebensmittelbevorratung, differenziert wird (vgl. Braun 2014).

Die Diskrepanz zwischen staatlichen Ansprüchen und realen Verhaltensweisen in der Bevölkerung kann im Ernstfall zu grundlegenden Problemen der Versorgung führen. Das Forschungsprojekt „Die Bevölkerung als Adressat und Akteur der Ernährungsnotfallvorsorge“ als Teil des Forschungsverbundes „Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge (NeuENV)“ widmet sich im Folgenden dieser essenziellen Betrachtung. Die

² Dieses sind u. a. das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) sowie die jeweiligen Ministerien der einzelnen Bundesländer.

³ Zur Selbsthilfe zählen laut Glossar des BBK „individuelle[n] Maßnahmen der Bevölkerung und oder von Behörden bzw. Betrieben zur Bewältigung von Ereignissen“. Sie ist „ein Teil des Selbstschutzes und findet statt, um Ereignissen jeder Art nach ihrem Eintritt durch entsprechende Maßnahmen zunächst selbst zu begegnen“. Dazu zählen Fähigkeiten zur akuten Bewältigung einer Situation, wie zum Beispiel das Leisten von Erster Hilfe. Der Selbstschutz umfasst „Maßnahmen, um den engeren Wohn- und Arbeitsbereich zu schützen und Schäden an Leben und Gesundheit zu vermeiden oder zu mindern“. Selbstschutz ist definiert als „die Summe der individuellen Maßnahmen der Bevölkerung und oder von Behörden bzw. Betrieben zur Vermeidung, Vorsorge und Bewältigung von Ereignissen“ (BBK 2011). Diese können vorsorgend erfolgen, wie die permanente Bevorratung von Lebensmitteln für einen möglichen Versorgungsengpass oder auch vorbereitend, z. B. bei Ankündigung eines bevorstehenden Hochwassers.



Autoren untersuchten in ihrer Arbeit, wie ausgeprägt die Selbstschutz- bzw. Selbsthilfekapazitäten in Bezug auf einen möglichen Ausfall der Lebensmittelversorgung tatsächlich sind, wie sie sein sollten und welche Rolle die Bevölkerung im Umgang mit einer Lebensmittelkrise einnehmen kann. Weiter beschäftigten sie sich mit der Frage, inwiefern die Bevölkerung einen möglichen Ausfall der Lebensmittelversorgung überhaupt für wahrscheinlich erachtet und wie sie dessen Bewältigung aus persönlicher Sicht einschätzt. Darüber hinaus wurde untersucht, wie sich private Haushalte derzeit bevorraten, um zu einer Abschätzung ihrer Selbsthilfefähigkeit zu gelangen.

STAND DER FORSCHUNG: RISIKOWAHRNEHMUNG UND HANDELN IN DER BEVÖLKERUNG

Menschen agieren im Umgang mit Risiken und Bedrohungen, wie beispielsweise dem möglichen Ausfall der Versorgung mit Lebensmitteln durch einen Stromausfall oder eine Pandemie, gemäß ihrer eigenen Einschätzung der Situation und der subjektiven Vorstellung, was aus ihrer Sicht notwendig ist, um mit einem möglichen Risiko umzugehen.

Aus theoretischer Sicht handelt es sich dabei um eine Transaktion zwischen der Umwelt, d. h. der Anforderung, die von außen an einen Menschen gestellt wird, und der Person selbst, die mit dieser Anforderung in irgendeiner Weise umgehen muss. Ob eine Person diese Anforderung als relevant für sich selbst betrachtet oder nicht, liegt einem komplexen Begründungsmodell zugrunde, welches in der Theorie zum Umgang mit Belastungserscheinungen, der transaktionalen Stresstheorie von Lazarus (Lazarus & Folkman 1984), beschrieben wird. Diese basiert auf der Annahme, dass sich Wahrnehmung und kognitive Strukturierung innerhalb einer Situation aus den individuellen Persönlichkeitsmerkmalen (z. B. Selbstwirksamkeitserwartung, Optimismus) ergeben, die „eine maßgebliche Rolle dabei spiel[en], wie eine Person eine erkannte Anforderung zu bewältigen sucht“ (McCrae & Costa 1990).

Wird ein Ungleichgewicht zwischen den Anforderungen der Umwelt und der eigenen Reaktionskapazität oder den Bewältigungsmaßnahmen festgestellt, äußert sich das in Stress bzw. negativen Emotionen (Lazarus 1991). Insbesondere Situationen, die z. B. eine Bedrohung oder eine persönliche Herausforderung darstellen, werden als stressbezogene Person-Umwelt-Beziehung bewertet (Laux 2008). Das bedeutet auch, dass besonders neue und unbekannte Situationen – wie ein Versorgungsengpass an Lebensmitteln – ein erhebliches Stresspotenzial in sich bergen können (Lazarus & Folkman 1984).

Die Einschätzung der Bedrohung – im Falle dieser Studie des Risikos „Ausfall der Lebensmittelversorgung“ – wird beim Einzelnen durch verschiedene, subjektiv abgeschätzte und begründete Aspekte beeinflusst. Dazu zählen z. B. die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadensereignisses, das wahrgenommene mögliche Schadensausmaß, die potenzielle Betroffenheit, das Katastrophenpotenzial sowie die empfundene

Kontrollierbarkeit eines Ereignisses (vgl. Jungermann & Slovic 1993). Insbesondere bei der Wahrscheinlichkeitsbeurteilung spielt „oft die ‚Auffälligkeit‘ eines Ereignisses eine Rolle“ (Jungermann & Slovic 1993, S. 90). Dementsprechend wird ein Ereignis „für umso wahrscheinlicher gehalten, je leichter ähnliche Ereignisse erinnert oder vorgestellt werden können“ (Jungermann & Slovic 1993, S. 92).

Seit den Nachkriegsjahren des Zweiten Weltkrieges besteht in Deutschland eine verlässlich funktionierende und stabile Lebensmittelversorgung. Lediglich einige punktuelle Ereignisse wie z. B. der mehrtägige Stromausfall im Münsterland im Jahr 2005 hatten eine Unterbrechung der Lebensmittelversorgungsstrukturen zur Folge. Solche Ereignisse führen jedoch zu keiner langfristigen Sensibilisierung der Wahrnehmung, sondern verschwinden direkt nach dem Ereignis schnell wieder aus dem öffentlichen und privaten Diskurs (vgl. Ernst 2008). Daher kann die Bevölkerung nicht auf Erfahrungswerte zurückgreifen, um das Risiko eines Ausfalls der Lebensmittelversorgung abzuschätzen. Ein solcher Ausfall ist nicht Teil des lebensweltlichen Kontextes der Menschen, welcher durch andere, persönlichere Herausforderungen dominiert wird. Dies zeigt auch eine Studie zur Situation von privaten Haushalten während des Stromausfalls im Münsterland: Der erlebte Engpass in der Lebensmittelversorgung wurde nicht als so bedrohlich empfunden, als dass er zu einer Änderung im Einkaufs- oder Bevorratungsverhalten geführt hätte (vgl. Menski & Gardemann 2008).

Die beschriebene Transaktion in der hier zugrunde liegenden Stresstheorie beschreibt die Beziehung zwischen den wahrgenommenen externen Anforderungen („Stressor“, in diesem Fall das Risiko eines Ausfalls der Lebensmittelversorgung) und den internen akteursgebundenen Ressourcen, die sich auf die Handlungsentscheidung niederschlagen. Jedoch kann innerhalb eines bidirektionalen Ursache-Wirkungs-Modells individuelles Handeln die Situation verändern. Eine erfolgreiche Stressbewältigung steigt daher mit dem Grad der Ausstattung an internen und externen Ressourcen. Interne Ressourcen beziehen sich sowohl auf demografische oder sozio-kulturelle Merkmale (z. B. Alter, Bildung) als auch auf persönliche Fähigkeiten, Einstellungen und Selbstkonzepte (z. B. Wissen, Selbstwirksamkeitserwartung, Ambiguitätstoleranz, Kontrollerleben, Optimismus). Dagegen beziehen sich externe Ressourcen z. B. auf soziale Normen und die Unterstützung von Freunden, Bekannten, Nachbarn etc. als auch Vertrauen in relevante gesellschaftliche Akteure (vgl. Gerhold 2009). Nutzen und Wirksamkeit der Ressourcen variieren je nach Katastrophenszenario und Zusammensetzung der betroffenen sozialen Gruppe. Demzufolge ist anzunehmen, dass Menschen je nach Verfügbarkeit dieser internen und externen Ressourcen unterschiedlich auf eine Lebensmittelversorgungskrise reagieren bzw. damit umgehen.

Ressourcen, die zur Bewältigung genutzt werden können, sind darüber hinaus aber auch ganz konkrete Dinge wie Lebensmittelvorräte. Bisherige Forschungsarbeiten im Bereich der Lebensmittelversorgung zeigen, dass private Haushalte Lebensmittel in einem gewissen Maß bevorraten. Diese Studien legen den Schwerpunkt allerdings eher auf Aspekte der



richtigen Lebensmittellagerung und des häuslichen Wissens um die Lebensmittelsicherheit (z. B. Pfau & Piekarski 2002; Wiener & Winkler 2003; Sauter et al. 2007). Lediglich zwei Forschungsarbeiten haben sich explizit mit dem Umfang der Lebensmittelbevorratung von privaten Haushalten in ausgewählten Bundesländern bzw. Regionen auseinandergesetzt: Rasche et al. 2001 (für die Bundesländer SH, B, NRW, SN, BW) und Menski und Gardemann 2008 (für das Münsterland). Repräsentative Untersuchungen, warum und für wie lange in privaten Haushalten Lebensmittelvorräte angelegt werden, wurden für Deutschland noch nicht durchgeführt. Diese Lücke schließt das Teilprojekt „Die Bevölkerung als Adressat und Akteur der Ernährungsnotfallvorsorge“.

METHODISCHES VORGEHEN

Hierzu wurden im Oktober 2013 und Mai 2014 zwei bundesweite Online-Bevölkerungsbefragungen unter Personen aus privaten Haushalten durchgeführt. Die erste Befragung fokussierte das Einkaufsverhalten und die Vorsorge der privaten Haushalte. Schwerpunkt der zweiten Befragung war die Risikowahrnehmung, die Kommunikation in einer Lebensmittelkrise und der Umgang mit Krisensituationen am Beispiel eines fiktiven Szenarios, das im Folgenden genauer beschrieben wird.

Das Krisenszenario „Pandemie“

Insgesamt lagen den Forschungsbereichen des Projekts NeuENV zwei fiktive Szenarien zugrunde: Als Beispiel für eine „schleichende Krise“ wurde zum einen eine Influenza-Pandemie mit Erkrankungsraten von 50 Prozent der Bevölkerung, zum anderen ein plötzlich auftretendes Krisenszenario Schneesturm mit Zusammenbruch der Verkehrsinfrastruktur und Stromausfällen gewählt (vgl. Kapitel 1). Die Szenarien wurden im Austausch mit den weiteren Forschungspartnern kontinuierlich weiterentwickelt: Die Rolle der Bevölkerung, ihre Bedürfnisse, Bedarfe und ihre Verhaltenserwartungen wurden in diese Szenarien einbezogen, indem Erkenntnisse zum Verhalten von Menschen in Krisensituationen aus der Literatur und den beiden Onlineumfragen abgeleitet wurden.

Um herauszufinden, wie die Befragten nach eigener Einschätzung auf einen krisenbedingten Lebensmittelengpass reagieren würden, wurde das Pandemie-Szenario als Hintergrund gewählt. Ausschlaggebend hierfür war, dass aus dem Pandemie-Szenario eine extremere Belastungssituation für die Bevölkerung abgeleitet werden konnte. Primäre Störfaktoren, wie der Ausfall von Arbeitskräften und die Auswirkungen dieser Ausfälle auf die Lebensmittelversorgung, konnten knapp, aber dennoch aussagekräftig in der Onlinebefragung dargestellt werden:

Eine sehr schwere Grippewelle hat Deutschland erfasst. Wegen Krankheit und Ansteckungsgefahr bleiben in vielen Bereichen Arbeitskräfte zu Hause. Es ist schwierig,

Lebensmittel zu beschaffen, da Lebensmittelgeschäfte geschlossen bleiben müssen. Auch können Restaurants, Kantinen und Imbisse nicht öffnen, Lieferdienste arbeiten nicht.

In Hinblick auf dieses Szenario wurden die Befragten um ihre Einschätzung zur Eintrittswahrscheinlichkeit, zu ihrer Wahrnehmung der Risiko- und Krisenkommunikation von Behörden und zu ihrem persönlichen Umgang mit dieser Situation gebeten.

Beschreibung und Güte der Stichproben

Zur Überprüfung der Repräsentativität der Stichproben wurden die soziodemografischen Daten beider Befragungen mit den entsprechenden Daten aus dem Zensus 2011 mit Stand vom 09.05.2011 (Statistisches Bundesamt 2014) abgeglichen.⁴ Insgesamt zeigt sich, dass die erste Stichprobe hinsichtlich des Alters (siehe Abbildung 1), des Geschlechts (vgl. Tabelle 1) und der Bundesländer (vgl. Abbildung 2) als repräsentativ für die Gesamtbevölkerung Deutschlands angesehen werden kann. Die zweite Befragung zeigt geringfügige Abweichungen gegenüber den Zensusdaten auf.

Geschlecht

An der ersten Onlinebefragung nahmen 1.470 (48,7 %) männliche und 1.545 (51,1 %) weibliche Personen teil.

Geschlecht	NeuENV 1	NeuENV 2	Zensus 2011
Männlich	48,7 %	53,0 %	48,8 %
Weiblich	51,1 %	46,7 %	51,2 %

Basis: Befragung NeuENV 1 (n = 3.022), NeuENV 2 (n = 1.979) und Zensus 2011 (N = 80.219.695)

Tabelle 1: Geschlechterverteilung beider Online-Befragungen im Vergleich mit dem Zensus 2011

Alter

Im Vergleich zum Zensus 2011 (Statistisches Bundesamt 2014) haben sich an der Befragung etwas mehr Personen im Alter zwischen 16 und 69 Jahren beteiligt. Ältere Personen ab 70 Jahren sind in beiden Stichproben aufgrund der Methodik der Online-Erhebung im Vergleich zur Gesamtpopulation der Bundesrepublik Deutschland leicht unterrepräsentiert. Abbildung 1 zeigt den Vergleich der Altersverteilung der ersten Befragung mit dem Zensus 2011. Die Altersverteilung der zweiten Befragung zeigt eine ähnliche Verteilung.

⁴ Da es sich bei der vorliegenden Untersuchung um Onlinebefragungen im Rahmen eines Online-Panels handelt, kann eine Repräsentativität hinsichtlich der forschungsfragenrelevanten Merkmale für die gesamte Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland (on- und offline) nur bedingt angestrebt bzw. gewährleistet werden.



Vergleich der Altersverteilung NeuENV 1 und 2 mit den Zensusdaten 2011

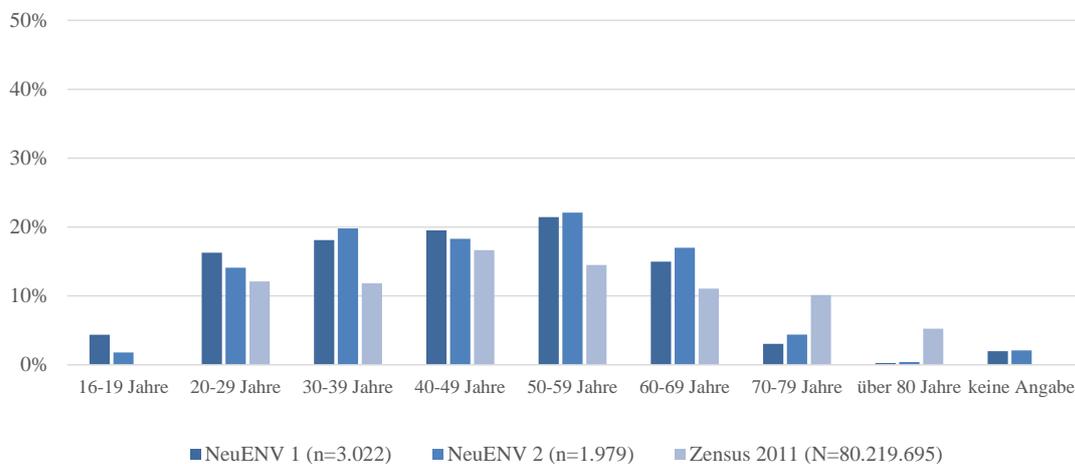


Abbildung 1: Verteilung der Altersgruppen beider Befragungen im Vergleich mit den Zensusdaten 2011

Vergleich der Bundesländerverteilung NeuENV 1 und 2 mit den Zensusdaten 2011

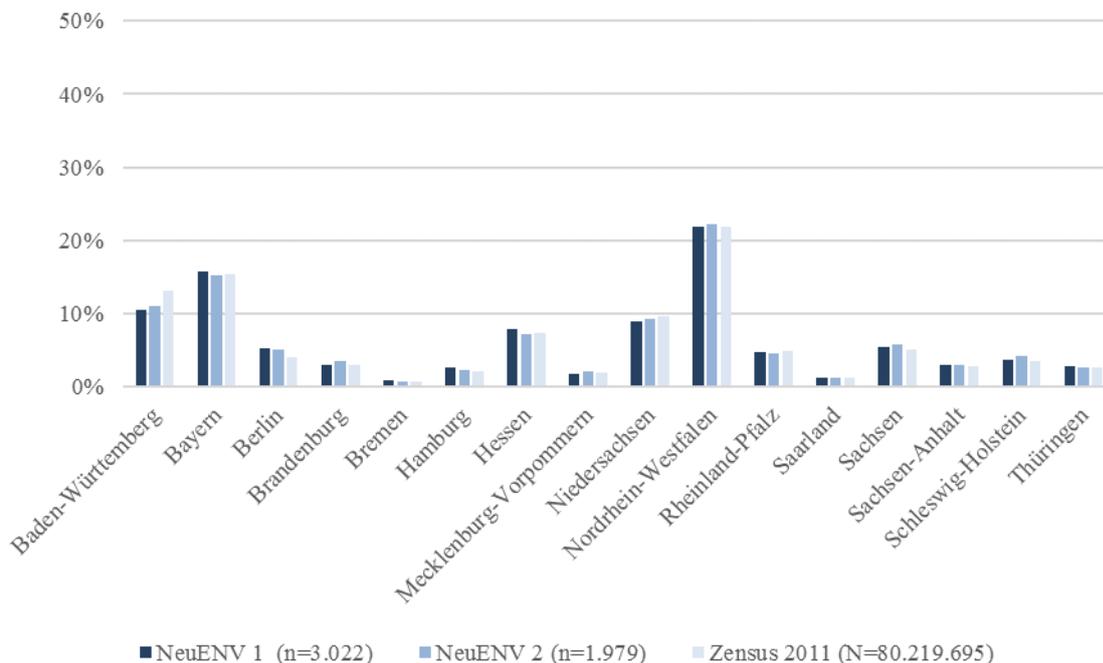


Abbildung 2: Verteilung der Bundesländer beider Befragungen im Vergleich mit den Zensusdaten 2011

Bundesländer

Beim Vergleich der Verteilung der Befragten nach Bundesländern zeigt sich eine gleichmäßige Aufteilung auf die 16 Bundesländer. Eine größere Differenz von 2,5 Prozentpunkten zeigt sich lediglich bei Baden-Württemberg in der ersten Befragung (vgl.

Abbildung 2, Seite 101). Analog verhält sich der Vergleich bei der zweiten Stichprobe, bei der ebenfalls lediglich Baden-Württemberg mit zwei Prozentpunkten eine größere Abweichung aufweist. Bei allen anderen Bundesländern fallen die Abweichungen geringer aus.

ERGEBNISSE

Bei der Frage, welche Rolle die privaten Haushalte in einem Lebensmittelengpass spielen können, wurden die einleitend aufgeführten Forschungsperspektiven zugrunde gelegt. Dementsprechend wurde erstens erhoben, wie die Personen das Risiko des Ausfalls der Lebensmittelversorgung in Bezug auf das oben dargestellte Szenario wahrnehmen und bewerten. Zweitens wurden ausgewählte Ressourcen betrachtet, wobei ein Fokus auf die konkrete derzeitige Bevorratung anhand der selbst eingeschätzten Bevorratungsdauer und der Gründe für eine Lebensmittelbevorratung gelegt wurde. Für die Erarbeitung zielgruppengerechter Kommunikationsstrategien wurden diese Facetten abschließend in eine Typologie der Bevölkerung überführt. Dies eröffnet Möglichkeiten, um (a) diejenigen Bevölkerungsgruppen zu identifizieren, die von einem Krisenfall besonders betroffen wären und (b) Kommunikationsmaßnahmen der Behörden enger an der Lebenswelt der Rezipienten auszurichten und so ihre Effektivität zu steigern.

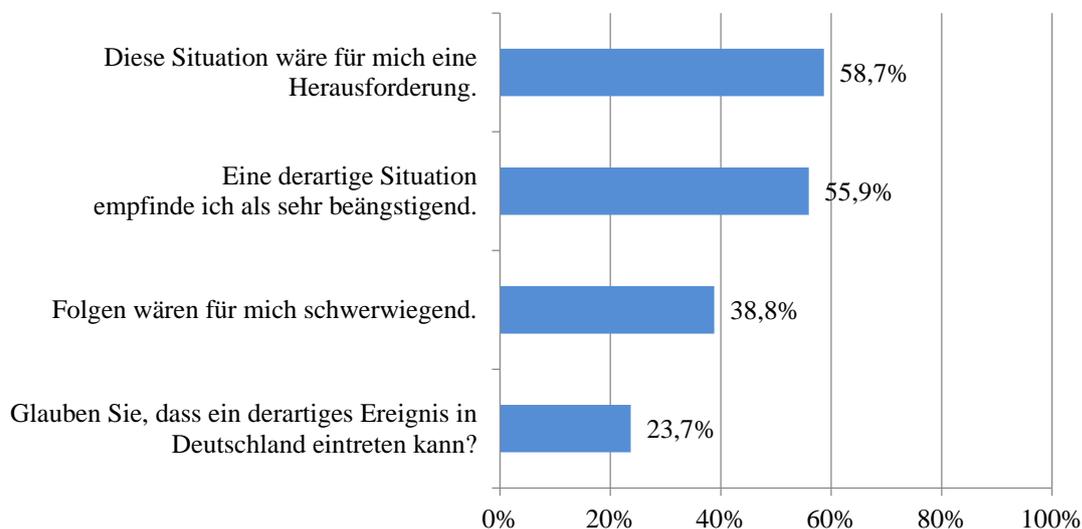


Abbildung 3: Zustimmung zur Risikowahrnehmung und -bewertung (n = 1.902–1.979). „Zustimmung“ umfasst die Werte 4 und 5 der fünfstufigen Likert-Skala

Angelehnt an Jungermann & Slovic (1993) wurden die Befragten zunächst nach der Eintrittswahrscheinlichkeit des Szenarios gefragt. Außerdem wurden sie gebeten einzuschätzen, inwiefern sie eine solche Situation als Herausforderung bzw. Bedrohung wahrnehmen und wie sie die Folgen bewerten würden. Die hier beschriebenen Aussagen wurden alle mittels einer fünfstufigen Likert-Skala (1 = „stimme überhaupt nicht zu“ bis 5 = „stimme voll und ganz zu“) erhoben. Knapp ein Viertel der deutschen Bevölkerung hält



den Eintritt eines solchen Ereignisses für wahrscheinlich bzw. sehr wahrscheinlich⁵ (23,7 %; n = 1.979). Gleichzeitig empfindet gut die Hälfte der befragten Personen eine solche Situation als herausfordernd (58,7 %; n = 1.902) bzw. beängstigend (55,9 %; n = 1.934). Die Folgen, die ein längerfristiger Ausfall der Lebensmittelversorgung für sie persönlich hätte, würden 38,8 Prozent (n = 1.924) als schwerwiegend einschätzen.

Insgesamt zeigt sich, dass die deutsche Bevölkerung zwar nicht mehrheitlich mit einem solchen Ereignis rechnet, diese Situation aber überwiegend als persönlich bedrohlich bewertet. Zudem fürchtet sich mehr als ein Drittel vor negativen Konsequenzen eines möglichen Versorgungsausfalls. Darüber hinaus wurde untersucht, welchen internen und externen Ressourcen den Befragten in einem solchen Fall zur Verfügung stehen würden.

Ressourcen der Bevölkerung zum Umgang mit einer Lebensmittelversorgungskrise

Wie einleitend bereits beschrieben, können Personen in der Regel zur Bewältigung einer Krise auf bestimmte interne und externe Ressourcen zurückgreifen.

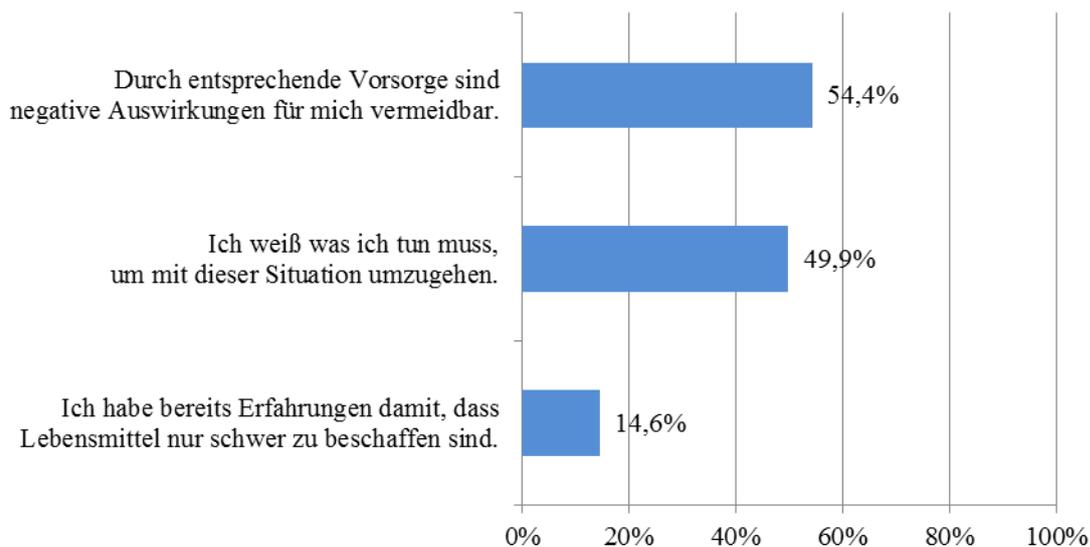


Abbildung 4: Zustimmung zum Vorhandensein interner Ressourcen (n = 1.895–1.928). „Zustimmung“ umfasst die Werte 4 und 5 der fünfstufigen Likert-Skala

Als interne Ressourcen wurden Selbstwirksamkeit, Kontrollierbarkeit und Erfahrungswissen im Umgang mit einem Versorgungsausfall erhoben. Auch hier konnte die Zustimmung bzw. Ablehnung auf einer fünfstufigen Skala (1 = „stimme überhaupt nicht zu“ bis 5 = „stimme voll und ganz zu“) angegeben werden.

Die Hälfte der deutschen Bevölkerung sieht sich in der Lage, einer Lebensmittelversorgungskrise entweder durch entsprechende Vorsorge (54,4 %; n = 1.905) oder durch

⁵ Nur hier war die fünfstufige Likert-Skala mit 1 = „sehr unwahrscheinlich“ und 5 = „sehr wahrscheinlich“ beschriftet.

eine hohe Selbstwirksamkeitserwartung (49,9 %; n = 1.895) zu begegnen. Für die andere Hälfte sind diese Bewältigungsstrategien nicht selbstverständlich. Sie stimmen diesen Aussagen dementsprechend nur teilweise zu oder lehnen sie sogar ab.

Nur 14,6 Prozent (n = 1.928) stimmen der Aussage (sehr) zu, bereits Erfahrungen damit zu haben, dass Lebensmittel nur schwer zu beschaffen sind. Auf diese Art von Wissen können dementsprechend im Ernstfall nur wenige Personen zurückgreifen. Zudem liegen diese Erfahrungen ggf. so weit zurück oder wurden unter anderen wirtschaftlichen Bedingungen gemacht (z. B. Erfahrungen während des Zweiten Weltkriegs), sodass deren praktische Relevanz unter heutigen Umständen zumindest zu hinterfragen ist.

Im Bereich der externen Ressourcen wurden das soziale Netzwerk, die Relevanz von finanziellen Mitteln sowie das Vertrauen in relevante Akteure wie den Lebensmittelhandel und die zuständigen Behörden erhoben. Hierfür wurde ebenfalls eine fünfstufige Skala (1 = „stimme überhaupt nicht zu“ bis 5 = „stimme voll und ganz zu“) verwendet.

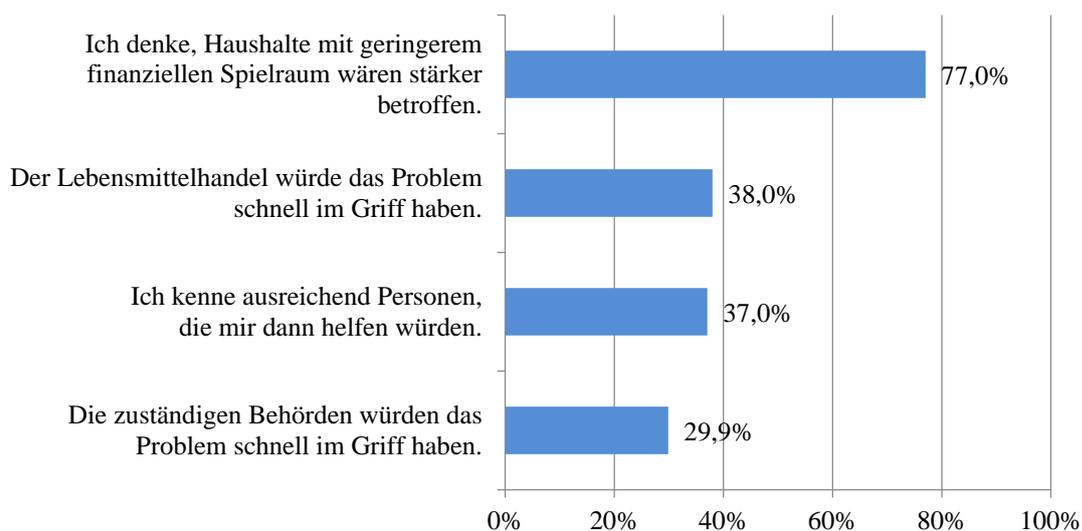


Abbildung 5: Zustimmung zum Vorhandensein externer Ressourcen (n = 1.774–1.903). „Zustimmung“ umfasst die Werte 4 und 5 der fünfstufigen Likert-Skala

Die deutliche Mehrheit der Bevölkerung stimmt (sehr) zu, dass Haushalte mit geringerem finanziellen Spielraum stärker betroffen wären (77 %; n = 1.893). Ausreichende finanzielle Ressourcen spielen demnach eine zentrale Rolle dabei, um einen Ernährungsnotfall bewältigen zu können. Der Rückhalt durch ein soziales Netzwerk (z. B. Familie, Freunde, Bekannte) ist bei gut einem Drittel der Bevölkerung gegeben (37 %; n = 1.903).

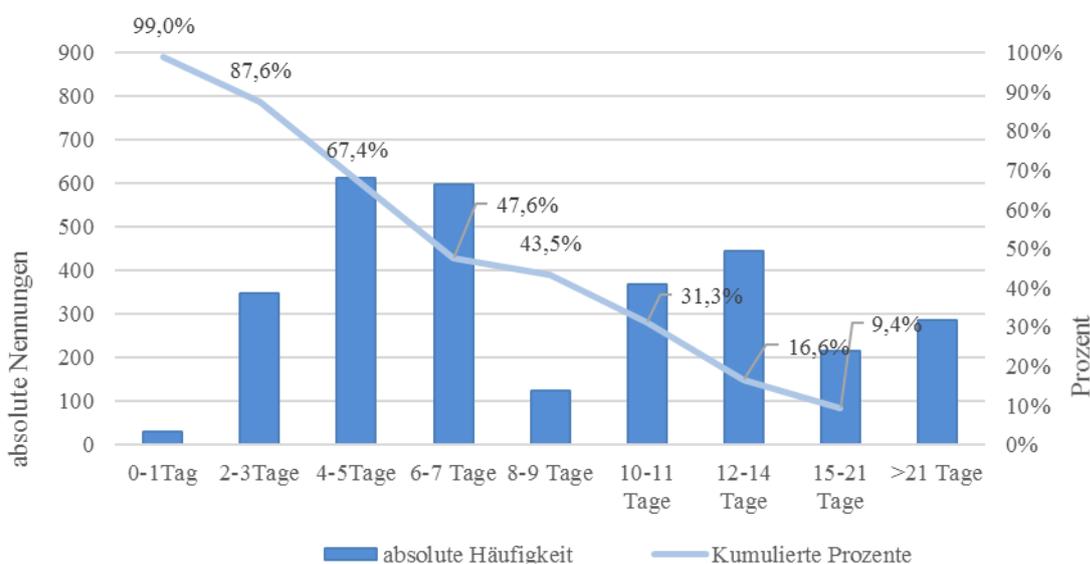
Das Vertrauen in die relevanten Akteure – die in einem Krisenfall idealerweise an der Versorgung der Bevölkerung beteiligt sind – ist momentan in Hinblick auf den Lebensmittelhandel höher ausgeprägt (38 %; n = 1.774) als bei den zuständigen Behörden (29,9 %; n = 1.780). Insgesamt stimmt aber in beiden Fällen nur rund ein Drittel der deutschen Bevölkerung diesen Aussagen (sehr) zu. Dementsprechend scheint sich ein Großteil nicht



automatisch auf den Rückhalt staatlicher bzw. wirtschaftlicher Strukturen zu verlassen, sondern ist sich bewusst, dass er in einem Krisenfall auch auf andere Ressourcen zurückgreifen muss. Naheliegend ist in diesem Hinblick auch der eigene Lebensmittelvorrat.

Bevorratungs- und Bewältigungsdauer

Die Bevorratungsdauer wurde in beiden Onlinebefragungen erhoben, allerdings auf unterschiedliche Art und Weise. In der ersten Befragung (Oktober 2013) erfolgte sie szenario-unspezifisch anhand einer offenen Abfrage: „Stellen Sie sich vor, sie müssten mit den Lebensmitteln, die Sie derzeit zu Hause haben, auskommen. Für wie viele Tage könnten alle Haushaltsmitglieder mit den vorhandenen Lebensmitteln versorgt werden?“ 87,6 Prozent der Befragten gaben an, dass ihre Haushalte bis zu 3 Tage mit den Lebensmitteln versorgt werden können, die sie zum Zeitpunkt der Befragung vorrätig hatten. Weiter schätzen 47,6 Prozent der Befragten, für bis zu sieben Tage Lebensmittelvorräte im Haus zu haben. Bis zu zwei Wochen würden lediglich 16,6 Prozent der Befragten auskommen. Ein Vorrat für zwei Wochen wird jedoch von den zuständigen Behörden in verschiedenen Broschüren und Ratgebern als Richtwert für den Notfall angeführt. Abbildung 6 verdeutlicht den eben beschriebenen Verlauf.



Anmerkung: Die kumulierten Prozentangaben beziehen sich auf die jeweils obere Klassengrenze der zusammengefassten Tagesklassen.

Abbildung 6: Lebensmittelvorrat für alle Haushaltsmitglieder (n = 3.022)

Weiter wurden die Angaben der Befragten zur Bevorratung mit Lebensmitteln mit den zweistelligen Postleitzahlgebieten der Bundesrepublik verknüpft. Hierzu wurde für jedes Postleitzahlengebiet ein Mittelwert aus allen Befragten des entsprechenden Gebietes gebildet. Abbildung 7 (Seite 106) zeigt die Unterschiede in den verschiedenen Regionen der Bundesrepublik, wobei eine leichte Differenz der durchschnittlichen Bevorratung zwischen östlichen und westlichen Bundesländern deutlich wird.

Legende

 Bundesländer

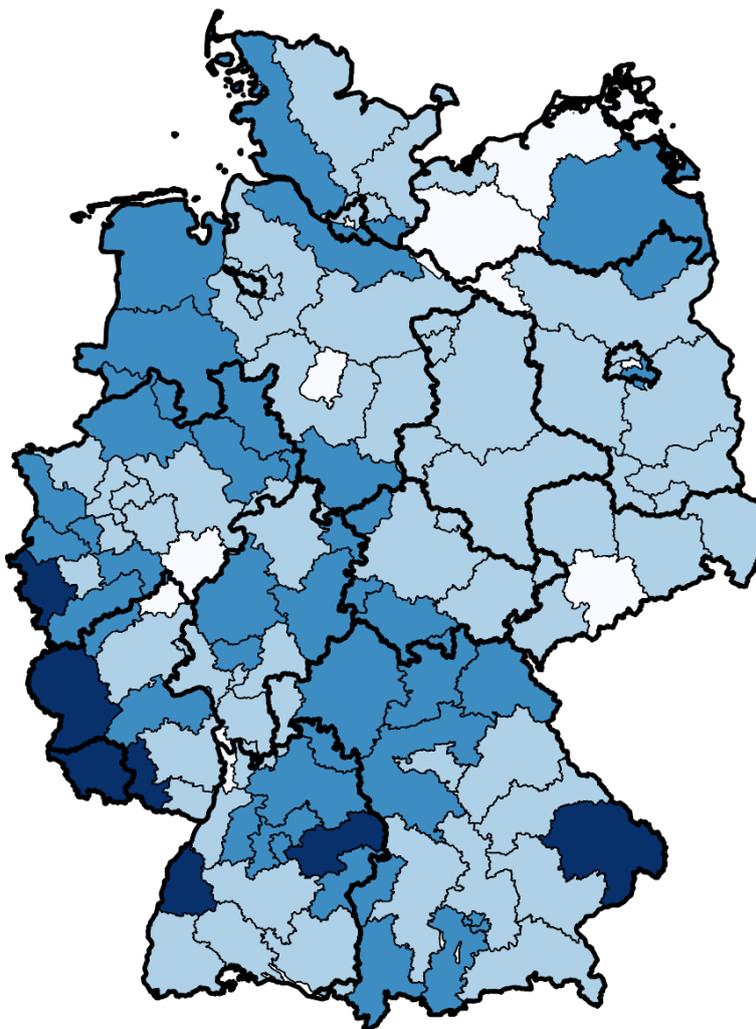
durchschnitt. Bevorratung in Tagen je zweistelligen Postleitzahlengebieten

 6.0 - 7.8

 7.8 - 9.5

 9.5 - 11.2

 11.2 - 13.0



Datengrundlage: Bundesländergrenzen, Postleitzahlengebiete – Bundesamt für Kartographie und Geodäsie

Daten: Erste Online-Befragung Oktober 2013

Bearbeiter: M.Sc. Hagen Tischer

Abbildung 7: Durchschnittliche Bevorratung mit Lebensmitteln je zweistelligen Postleitzahlengebieten

Diese Beobachtung zeigt ebenfalls ein Vergleich der Mittelwerte zwischen östlichen und westlichen Bundesländern.⁶ Demnach weisen Haushalte im Osten eine geringfügig kürzere

⁶ Das Bundesland Berlin wurde von diesem Ost-West-Vergleich ausgenommen.



Bevorratungsdauer ($M = 8,7$ Tage; $SD = 6,191$; $n = 478$) als Haushalte im Westen der Bundesrepublik auf ($M = 10,1$ Tage; $SD = 7,226$; $n = 2297$).

In der zweiten Befragung (Mai 2014) erfolgte die Abfrage der Bevorratungs- bzw. Bewältigungsdauer szenario-spezifisch. Die Teilnehmer der Befragung wurden um ihre Einschätzung gebeten, wie lange ihr Haushalt in der Lage wäre, bestimmte Versorgungskrisen auszuhalten, „ohne dass sie sich große Sorgen machen würden“. Das Szenario, das den Befragten vorgegeben wurde, ging davon aus, dass die jeweilige Versorgung in einem Radius von 50 Kilometern um den Wohnort unterbrochen ist. Dies wurde sowohl für eine Lebensmittelversorgungskrise als auch für den Ausfall anderer Kritischer Infrastrukturen erhoben, die zentral für das alltägliche Leben sind (z. B. Strom- und Wasserversorgung, gesundheitliche Versorgung, Telekommunikation).

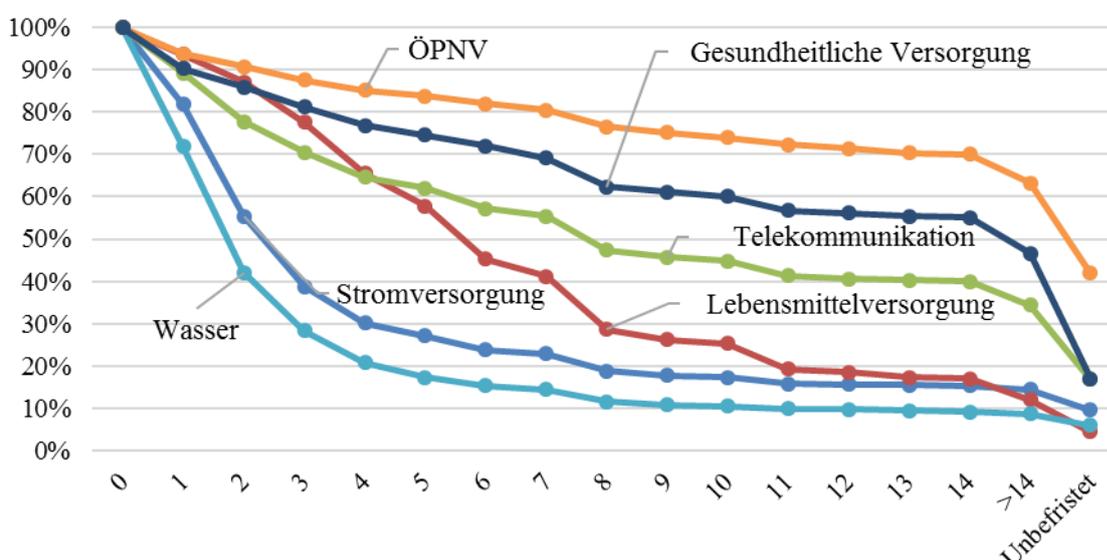


Abbildung 8: Bewältigungsdauer des Ausfalls verschiedener Versorgungsinfrastrukturen (kumulierte Prozente) ($n = 1.979$)

Insgesamt zeigt sich, dass die Bewältigungsdauer in Bezug auf die Lebensmittelversorgung unter allen untersuchten Krisen mittelmäßig ausgeprägt ist. Für den Fall einer Lebensmittelversorgungskrise könnten gut drei Viertel (77,7 %) aller Befragten nach eigener Einschätzung bis zu zwei Tage ohne eine zusätzliche Versorgung auskommen. Bis zu einer Woche lang würden nach eigener Angabe allerdings nur 29,1 Prozent aller Befragten aushalten. Die von den Behörden angestrebten 14 Tage können nur noch 12,3 Prozent aller teilnehmenden Personen leisten.

Dagegen sind die Befragten beim Ausfall der Strom- und Wasserversorgung pessimistischer: Nur 28,3 Prozent geben an, dass sie bzw. ihr Haushalt bis zu zwei Tage ohne Wasser auskommen könnten. Ohne Stromversorgung würde etwas mehr als ein Drittel (38,8 %) bis zu zwei Tagen aushalten, ohne sich große Sorgen zu machen.

Gründe für die Bevorratung

Die Gründe für die Bevorratung von Lebensmitteln wurden ebenfalls über eine fünfstufige Likert-Skala (1 = „trifft überhaupt nicht zu“ bis 5 = „trifft voll und ganz zu“) erfasst, wobei die Befragten ihre Einschätzung zu unterschiedlichen Aussagen angeben sollten.

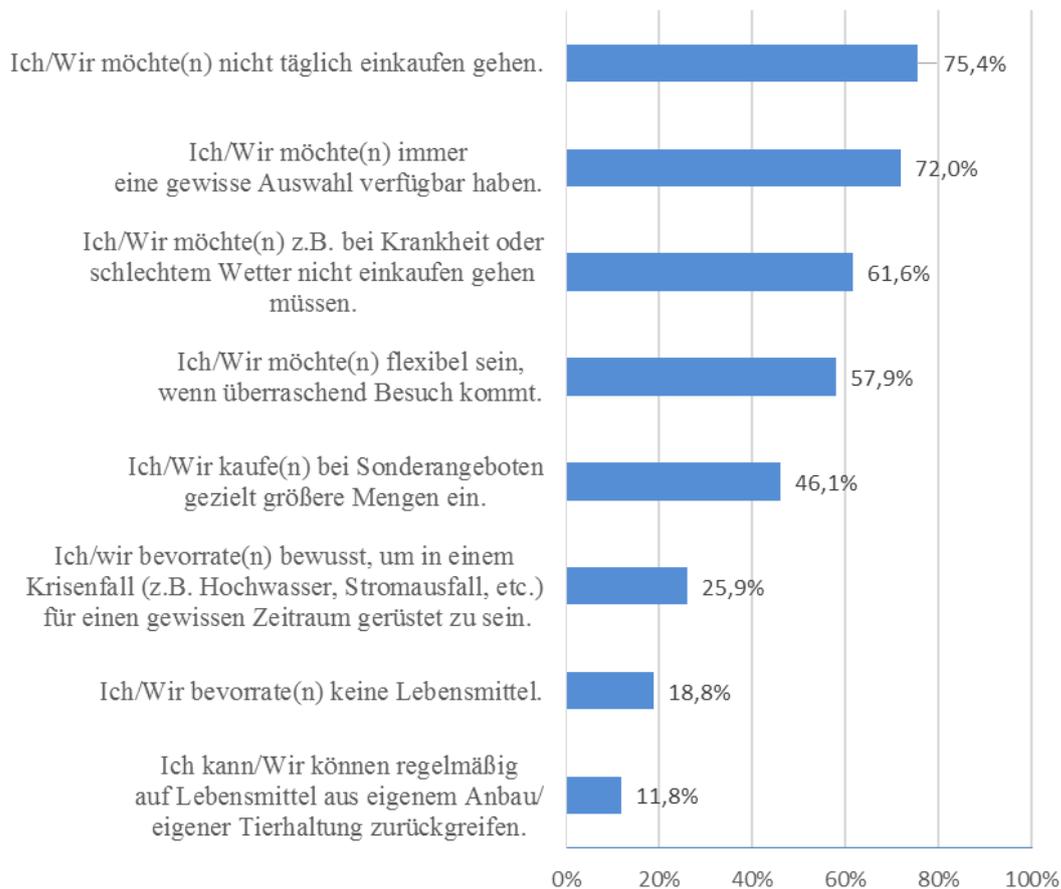


Abbildung 9: Zustimmung zu einzelnen Bevorratungsgründen (n = 1.944–1.955). „Zustimmung“ umfasst die Werte 4 und 5 der fünfstufigen Likert-Skala

Die höchste Zustimmung erhielten die Gründe „Ich möchte nicht täglich einkaufen gehen“ (75,4 % Zustimmung) und „Ich möchte immer eine gewisse Auswahl verfügbar haben“ (72,0 % Zustimmung) (vgl. Abbildung 9). Auch der Wunsch, bei Krankheit oder schlechtem Wetter das Haus nicht verlassen zu müssen (61,6 % Zustimmung) und bei überraschendem Besuch flexibel zu sein (57,9 % Zustimmung), sind häufige Gründe für die Bevorratung von Lebensmitteln. Eine bewusste Krisenvorsorge betreibt lediglich 25,9 Prozent der Befragten.

Typologie der Bevölkerung

Abschließend wurde überprüft, inwiefern sich die zuvor beschriebenen Facetten der Wahrnehmung und Bewertung eines Krisenszenarios und der individuellen internen und



externen Ressourcen in bestimmten Typen widerspiegeln. So lassen sich Kommunikationskonzepte entwickeln, die spezifischere Perspektiven ermöglichen als die bisherige Auffassung von „der Bevölkerung“.

Ausgangspunkt für diese Typenbildung waren die Risikowahrnehmung der Befragten, interne (z. B. Selbstwirksamkeitserwartung, Erfahrungswissen) und externe Ressourcen (z. B. Unterstützung von anderen Personen oder das Vertrauen in den Lebensmittelhandel bzw. die zuständigen Behörden) im Umgang mit Krisensituationen. Bis auf die Gründe für die Lebensmittelbevorratung sind von den Befragten alle Fragen in Hinblick auf das Szenario zu einer länger andauernden Pandemie beantwortet worden. Die Bevorratungsgründe wurden in die Typenbildung mit aufgenommen, da auch sie Hinweise auf den Umgang bzw. die persönliche Resilienz in einem Krisenszenario beinhalten (z. B. „Ich / Wir bevorraten(n) bewusst, um in einem Krisenfall für einen gewissen Zeitraum gerüstet zu sein.“). Ferner können sie weitere Anhaltspunkte für eine Einschätzung bezüglich des Umgangs mit einem Lebensmittelengpass liefern, der nicht krisenspezifisch sein muss, sich aber im Notfall (wie z. B. dem vorgegebenen Szenario) dennoch positiv oder negativ auswirken kann. Anhand dieser Merkmale konnten schließlich rund 82 Prozent ($n = 1.615$) aller Teilnehmer aus der zweiten Online-Umfrage klassifiziert werden. Mittels einer hierarchischen Clusteranalyse (Ward-Verfahren) wurde eine optimale Clusterlösung mit vier Typen identifiziert. Die Zuordnung wurde anschließend durch eine Clusterzentren-Analyse verfeinert. Im Folgenden werden die Charakteristika dieser vier Typen – der Risikobewussten Unabhängigen, der Unsicheren Unvorbereiteten, der Selbstsicheren Allrounder und der Gleichgültigen Optimisten – überblicksartig dargestellt.

Die Risikobewussten Unabhängigen

Die Risikobewussten Unabhängigen stellen mit rund 18 Prozent ($n = 286^7$) die kleinste Gruppe innerhalb der Befragten dar und haben ein überdurchschnittlich hohes Risikobewusstsein für das oben beschriebene Pandemie-Szenario. Sie fänden eine solche Situation auch eher beängstigend und schätzen die Folgen eher schwerwiegend für sich ein. Im Vergleich zu allen anderen geben sie an, dass sie vor allem auch deshalb Lebensmittel bevorraten, weil sie in einem Krisenfall für einen gewissen Zeitraum gerüstet sein wollen. Aber auch Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit sind Gründe aus denen diese Personen bzw. der Haushalt in dem sie leben bevorraten. „Unabhängig“ – zumindest in manchen Krisensituationen, die z. B. nicht wetterbedingt oder außerhalb der Erntezeit auftreten – sind sie zum einen, weil sie regelmäßig auf Lebensmittel aus eigenem Anbau bzw. eigener Tierhaltung zurückgreifen können. Zum anderen haben sie bereits verstärkt Erfahrungen

⁷ Ausgewiesen wird hier die Anzahl der Befragten, die in diese Gruppe fallen. Sofern nicht anders angegeben, beziehen sich die Prozentangaben in der jeweiligen Typenbeschreibung auf diese Anzahl. Abweichende Personenzahlen, die durch fehlende Werte (z. B. „Keine Angabe“) oder die Bereinigung von Extremwerten (die Bevorratungsdauer wurde auf ein Maximum von 31 Tagen begrenzt) zustande gekommen sind, werden entsprechend den Klammern angegeben.

damit, dass Lebensmittel nur schwer zu beschaffen sind und wissen, was in dieser Situation zu tun ist bzw. kennen ausreichend Personen, die ihnen dann helfen würden.

Bei den Befragten, die diesem Typ zuzuordnen sind, sind Männer (58 %) etwas häufiger vertreten als Frauen (42 %; n = 285). Im Vergleich zu den anderen drei Typen ist dies mit 42 Jahren (M = 42 Jahre; n = 278) die durchschnittlich jüngste Gruppe. Ihr Vorrat reicht nach eigenen Angaben 6,3 Tage (n = 267), was der zweitlängsten Bevorratungsdauer von allen entspricht. 40 Prozent der Befragten dieser Gruppe (n = 286) sind Paare mit Kindern. Etwa jeweils ein Viertel lebt in einem Haushalt als Paar ohne Kinder oder in einem Einpersonenhaushalt.

Die Gleichgültigen Optimisten

Die Gleichgültigen Optimisten (24 %, n = 390) scheinen dem beschriebenen Szenario eher gelassen entgegenzusehen. Sie zeichnen sich ebenfalls durch eine unterdurchschnittliche Risikowahrnehmung aus, vor allem aber bewerten sie im Vergleich zu den anderen Gruppen die Situation eher nicht als eine Herausforderung mit schwerwiegenden Folgen. Sie geben auch eher an, Erfahrungen mit einer Lebensmittelbeschaffung unter schwierigen Umständen zu haben. Gleichzeitig wüssten sie aber auch eher nicht, was zu tun wäre oder wen sie um Hilfe bitten könnten. Im Falle des Falles sind sie auch optimistisch, dass der Lebensmittelhandel und die zuständigen Behörden die Situation schnell wieder im Griff hätten. Alle abgefragten Bevorratungsgründe sind zudem nur gering ausgeprägt. Dies könnte daran liegen, dass diese Gruppe generell wenig bevorratet bzw. der Lebensmittelbevorratung keine große Bedeutung in ihrem Alltag zuschreibt.

Zwei Drittel aller Befragten dieser Gruppe sind Männer (63 %; Frauen: 37 %; n = 389). Die Gleichgültigen Optimisten sind im Schnitt 46 Jahre alt (n = 383) und geben eine Bevorratungsdauer von 5,0 Tagen an (n = 368). Sie leben meist allein (42 %) oder in einem Haushalt mit Partner, aber ohne Kind (30 %; n = 390).

Die Unsicheren Unvorbereiteten

Die zweitgrößte Gruppe – die Unsicheren Unvorbereiteten (27 %; n = 431) – sehen ebenso wie die Risikobewussten Unabhängigen das beschriebene Szenario als eher wahrscheinlich an. Auch sie empfinden das Pandemie-Szenario als Herausforderung und fürchten eher schwerwiegende Folgen. Ein Mangel an internen und externen Ressourcen löst bei ihnen allerdings Unsicherheit aus: Sie wüssten eher nicht, was zu tun wäre und haben keine Erfahrungen mit einer solchen Situation. Sie glauben auch eher nicht, dass sie negativen Auswirkungen durch eine Vorsorge vorbeugen könnten. Sie geben außerdem verstärkt an, nicht ausreichend Personen zu kennen, die ihnen dann helfen würden. Die Unsicherheit dieser Personen in Bezug auf das vorgegebene Szenario drückt sich auch in einem geringeren Vertrauen in Externe, d. h. den Lebensmittelhandel bzw. die zuständigen Behörden, aus. Ebenfalls gering ausgeprägt sind auch die angegebenen Bevorratungsgründe. Wenn, dann bevorratet diese Gruppe vergleichsweise aus Bequemlichkeitsgründen wie



„nicht täglich einkaufen gehen wollen“ oder „nicht bei Krankheit oder schlechtem Wetter einkaufen gehen wollen“.

Unter den Unsicheren Unvorbereiteten sind Frauen (51 %) und Männer (49 %) gleichmäßig vertreten. Das durchschnittliche Alter beträgt 45 Jahre (n = 427). Sie würden in einem Krisenfall ohne zusätzliche Unterstützung 4,8 Tage (n = 425) „durchhalten“, ohne dass sie sich große Sorgen machen müssten. Dies ist von allen Gruppen die kürzeste selbst eingeschätzte Bevorratungsdauer. Meist wohnen die Befragten in einem Einpersonenhaushalt (36 %) oder einem Haushalt, in dem sie als „(Ehe)Paar ohne Kind“ (31 %) leben.

Die Selbstsicheren Allrounder

Die Selbstsicheren Allrounder stellen die größte Gruppe (31 %; n = 508) unter den Befragten dar. Im Vergleich zu den beiden vorhergehenden Typen haben sie eine eher unterdurchschnittliche Risikowahrnehmung. Außerdem schätzen sie die beschriebene Krisensituation eher nicht als eine große Herausforderung ein oder befürchten, dass die Folgen für sie persönlich schwerwiegend sein würden. Sie sagen gleichzeitig, dass sie wissen, was in solch einer Situation zu tun wäre und dass durch eine entsprechende Vorsorge negative Konsequenzen für sie vermeidbar sind. Sie haben zudem Vertrauen in ihr persönliches Netzwerk und den Lebensmittelhandel. Allein der Aussage, dass die zuständigen Behörden die Situation schnell im Griff hätten, stimmen sie eher nicht zu. Als „Allrounder“ in Sachen Bevorratung zeichnet sie aus, dass sie aus sehr unterschiedlichen Gründen – ebenso wie die Risikobewussten Unabhängigen – bevorraten, allerdings können sie nicht in gleichem Maße auf Lebensmittel aus dem eigenen Anbau bzw. eigener Tierhaltung zurückgreifen.

Bei den Selbstsicheren Allroundern sind Frauen (47 %) und Männer (53 %) gleich vertreten. Es handelt sich dabei um die „älteste“ Gruppe mit einem Altersdurchschnitt von 50 Jahren (n = 504). Die Allrounder geben auch mit 9,2 Tagen die längste Bevorratungsdauer an (n = 486). Am häufigsten leben die Befragten dieser Gruppen in einem Haushalt mit einem Partner ohne Kind (37 %), in Einpersonenhaushalten (32 %) und Haushalten mit einem Partner mit mindestens einem Kind (22 %).

DISKUSSION DER ERGEBNISSE UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Die vorgestellten Forschungsergebnisse werden im Folgenden diskutiert und in Handlungsempfehlungen für eine integrative ENV-Strategie überführt, in der die Rolle der Bevölkerung angemessen berücksichtigt werden kann. Adressaten dieser Empfehlungen sind politische Entscheider sowie Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS).

Konkretisierung von Schutzzielen und realistische Einbindung des Potenzials der Bevölkerung(sgruppen)

Behörden raten der Bevölkerung in Broschüren und Leitfäden, dass eine eigene, das staatliche Vorsorgesystem ergänzende Krisenvorsorge der Bevölkerung notwendig ist. Jeder private Haushalt sei gut auf mögliche Versorgungsengpässe vorbereitet, wenn er zur persönlichen Notfallvorsorge einen Vorrat an Lebensmitteln und Getränken ausreichend für 14 Tage vorhält (BMEL 2015; BBK 2013). Ein Blick in die Historie behördlicher Bemühungen in der Thematik der privaten Notbevorratung zeigt, dass an diesem Zeitraum seit Beginn der staatlichen ENV-Planungen in den 1950er-Jahren festgehalten wird⁸, gleichwohl wissend, dass ein Großteil der Haushalte keine derartige Bevorratung im Sinne des Katastrophenschutzes betreibt und somit diese behördlichen Ansprüche nicht erfüllt werden (Menski & Gardemann 2008; Goersch & Werner 2011, Rhein 2013).

Auch die Ergebnisse der beiden Onlinebefragungen zeigen, dass die behördliche Empfehlung einer Bevorratungsdauer von 14 Tagen von einem Großteil der deutschen Bevölkerung derzeit nicht umgesetzt wird. Die meisten können im Krisenfall nur wenige Tage auf einen Einkauf von Lebensmitteln verzichten. Dass diese Selbsteinschätzung unter Umständen sogar noch optimistisch ist, zeigt der Vergleich mit der Einschätzung zur Bewältigung eines Ausfalls der Wasser- und Stromversorgung. Dieser lässt die Vermutung zu, dass sich die Befragten nicht zwangsläufig darüber bewusst sind, dass der Verzehr von Lebensmitteln, die private Haushalte üblicherweise vorrätig haben, häufig an die Strom- bzw. Wassernutzung gebunden ist (z. B. bei der Zubereitung von Fertig- bzw. Tiefkühlprodukten). Dementsprechend wäre eher anzunehmen, dass die Resilienz privater Haushalte in Bezug auf Lebensmittelversorgungskrisen geringer ist, als sich in den Befragungsdaten zeigt. Um verlässliche und genauere Aussagen hierüber zu treffen, wären jedoch weitergehende Untersuchungen von privaten Haushalten nötig, die systematisch und detailliert deren aktuellen Vorratsstand vor Ort erfassen.

Gleichzeitig ist zu überlegen, welche Schutzziele für einen Ernährungsnotfall zeitgemäß definiert werden können. So gibt es keine Anhaltspunkte, anhand derer das Risiko eines ENV-Falls beziffert werden könnte und seit den Nachkriegsjahren hat es keine wesentlichen Probleme in der täglichen Versorgung mit Lebensmitteln gegeben.

⁸ Im Jahr 1959 spricht das damalige Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Ratschläge für eine freiwillige vierzehntägige Haushaltsbevorratung, bestehend aus einem Grundvorrat und einem Ergänzungsvorrat, aus (Bundesministerium des Innern 1959). Ein 1962 vorgelegter Gesetzesentwurf sollte eine Selbstschutzpflicht des Bürgers gesetzlich verankern. Dieser umfasste u. a. auch die Verpflichtung des Haushaltsvorstands zur Beschaffung eines für 14 Tage ausreichenden Notvorrats an Lebensmitteln für sich und die zu seinem Haushalt gehörenden Personen. Das ursprünglich für den 01.01.1966 festgesetzte Inkrafttreten des Gesetzes wurde jedoch verschoben und 1967 vollständig ausgesetzt. Auch im Weißbuch zur zivilen Verteidigung (BMI 1972) und in den Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung (BMI 1989) werden private Notvorräte ausreichend für 14 Tage empfohlen.



Für eine Neudefinition der Schutzziele sollte unbedingt das gegenwärtig vorhandene Selbsthilfepotenzial der Bevölkerung in Bezug auf Lebensmittelvorräte mit berücksichtigt werden: Etwa 90 Prozent der privaten Haushalte in Deutschland können mit ihrem Lebensmittelvorrat bis zu 3 Tage auszukommen, etwa 50 Prozent bis zu 7 Tage und nur etwa 20 Prozent bis zu 14 Tage. Angesichts dieser Zahlen und der geringen Eintrittswahrscheinlichkeit eines längerfristigen Ausfalls der Lebensmittelversorgung sollte die bisher empfohlene Bevorratungsdauer für private Haushalte herabgesetzt werden. Hilfreich kann hier der Blick auf Absicherungsstrategien anderer Länder sein: Nur sehr wenige Länder mit ähnlichen strukturellen Bedingungen wie in Deutschland geben im Rahmen ihrer Krisenvorsorgemaßnahmen ähnlich hohe Empfehlungen für eine private Lebensmittelbevorratung aus (so z. B. Österreich, Slowenien, siehe hierzu auch Kapitel 3). Viele weitere Länder geben entweder keine konkreten Empfehlungen, sondern legen den Schwerpunkt eher auf mediale Informationskampagnen zu regierungseigenen Vorsorgekonzepten (z. B. Großbritannien) oder empfehlen eine Bevorratung für wenige Tage bis zu einer Woche (z. B. Neuseeland, Schweiz). Diesen Zeitraum würde nach eigener Einschätzung in Deutschland immerhin die Hälfte der Bevölkerung mit Lebensmitteln aus dem eigenen Vorrat überbrücken können.

Berücksichtigung des geringen Risikobewusstseins und stärkere Verbraucherorientierung von behördlichen Kommunikationsbotschaften

Informationsmaterialien von Behörden, in denen verschiedene Krisensituationen oder Notfälle beschrieben und Handlungsanweisungen gegeben werden, sind in der Bevölkerung so gut wie nicht bekannt (siehe auch Kapitel 6). Inhaltlich orientieren sich die bisherigen Informationen für die Bevölkerung sehr an den allgemeinen Strategien des Katastrophenschutzes zur Verbesserung des privaten Selbstschutzes. Es wird zwar ein privater Lebensmittelvorrat für 14 Tage empfohlen, allerdings wird nicht ersichtlich, auf welchen Annahmen dieser Zeitraum basiert. Eine Einigung auf eine nachvollziehbare Bevorratungsempfehlung, basierend auf den zuvor definierten Schutzzielen, würde die weitere Aufklärungsarbeit in der Bevölkerung erleichtern.

Weiterhin liefert die im Teilprojekt herausgearbeitete Typologie der Bevölkerung erste Ansatzpunkte für eine zielgruppenorientierte Kommunikation von Bevorratungsempfehlungen bzw. Aufklärungsarbeit zur Ernährungsnotfallvorsorge. Während in den Informationsmaterialien häufig von der Bevölkerung als homogener Personenkreis gesprochen wird, zeigt sich, dass es durchaus Unterschiede in der Wahrnehmung, Bewertung und im Umgang mit einem Engpass in der Lebensmittelversorgung gibt. Während sich die Risikobewussten Unabhängigen bereits durch ein überdurchschnittlich hohes Risikobewusstsein auszeichnen und Lebensmittelvorräte auch aus Gründen der Antizipation möglicher Krisen anlegen, könnten die Unsicheren Unvorbereiteten oder die Gleichgültigen Optimisten von einer gezielten Ansprache deutlich profitieren. So könnten insbesondere ihre Selbsthilfefähigkeiten gestärkt werden, um die Unsicherheit im Umgang mit einer solchen Situation zu verringern.

Dementsprechend sollte ein überarbeitetes Kommunikationskonzept der Behörden zur ENV verstärkt verbraucherorientierte Botschaften beinhalten, die gefahrenzentrierte Darstellung muss in den Hintergrund rücken. Lediglich ein Viertel der Teilnehmer in der Onlinebefragung gaben an, auch aufgrund der Antizipation einer Krise zu bevorraten. Weitaus wichtiger waren praktische und wirtschaftliche Gründe (wie z. B. Preisersparnis durch den Einkauf von größeren Mengen bei Sonderangeboten), die für eine Motivation zu einer privaten Vorratshaltung in den Vordergrund gestellt werden sollten.

Eine erhöhte Verbraucherorientierung ließe sich ebenfalls mittels interaktiver Kommunikationsformate erreichen (z. B. Möglichkeiten, um Fragen zur Vorsorge oder Vorratshaltung zu stellen). Auch indirekte Maßnahmen, z. B. indem Kompetenzen im Bereich der Vorratshaltung und der Ernährung langfristig und frühzeitig gefördert werden (wie etwa themenbezogene Unterrichtseinheiten in Primar- und Sekundarstufen), können zu einer bewussteren Lebensmittelbevorratung beitragen.

FAZIT UND AUSBLICK

Eine Notfallvorsorge der Bevölkerung im Bereich Ernährung kann nur bedingt von außen beeinflusst werden. Behördliche Zugriffs- und Gestaltungsmöglichkeiten in Fragen der privaten Ernährungsnotfallvorsorge sind schon allein dadurch beschränkt, dass das eigene Ernährungsverhalten als Privatsache gilt (vgl. Barlösius 2011). Im Gegensatz zu anderen Bereichen der Ernährungspolitik, in die der Staat regulierend eingreifen kann, wie beispielsweise auf dem Gebiet des Lebensmittelrechts und der Lebensmittelsicherheit, bleibt im Bereich des Verbraucherverhaltens nur das Steuerungsinstrument der Information bzw. der Herausgabe von Handlungsempfehlungen. Bundesweit zeigt sich, dass ein ernstzunehmender Engpass bzw. ein Ausfall der Lebensmittelversorgung, z. B. ausgelöst durch eine Pandemie, von der Bevölkerung nicht als besonders wahrscheinlich angesehen wird. Diese Einschätzung und ein konstantes Überangebot an Lebensmitteln motivieren den Verbraucher nicht, sich einen größeren Vorrat anzuschaffen. Nichtsdestotrotz wäre ein Großteil der Bevölkerung zumindest für einen kurzfristigen Ausfall der Versorgung durchaus vorbereitet. Löst man sich von dem kritisch zu betrachtenden, da nicht nachvollziehbaren Bevorratungszeitraum von 14 Tagen, ergibt sich ein durchaus positives Bild: Die Menschen in Deutschland bevorraten – wenn auch nicht explizit für die Krisenfälle, die von Seiten der Behörden und des Staates kommuniziert werden.

Inhaltlich orientieren sich die bisherigen Informationen für die Bevölkerung bisher zu sehr an den allgemeinen Strategien des Katastrophenschutzes zur Verbesserung des privaten Selbstschutzes: Die gefahrenzentrierte Argumentation der zuständigen Behörden verfehlt ihr Ziel, wenn die Risikowahrnehmung für Krisen, die einen Engpass in der Lebensmittelversorgung auslösen können, gering ist. Die Anreize zur Bevorratung liegen somit eher in der Praktikabilität, Bequemlichkeit und Wirtschaftlichkeit eines größeren Lebensmittelvorrates.



Eine Einigung auf eine nachvollziehbare Bevorratungsempfehlung, basierend auf den zuvor definierten Schutzzielen, sowie eine nicht gefahrenzentrierte Kommunikation würde somit die weitere Aufklärungsarbeit in der Bevölkerung erleichtern.

Die einleitend beschriebene Kritik an der wenig differenzierten Adressierung der Bevölkerung konnte durch die erhobenen Daten verstärkt werden. Im Forschungsprojekt wurden Bevölkerungsgruppen identifiziert, die von einem Engpass in der Lebensmittelversorgung besonders betroffen wären und dementsprechend auch zielgerichteter behördlicher Kommunikationsmaßnahmen bedürfen. Hieraus lassen sich Konsequenzen für die Ansprache der Bevölkerung ableiten, die bislang in der behördlichen Kommunikation kaum Gegenstand sind.

Es ist darüber nachzudenken, wie man von einer Gefahren- und Bedrohungsrhetorik weg und hin zu einer alltagsnahen Ansprache gelangt. Auf diesem Wege ließen sich auch die einleitend bereits diskutierten psychometrischen Paradigma der Risikowahrnehmung einfangen, da statt einer kaum möglichen Vorstellbarkeit eines langen Stromausfalls vielmehr alltägliche und damit kognitiv verfügbare Ereignisse wie eben die Versorgung im Krankheitsfall oder für den spontanen Besuch in den Vordergrund rücken würden.

In dem vorliegenden Beitrag wurden ausgewählte Ergebnisse zu Einstellungen und Verhalten bezüglich der Lebensmittelbevorratung von privaten Haushalten präsentiert, die bislang in diesem Umfang für Deutschland noch nicht vorlagen und grundlegende Erkenntnisse für die Entwicklung neuer Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge liefern. Die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen zielen darauf ab, den Status quo der Risikowahrnehmung und des Bevorratungsverhaltens der Bevölkerung aufzugreifen und eine möglichst realitätsnahe Integration in die neuen Strategien der ENV zu schaffen.

Dass private Haushalte in der ENV eine Rolle spielen müssen und sollen, steht dabei außer Frage. Allerdings bleibt die Herausforderung bestehen, die Diskrepanz zwischen den bevölkerungsseitigen Ansichten bzw. Gewohnheiten und den behördlichen Ansprüchen zu verringern. Auf der behördlichen Seite ist die zeitgemäße und begründete Definition klarer Schutzziele unausweichlich. Um private Haushalte ein Stück mehr bzw. weiterhin dazu zu motivieren, ein gewisses Maß an Lebensmitteln vorrätig zu halten, sind eine zielgruppen-gerechte Kommunikation dieser Schutzziele sowie auch positiv besetzte Anreize zur Bevorratung eine Möglichkeit, eine integrative ENV für die Anforderungen unserer Zeit zu schaffen.

LITERATUR

- Barlösius, E. (2011). *Soziologie des Essens. Eine kulturwissenschaftliche Einführung in die Ernährungsforschung* (2., völlig neu überarbeitete und erweiterte Auflage). Weinheim: Juventa.
- Braun, J. (2014). Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge „NeuENV“. Die Rolle des privaten Selbstschutzes bei der Ernährungsnotfallvorsorge. *Bevölkerungsschutz-Magazin*, 4/2014, 29–31.
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) (2010). *Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland* (Wissenschaftsforum, Band 4, 2.Auflage). Bonn: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) (2011). *BBK-Glossar. Ausgewählte zentrale Begriffe des Bevölkerungsschutzes*. Verfügbar unter http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Praxis_Bevoelkerungsschutz/Band_8_Praxis_BS_BBK_Glossar.pdf?__blob=publicationFile [14.09.2015]
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) (2013). *Katastrophenalarm. Ratgeber für Notfallvorsorge und richtiges Handeln in Notsituationen*. Verfügbar unter http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Broschueren_Flyer/Ratgeber_Brosch.pdf?blob=publicationFile [14.09.2015]
- Bundesministerium des Innern (1959). Ratschläge für eine Haushaltbevorratung. Eine Zusammenstellung des Bundesernährungsministeriums. In: *Ziviler Bevölkerungsschutz*. Verfügbar unter http://gsb.download.bva.bund.de/BBK/Magazin/BBK_Bevoelkerungsschutz195912.pdf [14.09.2015]
- Bundesministerium des Innern (BMI) (1972). *Weißbuch zur zivilen Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland*. Verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/06/033/0603345.pdf> [14.09.2015]
- Bundesministerium des Innern (BMI) (1989). *Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung. Gesamtverteidigungsrichtlinien vom 10. Januar 1989*. Verfügbar unter http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/FIS/DownloadsDigitalisierteMedien/Broschueren/Gesamtverteidigungsrichtlinien.pdf?__blob=publicationFile [14.09.2015]
- Bundesministerium des Innern (BMI) (2009). *Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie)*. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2015). *Gut gewappnet für den „Fall der Fälle“ – Ihr persönlicher Notvorrat*. Verfügbar unter <http://www.ernaehrungsvorsorge.de/de/private-vorsorge/notvorrat/> [14.09.2015]
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (2015). *KRITIS-Sektorstudie Ernährung und Wasser*. Verfügbar unter http://www.kritis.bund.de/SharedDocs/Downloads/Kritis/DE/Sektorstudie_Ernaehrung_Wasser.pdf?__blob=publicationFile [14.09.2015]
- Ernst, A. (2008). Zwischen Risikowahrnehmung und Komplexität: Über die Schwierigkeiten und Möglichkeiten kompetenten Handelns im Umweltbereich. In I. Bormann & G. de Haan (Hrsg.), *Kompetenzen der Bildung für nachhaltige Entwicklung. Operationalisierung, Messung, Rahmenbedingungen, Befunde* (S. 45–59). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gerhold, L. (2009). *Umgang mit makrosozialer Unsicherheit: zur individuellen Wahrnehmung und Bewältigung gesellschaftlich-politischer Phänomene*. Lengerich: Pabst Science Publishers.



- Goersch, H. & Werner, U. (2011). *Empirische Untersuchung der Realisierbarkeit von Maßnahmen zur Erhöhung der Selbstschutzzfähigkeit der Bevölkerung* (Forschung im Bevölkerungsschutz, Band 15). Bonn: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.
- Jungermann, H. & Slovic, P. (1993). Charakteristika individueller Risikowahrnehmung. In Bayerische Rückversicherung (Hrsg.). *Risiko ist ein Konstrukt: Wahrnehmungen zur Risikowahrnehmung* (S. 90–107). München. Kneesebeck.
- Lange, H.-J., Ohly, P. H. & Reichertz, J. (2009). *Auf der Suche nach neuer Sicherheit – Fakten, Theorien und Folgen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Laux, L. (2008). *Persönlichkeitspsychologie* (2. Auflage). Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Lazarus, R. S. & Folkman, S. (1984). *Stress, Appraisal, and Coping*. New York: Springer Publishing.
- Lazarus, R. S. (1991). *Emotion and adaption*. New York: Oxford University Press.
- McCrae, R. R. & Costa, P. T. (1990). *Personality in adulthood*. New York: Guilford Press.
- Menski, U. & Gardemann, J. (2008). *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)*. Verfügbar unter https://www.fh-muenster.de/humanitaere-hilfe/downloads/Auswirkungen_des_Stromausfalls_05_im_Muensterland.pdf [14.09.2015]
- Pfau, C. & Piekarski, J. (2002). Zur Kompetenz der Verbraucher im Umgang mit Lebensmitteln im privaten Haushalt. Ergebnisse einer Umfrage in der Bundesrepublik Deutschland. *Ernährungs-Umschau*, 49, 18–22.
- Piorkowsky, M.-B. (1997). Haushaltsökonomie. In T. Kutsch, M.-B. Piorkowsky & M. Schätzke. *Einführung in die Haushaltswissenschaft* (S. 13–184). Stuttgart: Ulmer.
- Pudel, V. & Westenhöfer, J. (2003). *Ernährungspsychologie. Eine Einführung*. Göttingen: Hofgrefe-Verlag.
- Rasche, J., Schmidt, A., Schneider, S. & Waldtmann, S. (2001). *Organisation der Ernährungsnotfallvorsorge. Zivilschutzforschung* (Schriftenreihe der Schutzkommission beim Bundesminister des Inneren, Neue Folge Band 47). Bonn: Bundesverwaltungsamt – Zentralstelle für Zivilschutz.
- Renn, O., Schweizer, P.-J., Dreyer, M. & Klinke, A. (2007). *Risiko. Über den gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit*. München: oekom Verlag.
- Rhein, S. (2013). *Kapazitäten der Bevölkerung zur Bewältigung eines lang anhaltenden flächendeckenden Stromausfalles Empirische Untersuchung für das Bezugsgebiet Deutschland* (Praxis im Bevölkerungsschutz, Band 12). Bonn: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.
- Sauter, A., Winkler, G. & Wildt, B. (2007). Zur Lagerung von Lebensmitteln in privaten Haushalten. *Ernährung* 2007, 252–257.
- Schweitzer, R. von (1991). *Einführung in die Wirtschaftslehre des privaten Haushalts*. Stuttgart: Ulmer.

Statistisches Bundesamt (2014). *Haushalte und Familien. Ergebnisse des Zensus am 9. Mai 2011*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. Verfügbar unter <https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Aktuelles/Ergebnisse/DemografischeGrunddaten.html?nn=3065474> [14.09.2015]

Wiener, R. & Winkler, G. (2003). Nehmen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten im Umgang mit Lebensmitteln in privaten Haushalten ab? Eine Fallstudie an Mutter-Tochter-Paaren. *Hauswirtschaft und Wissenschaft*, 51, 76–82.



6 Risiko- und Krisenkommunikation im Kontext der Ernährungsnotfallvorsorge

Julia Drews, Juliana Raupp (Freie Universität Berlin)

ZUSAMMENFASSUNG

Der folgende Beitrag beleuchtet die ENV aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive. Die Autorinnen stellen zunächst das Forschungsdesign des Teilprojekts „Kommunikation“ des Forschungsverbunds NeuENV vor. Den Hauptteil des Beitrages bilden anschließend zentrale Ergebnisse des Teilprojektes, die mithilfe eines Mehrmethodendesigns, das qualitative und quantitative Forschungsmethoden wie eine Dokumentenanalyse, Experteninterviews und Online-Befragungen umfasst, generiert wurden. Dabei werden Fragen zur Risiko- und Krisenkommunikation von Behörden über einen Ernährungsnotfall, zur Arbeitsweise von Journalisten in der Krise sowie zum Kommunikationsverhalten der Bevölkerung im Kontext von Risiken und Krisen beantwortet. Abschließend diskutieren die Autorinnen die dargelegten Ergebnisse und leiten empirisch fundierte Handlungsempfehlungen für die behördliche Risiko- und Krisenkommunikation ab. Insgesamt ist zu konstatieren, dass sowohl in Bezug auf allgemeine Entwicklungen der behördlichen Risiko- und Krisenkommunikation als auch in Bezug auf die Kommunikation über die Ernährungsnotfallvorsorge Optimierungsbedarf besteht. So ist unter anderem eine Intensivierung der zwischenbehördlichen Risiko- und Krisenkommunikation anzustreben, um die Zusammenarbeit zwischen Behörden im Alltag, aber auch in der Krise, zu verbessern.

ERKENNTNISINTERESSE UND FORSCHUNGSFRAGEN

Das Teilprojekt „Kommunikation“ des Forschungsverbunds NeuENV, das an der Arbeitsstelle „Organisationskommunikation“ am Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft der Freien Universität Berlin bearbeitet wurde, untersucht einen hypothetischen Ernährungsnotfall aus sozialwissenschaftlicher, insbesondere kommunikationswissenschaftlicher, Perspektive. Dieses Kapitel dient dazu, das Forschungsdesign des Teilprojekts vorzustellen, einen Auszug aus den generierten Erkenntnissen darzulegen und empirisch fundierte Handlungsempfehlungen für die behördliche Risiko- und Krisenkommunikation abzuleiten. Das Teilprojekt „Kommunikation“ stellt als Querschnittsthema sowohl Basis als auch Verbindung für die anderen Teilprojekte des Forschungsverbundes NeuENV dar.

Die Versorgung mit Lebensmitteln gehört zu den Grundvoraussetzungen eines funktionierenden Gemeinwesens. Deshalb zählt sie zu den Kritischen Infrastrukturen

unserer Gesellschaft. Zur Sicherung dieses Versorgungssystems sind nicht nur technische und politische, sondern auch kommunikative Vorkehrungen zu treffen. Diese kommunikativen Vorkehrungen sind ein Teilbereich der Risiko- und Krisenkommunikation. Forschungsbemühungen über Risiko- und Krisenkommunikation im Kontext Kritischer Infrastrukturen sind bisher rar, insbesondere in Hinblick auf die Kritische Infrastruktur Lebensmittelversorgung. Das Teilprojekt „Kommunikation“ schließt diese Forschungslücke, indem es die Voraussetzungen und Möglichkeiten der Kommunikation in und über einen Ernährungsnotfall untersucht. Dafür werden die zwei Szenarien „Influenza-Pandemie“, als Beispiel einer schleichenden Krise, sowie „Schneesturm mit Stromausfall“, als Beispiel einer akuten Krise, zugrunde gelegt (vgl. Kapitel 1). Beide können zu Engpässen in der Lebensmittelversorgung führen.

Für Kommunikationsprozesse über Risiken und Krisen im Kontext der Ernährungsnotfallvorsorge (ENV) stehen insbesondere Behörden und ihre Stakeholder (1), Journalisten (2) sowie die Bevölkerung als Adressat der ENV (3) im Fokus des kommunikationswissenschaftlichen Erkenntnisinteresses. Entsprechend dieser Akteure bzw. Adressaten der Kommunikation über ENV und ausgehend vom jeweiligen Forschungsstand wurden mehrere Forschungsfragen entwickelt, von denen einige nachfolgend beantwortet werden sollen:

Behörden und ihre Stakeholder: Wie kommunizieren deutsche Behörden über einen potenziellen Ernährungsnotfall? Wie sollte zukünftig über dieses Risiko kommuniziert werden? Welche grundsätzlichen Herausforderungen bestehen für die behördliche Krisenkommunikation? Inwiefern nutzen Behörden Social Media für Risiko- und Krisenkommunikation?

Journalisten: Wodurch kennzeichnet sich die journalistische Arbeitsweise in der Krise? Welche Informationsquellen sind für Journalisten während einer Influenza-Pandemie mit möglicher Folge eines Lebensmittelengpasses wichtig?

Bevölkerung: Wie würden sich Bürger in einer außergewöhnlichen Krisensituation über das Geschehen informieren? Was erwarten sie von der behördlichen Krisenkommunikation?

Risiko- und Krisenkommunikation werden in diesem Beitrag als Organisationsfunktionen verstanden, d. h. als durch Organisationen initiierte Kommunikationsprozesse über Risiken und Krisen. Als Risiko wird in diesem Beitrag das potenzielle Eintreten eines Lebensmittelengpasses betrachtet, die Krise wäre ein bereits eingetretener Lebensmittelengpass infolge einer der zwei zugrunde liegenden Szenarien. Entsprechend umfasst Risikokommunikation langfristige, idealerweise permanente Kommunikationsprozesse, die auf Krisen vorbereiten oder Krisen sogar verhindern, wenn entsprechende Verhaltensänderungen ausgelöst werden konnten (z. B. Bevorratung mit Lebensmitteln). Krisenkommunikation hingegen bezeichnet die Kommunikation der Organisationen in der akuten Krisensituation. Der Fokus liegt auf behördlichen Organisationen, die entsprechend der



zugrunde liegenden Szenarien für die Kommunikation über einen (potenziellen) Ernährungsnotfall verantwortlich sind, darunter z. B. das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE).

Begrifflich wird zwischen Krisenberichterstattung und Krisendiskurs unterschieden: Als Krisenberichterstattung wird die mediale Berichterstattung über einen Ernährungsnotfall verstanden, als Krisendiskurs der gesamte Diskurs über das Krisengeschehen. Der Krisendiskurs umfasst die organisationale Krisenkommunikation, die Krisenberichterstattung sowie weitere Unterhaltungen und Auseinandersetzungen, die z. B. auf Social-Media-Kanälen stattfinden.

Nachfolgend wird zunächst das Forschungsdesign erläutert, anschließend werden zentrale Ergebnisse des Forschungsvorhabens, spezifiziert nach Behörden, Journalisten und Bevölkerung, dargelegt. Abschließend werden die Ergebnisse bewertet und Handlungsempfehlungen für die behördliche Risiko- und Krisenkommunikation abgeleitet.

FORSCHUNGSDESIGN

Um die Forschungsfragen zu beantworten, wurden in dem Teilprojekt „Kommunikation“ im Rahmen eines Mehrmethodendesigns verschiedene qualitative und quantitative Teiluntersuchungen durchgeführt. Nachfolgend wird das methodische Vorgehen im Einzelnen dargelegt.

Behörden und ihre Stakeholder

Da behördliche Risiko- und Krisenkommunikation für den Untersuchungsraum Deutschland, insbesondere im Hinblick auf Kritische Infrastrukturen, erst wenig erforscht sind, wurde ein schrittweises, exploratives Vorgehen gewählt. Zunächst wurde eine systematische Analyse behördlicher Dokumente durchgeführt, die Aufschluss über Verständnisse und Strategien behördlicher Risiko- und Krisenkommunikation geben. Berücksichtigt wurden insgesamt 44 Dokumente, in denen eine staatliche Behörde als Herausgeber oder Autor erkennbar war. Ferner mussten die Dokumenteninhalte in irgendeiner Form die Themen Risiko- und Krisenkommunikation, ENV oder die beiden im Forschungsprojekt zugrunde liegenden Szenarien „Influenza-Pandemie“ oder „Schneesturm / Stromausfall“ thematisieren.

Zusätzlich wurden neun leitfadengestützte Experteninterviews mit Vertretern von Bundesbehörden aus den Bereichen Risikokommunikation, Krisenkommunikation, Pressearbeit, Krisenmanagement sowie ENV geführt. Bestandteil des Interviewleitfadens war u. a. das Influenza-Pandemie-Szenario, anhand dessen die Experten darlegen sollten, wie sie in einer solchen Krisensituation agieren würden. Basierend auf diesen Ergebnissen wurden Stakeholder der interviewten Bundesbehörden für einen potenziellen Lebensmittelengpass

identifiziert: Bundesländer, Wirtschaftsverbände und Hilfsorganisationen. Mit einer Auswahl dieser Stakeholder wurden vier weitere Experteninterviews geführt. Die Interviews mit den Behördenvertretern und den Stakeholdern fanden im Zeitraum vom 24. Januar bis zum 7. November 2013 statt. Die Dauer variierte pro Interview zwischen 51 Minuten und einer Stunde und 50 Minuten.

Die Dokumentenanalyse und die Experteninterviews wurden in Anlehnung an eine strukturierte, qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (2010) ausgewertet.

Abschließend wurde eine weitere Expertenbefragung durchgeführt. Sie diente dazu, die unterschiedlichen Erkenntnisse und Einzelmeinungen aus der Dokumentenanalyse und den Experteninterviews zum Thema Risiko- und Krisenkommunikation und ENV systematisch zusammenzufassen und einzelne Ergebnisse, die durch eine starke Meinungsvielfalt gekennzeichnet sind, erneut von Experten beurteilen zu lassen. Auf diese Weise konnten konsensuale Ergebnisse generiert werden, die eine hohe Aussagekraft über die derzeitige Risiko- und Krisenkommunikation von Behörden haben und Schlussfolgerungen über die zukünftige Ausrichtung der Kommunikationsstrategie zulassen. Diese Befragung wurde mithilfe eines halbstandardisierten Online-Fragebogens, der geschlossene und halboffene Fragen sowie mehrfach Möglichkeiten für Ergänzungen und Anmerkungen enthielt, durchgeführt. Die Anfragen zur Teilnahme wurden im Zeitraum vom 17. März bis zum 1. April 2014 versendet. Bis zum 4. Juni 2014 nahmen sieben Personen aus Behörden teil, mit deren Vertretern bereits Experteninterviews im Rahmen der vorherigen Befragung geführt wurden.

Journalisten

Die Analyse der medialen Verarbeitungslogik im Kontext von Risiken und Krisen erfolgte mithilfe einer standardisierten Onlinebefragung von Journalisten verschiedener Mediengattungen und Medienressorts.

Um die für das Forschungsvorhaben relevanten Journalisten für eine Teilnahme zu erreichen, wurde in einem mehrstufigen Verfahren ein Sample erstellt. Es wurden Journalisten aus denjenigen Ressorts in das Sample integriert, die aufgrund der Fragestellung des Projekts und dem zugrunde liegenden Szenario in eine Berichterstattung involviert wären, z. B. aus den Ressorts Politik, Wirtschaft, Ernährung. Neben der Identifikation der Journalisten durch ihre Ressortzugehörigkeit wurde darauf geachtet, dass Journalisten aus verschiedenen Mediengattungen, wie z. B. Tageszeitungen, Fernsehen, Online-Nachrichtenportale, vertreten waren. Auf diese Weise wurde ein Sample von 947 Journalisten erstellt. Von 818 Journalisten, die die E-Mail mit der Bitte um Teilnahme an der Onlinebefragung erhalten haben, wurde der Fragebogen im Zeitraum vom 16. Mai bis zum 30. Juni 2014 169 Mal angeklickt und von 118 vollständig ausgefüllt. Daraus ergibt sich eine Rücklaufquote von 14,43 Prozent. Analog zu den Experteninterviews beinhaltete der Fragebogen einige Fragen zu dem Influenza-Pandemie-Szenario.



Bevölkerung

Gemeinsam mit den Mitarbeitern des Teilprojekts „Bevölkerung“ (siehe auch Kapitel 5) des Forschungsverbundes wurde die zweite Welle der Bevölkerungsbefragung durchgeführt. Der Fragebogen enthielt eine eigene Fragebatterie zum Informations- und Kommunikationsverhalten der Bevölkerung im Influenza-Pandemie-Szenario sowie Fragen zur behördlichen Risikokommunikation. Der Fragebogen bestand vornehmlich aus standardisierten Fragen sowie einigen halboffenen und offenen Fragen, die deduktiv aus der Literatur und den Forschungsfragen abgeleitet wurden.

Nach der Befragung vom 9. bis zum 20. Mai 2014 und der anschließenden Datenbereinigung standen 1.979 ausgefüllte Fragebögen zur Auswertung zur Verfügung (für die Einbindung des Krisenszenarios und die Beschreibung der Stichprobe vgl. Kapitel 5).

Handlungsempfehlungen

Basierend auf den Ergebnissen aus den verschiedenen Teiluntersuchungen wurden empirisch fundierte Handlungsempfehlungen für die organisationale Kommunikation von Behörden über Risiken und Krisen abgeleitet. Abbildung 1 fasst das Forschungsdesign und die Datengrundlage für die Handlungsempfehlungen zusammen.



Abbildung 1: Forschungsdesign des Teilprojektes „Kommunikation“

ERGEBNISSE

Behördliche Risiko- und Krisenkommunikation

Passive behördliche Risikokommunikation über Ernährungsnotfallvorsorge (ENV)

Die derzeitige Risikokommunikation über ENV wird von den Behörden bewusst passiv gehalten. Unzureichende rechtliche Grundlagen der ENV (vgl. Kapitel 3) und die damit einhergehende kritische Betrachtung der derzeitigen Organisation der ENV werden von den Behördenvertretern als zentrale Gründe dafür genannt. Außerdem werden in den Experteninterviews weitere Gründe für die passive Kommunikation von den Behörden ausgeführt: die Schwierigkeit, über das Risiko eines Lebensmittelengpasses zu kommunizieren, wenn es in Deutschland derartige Krisen nicht gibt; die Einschätzung, dass eine private Lebensmittelbevorratung heutzutage nicht zeitgemäß ist, weil Lebensmittel permanent verfügbar sind sowie die Einschätzung, dass es eine Gratwanderung darstellt, über ENV zu kommunizieren, ohne Panik auszulösen (Ergebnisse Dokumentenanalyse, Experteninterviews).

„Es ist schwierig, aktiv zu kommunizieren und dabei den Leuten das Gefühl zu geben, ‚Sorgt vor, es kann jederzeit etwas passieren‘. Also, wir haben in Deutschland vielleicht alle zwanzig Jahre mal eine schwierige Schneelage in Schleswig-Holstein, da kommt man dann aber auch mit den Bundeswehrhubschraubern durch.“ (Experte 2, 2013)

Im Rahmen der darauf folgenden Expertenbefragung konnten zusätzlich Erkenntnisse über das Meinungsbild zur zukünftigen Ausrichtung der Risikokommunikation über die ENV generiert werden. So ist innerhalb der Behörden umstritten, ob das Risiko eines Lebensmittelengpasses grundsätzlich offensiver öffentlich kommuniziert werden sollte. Ein Befragter weist in diesem Kontext auf die Gefahr einer offensiveren Kommunikation über die ENV hin: Dadurch könne die Bevölkerung grundlos verunsichert werden. Es besteht hingegen Einigkeit darüber, dass über ENV zukünftig ganzheitlicher kommuniziert werden sollte, z. B. dass die behördliche ENV neben der Lagerung von Lebensmitteln weitere Aspekte umfasst.

Bis auf eine Ausnahme sind die Behördenvertreter zudem der Ansicht, dass die Bevölkerung nicht bei der Entscheidungsfindung über die zukünftige Ausrichtung der ENV beteiligt werden sollte. Schließlich sind die konsultierten Experten nicht der Meinung, dass die derzeitige Kommunikation über die ENV in ihrer jetzigen Form gelungen ist. Nur eine Person vertritt diese Meinung. Alle Befragten stimmen zu, dass die zukünftige Ausrichtung der Risikokommunikation über ENV wesentlich von der generellen Ausrichtung und gegebenenfalls Reformierung der ENV abhängt (Ergebnisse zweite Befragung der Experten).



Ob schleichende oder akute Krise ist für ENV zweitrangig

Die Ergebnisse zeigen, dass es hinsichtlich der ENV eine nur untergeordnete Rolle spielen würde, ob eine schleichende Krise wie eine Influenza-Pandemie oder eine akute Krise wie ein Stromausfall vorausgegangen ist, weil die grundsätzlichen Krisenbewältigungsmechanismen hinsichtlich der Lebensmittelversorgung die gleichen wären. Eventuell müssten die Prozesse bei einer akuten Krise schneller eingeleitet werden. Doch überwiegt hier die Einschätzung, dass es in Bezug auf die Lebensmittelversorgung keine ganz akute Krise gäbe, da nicht mit einem Mal auf Lebensmittel verzichtet werden müsste, sondern frühestens mit einer Entwicklung von ein bis zwei Tagen. Somit bestünde für die Behörden nach Selbsteinschätzung eine gewisse Reaktionszeit bis zu einem Lebensmittelengpass (Ergebnisse Experteninterviews).

Mangelnde Ressourcen und Zusammenarbeit als wichtigste Herausforderungen für behördliche Krisenkommunikation

In den Experteninterviews wurde eine Vielzahl von Herausforderungen für die behördliche Krisenkommunikation genannt und anschließend eruiert, welche der genannten Herausforderungen als die größte empfunden wird.

Als eine der zwei größten Herausforderungen betrachten die befragten Behördenvertreter, dass nicht genügend personelle und finanzielle Ressourcen für Kommunikationsprozesse zur Verfügung stehen. Ein Befragter äußert diesbezüglich, dass für die Kommunikationsfähigkeit in der Krise Ressourcen bereits vor einer potenziellen Krise sichergestellt sein müssen, damit sie im Krisenfall tatsächlich genutzt werden können. Als genauso herausfordernd werden die Zusammenarbeit und Abstimmungsprozesse bewertet, wenn mehrere Behörden auf Bundes- und Länderebene miteinander agieren müssen.

Die Schnelligkeit der Kommunikation und damit einhergehend die Wahrnehmung, dass Medien immer einen Schritt voraus sind, ist die drittgrößte Herausforderung für die behördliche Krisenkommunikation. Der öffentliche und mediale Druck in der Krise wird von drei Behördenvertretern als Herausforderung genannt. Jeweils ein Befragter empfindet es als Herausforderung, dass viele Experten sich mit kontroversen Meinungen Gehör verschaffen und dass keine klaren Zuständigkeiten bei den verantwortlichen Behörden herrschen. Die Strukturen und Arbeitsweisen von Behörden sowie wissenschaftliche Unsicherheiten wurden zudem als Herausforderung in den Experteninterviews genannt, in der darauf folgenden Befragung jedoch nicht als größte Herausforderung bestätigt (Ergebnisse Experteninterviews, zweite Befragung der Experten).

Verhältnis zwischen Behörden und Unternehmen von Misstrauen geprägt

Eine gemeinsame Risikokommunikation von Behörden und Unternehmen über einen Ernährungsnotfall ist nicht existent. Das Verhältnis zwischen Behörden und Unternehmen des Lebensmittelhandels ist, auch aufgrund vergangener Krisenereignisse (EHEC-Epidemie, mit Dioxin belastete Lebensmittel), von großem Misstrauen geprägt. Die

Zusammenarbeit während vergangener Lebensmittelkrisen hat nicht funktioniert, obgleich Versuche des Informationsaustausches stattfanden. Gleichzeitig wird angemerkt, dass eine Zusammenarbeit nicht funktionieren kann, weil Behörden und Unternehmen des Lebensmittelhandels jeweils andere (Kommunikations-)Ziele verfolgen (Ergebnisse Experteninterviews).

„Das [die Zusammenarbeit zwischen Behörden und Lebensmittelhandel, Anm. d. Autorinnen] funktioniert nicht, weil Krisenkommunikation ist bis zu einem gewissen Grad auch Schuldzuweisungskommunikation. Und vor dem Hintergrund glaube ich nicht, dass das in Krisen funktioniert.“ (Experte 11, 2013)

Zurückhaltung bei Social-Media-Nutzung

Aufgrund von neuen Online-Kommunikationskanälen, insbesondere der Social-Media-Kanäle, erfahren Formen der Organisationskommunikation neue Dynamiken. Diese Dynamik potenziert sich in der Krise (vgl. Veil et al. 2011; White 2012). Ein Erkenntnisinteresse des Forschungsvorhabens bestand deshalb darin, zu ergründen, inwiefern Behörden Social Media für ihre Risiko- und Krisenkommunikation nutzen.

Die Social-Media-Aktivitäten der Behörden sind insgesamt als zurückhaltend zu bezeichnen, wobei hier Differenzen je nach Behörde sowie Unterschiede im Zeitverlauf zu identifizieren sind. Zum Zeitpunkt der Datenerhebung im Jahr 2013 war die Zurückhaltung größer als zum jetzigen Zeitpunkt. Inzwischen haben sechs der zehn befragten Behörden einen eigenen Twitter-Auftritt, sechs einen eigenen YouTube-Auftritt sowie eine Behörde einen eigenen Facebook-Auftritt (Stand: September 2015). Damit wird deutlich, wie schnell sich Entwicklungen in der onlinevermittelten Kommunikation vollziehen. Zum Zeitpunkt der Datenerhebung hatte noch keine der befragten Behörden Social Media für die Kommunikation in der Krise genutzt.

Auch wenn einige der Behörden inzwischen Social Media nutzen, bestehen vermutlich die in den Experteninterviews vorgebrachten Einwände fort. Ein Grund für die verhaltene Einstellung gegenüber Social Media liegt in den nicht vorhandenen Ressourcen der Behörden begründet, die eine grundsätzliche Herausforderung für die behördliche Risiko- und Krisenkommunikation darstellen (vgl. vorherige Ergebnisse). Weitere Einwände bezogen sich u. a. auf die Gefahr der externen Manipulation von Informationen, auf das Ausfallrisiko bei eventuellen Störungen der Stromversorgung sowie auf die nicht zu kontrollierende Dynamik der Diskurse.

„Es sei an dieser Stelle aber auch gewarnt davor, Social Media zu überschätzen. Bei Angriffen auf IT-Systeme oder einem Black-out ist die Funktionsfähigkeit dieser Systeme möglicherweise ganz oder teilweise nicht mehr gegeben bzw. deren Durchhaltefähigkeit erheblich reduziert.“ (Zweite Befragung der Experten)

Insgesamt zeigt sich ein differenziertes Meinungsbild bei der Frage, ob Behörden Social Media in Zukunft verstärkt für die Risiko- und Krisenkommunikation nutzen sollten. Vier

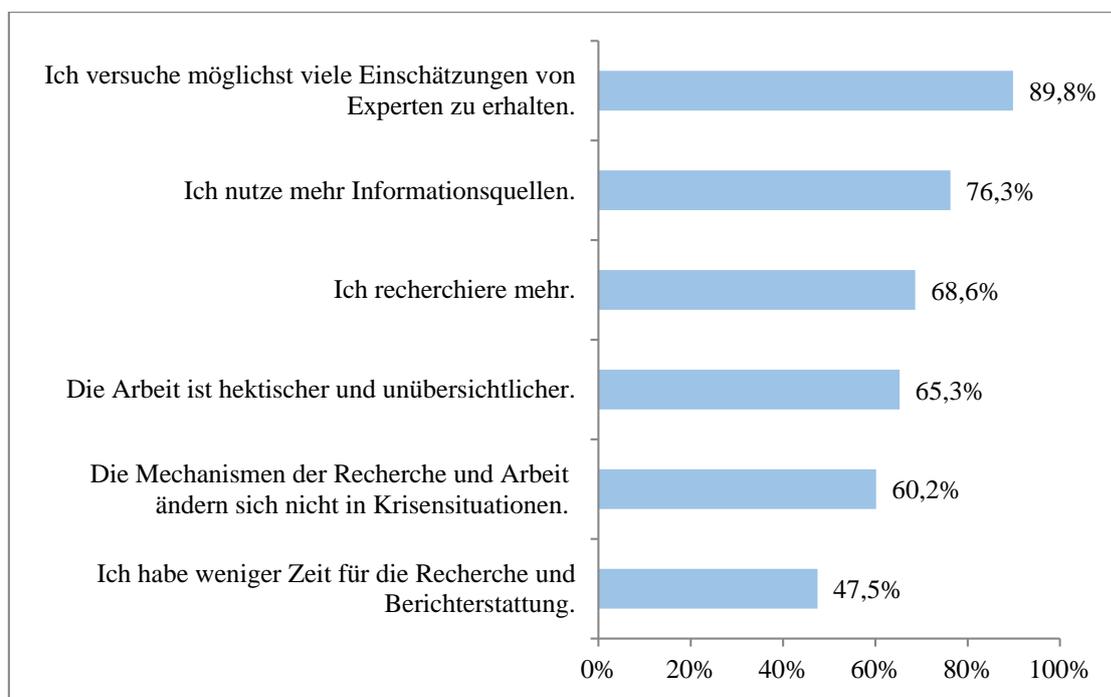


Befragte befürworten dies, drei eher nicht. Als wichtigste Social-Media-Kanäle werden Twitter und Apps betrachtet. Die Befragten teilen alle die Meinung, dass Forschungsbedarf für die Nutzung von Social Media für die behördliche Risiko- und Krisenkommunikation, insbesondere im Kontext schwerer Krisen, besteht (Ergebnisse zweite Befragung der Experten).

Krisenberichterstattung

Journalistische Arbeitsweise in der Krise

Mit der Onlinebefragung von Journalisten wurde u. a. ermittelt, inwiefern sich die Arbeit für Journalisten in einer Krise ändert. Eine Frage der Onlinebefragung zielte darauf ab, zu eruieren, wie sich die Arbeitsweise von Journalisten in der Krise im Vergleich zum Alltag unterscheidet.



Frage: Krisenereignisse wie z. B. der Reaktorunfall in Fukushima, die H1N1-Influenza („Schweinegrippe“), die EHEC-Epidemie oder das Hochwasser 2013 sind zentrale Themen in der Medienberichterstattung. Inwiefern unterscheidet sich Ihre Arbeit in solchen Krisensituationen im Vergleich zu Ihrem Alltag? Wertebereich 1 = „Stimme gar nicht zu“; 2 = „Stimme eher nicht zu“; 3 = „Stimme eher zu“, 4 = „Stimme voll zu“. Angabe der Zustimmung = Kumulierte Werte aus „Stimme eher zu“ und „Stimme voll zu“; n = 118

Abbildung 2: Arbeitsweise von Journalisten in der Krise, Ergebnisse der Journalistenbefragung

Die Ergebnisse zeigen, dass Journalisten in einer Krise versuchen, die Meinungen möglichst vieler Experten einzuholen (89,8 %). Zudem nutzen sie mehr Informationsquellen (76,3 %) und recherchieren mehr (68,6 %) als im Alltag. Knapp zwei Drittel der befragten Journalisten findet außerdem, dass die Arbeit während einer Krise hektischer und unübersichtlicher ist (65,3 %). Fast genauso viele der Befragten stimmen jedoch auch zu,

dass sich die grundlegenden Mechanismen der journalistischen Arbeit nicht verändern (60,2 %) (vgl. Abbildung 2). Es kann demnach davon ausgegangen werden, dass journalistische Standards größtenteils auch in der Krise eingehalten werden (z. B. Zwei-Quellen-Prinzip), auch wenn die Arbeit angespannter vonstatten geht.

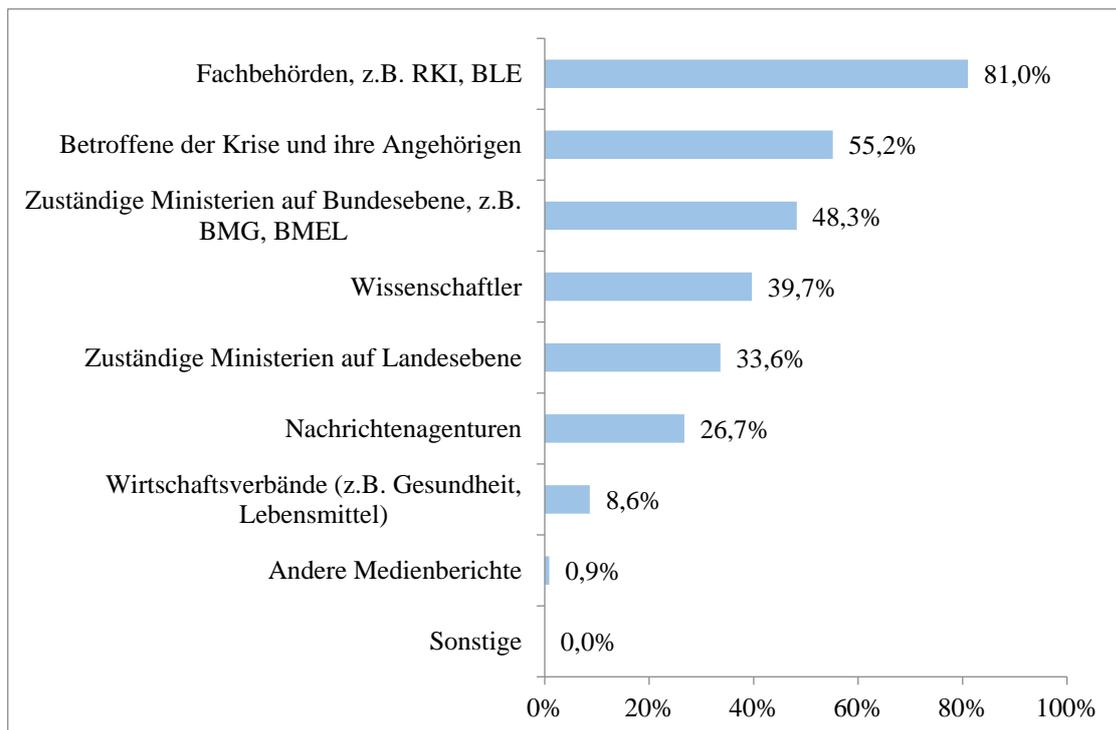
Weniger als die Hälfte der Journalisten gibt an, für die Recherche und Berichterstattung im Krisenfall weniger Zeit zur Verfügung zu haben (47,5 %). Daraus lässt sich schlussfolgern, dass es zum einen Journalisten gibt, für die eine Krise ebenfalls ein Ausnahmezustand darstellt, in dem sie mehr recherchieren, doch weniger Zeit haben. Zum anderen gibt es Journalisten, für die es alltäglich ist, unter Zeitdruck zu arbeiten. Ersteres gilt für Journalisten, die für ein Online-Medium tätig sind, in besonderem Maße: Nahezu zwei Drittel der Online-Journalisten stimmen dieser Aussage zu (65,5 %; n = 29), bei den anderen Journalisten, die nicht für ein Online-Medium tätig sind, sind es hingegen etwa 40 Prozent (39,7 %; n = 78). Dies kann dadurch erklärt werden, dass Online-Journalisten in der Krise noch stärker unter Publikationsdruck stehen und sehr schnell und stets aktuell publizieren möchten.

Die Ergebnisse der Journalistenbefragung belegen, wie sich journalistische Logiken in der Krise verändern bzw. dass sich grundlegende Mechanismen nicht ändern. Sie zeigen ferner, dass Krisen auch für Journalisten Ausnahmezustände sein können, in denen sie unter Druck stehen. Diese Tatsache wird bei der Diskussion über organisationale Risiko- und Krisenkommunikation, die vor allem auch medial vermittelt stattfindet, häufig vernachlässigt.

Journalistische Informationsquellen bei einem Lebensmittelengpass

Im Kontext des Pandemie-Szenarios mit Auswirkung auf die Lebensmittelversorgung wurden die Journalisten gebeten, anzugeben, welche Informationsquellen sie in dieser Situation nutzen würden.

Fachbehörden, wie zum Beispiel die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) oder das Robert Koch-Institut (RKI) sind für Journalisten bei einem Lebensmittelengpass infolge einer Influenza-Pandemie die wichtigsten Informationsquellen (81 %), zweitwichtigste Quelle sind Betroffene der Krise und ihre Angehörigen (55,2 %). Etwa die Hälfte der Journalisten würde sich an zuständige Ministerien auf Bundesebene wenden (48,3 %), etwa ein Drittel an zuständige Ministerien auf Landesebene (33,6 %). Daran ist zu erkennen, dass sich Journalisten nicht zwingend nach offiziellen Zuständigkeiten richten: D. h., auch wenn zunächst Behörden auf Landes- bzw. Kommunalebene im Krisenfall verantwortlich wären, würden sich Journalisten dessen ungeachtet eher an Ministerien auf Bundesebene wenden. Dies ist über den Nachrichtenfaktor Relevanz zu begründen, da die Worte eines Bundesministers für die Berichterstattung ein höheres Gewicht haben als die eines Landesministers oder Bürgermeisters.



Frage: Welche Informationsquellen würden Sie in dieser Situation am ehesten versuchen zu nutzen, wenn Sie über das Geschehen berichten möchten? (Szenariofrage); Mehrfachauswahl möglich (max. drei); n = 116

Abbildung 3: Nutzung von Informationsquellen von Journalisten im Pandemie-Szenario, Ergebnisse der Journalistenbefragung

Die Ergebnisse zur Arbeitsweise zeigten bereits, dass es für Journalisten in der Krise von hoher Bedeutung ist, „Experten“ heranzuziehen. Dies ist bei der vorliegenden Frage bei den Informationsquellen „Fachbehörden“ und „Wissenschaftler“ wiederzufinden. Letztere würden knapp 40 Prozent der befragten Journalisten als Informationsquelle nutzen (39,7 %). Nachrichtenagenturen sind für etwa ein Viertel der befragten Journalisten relevant (26,7 %). Nur wenige der befragten Journalisten würden am ehesten Wirtschaftsverbände (8,6 %) oder andere Medienberichte (0,9 %) in dieser Situation als Informationsquellen nutzen (vgl. Abbildung 3).¹

Social Media als wichtige journalistische Informationsquelle

Neben den abgefragten Informationsquellen in dem zugrunde liegenden Szenario war ein zentrales Erkenntnisinteresse, inwiefern Journalisten Social Media in Krisen für ihre journalistische Tätigkeit nutzen. Die Ergebnisse belegen, dass nahezu zwei Drittel der befragten Journalisten in Krisensituationen Social-Media-Kanäle wie Twitter, Facebook

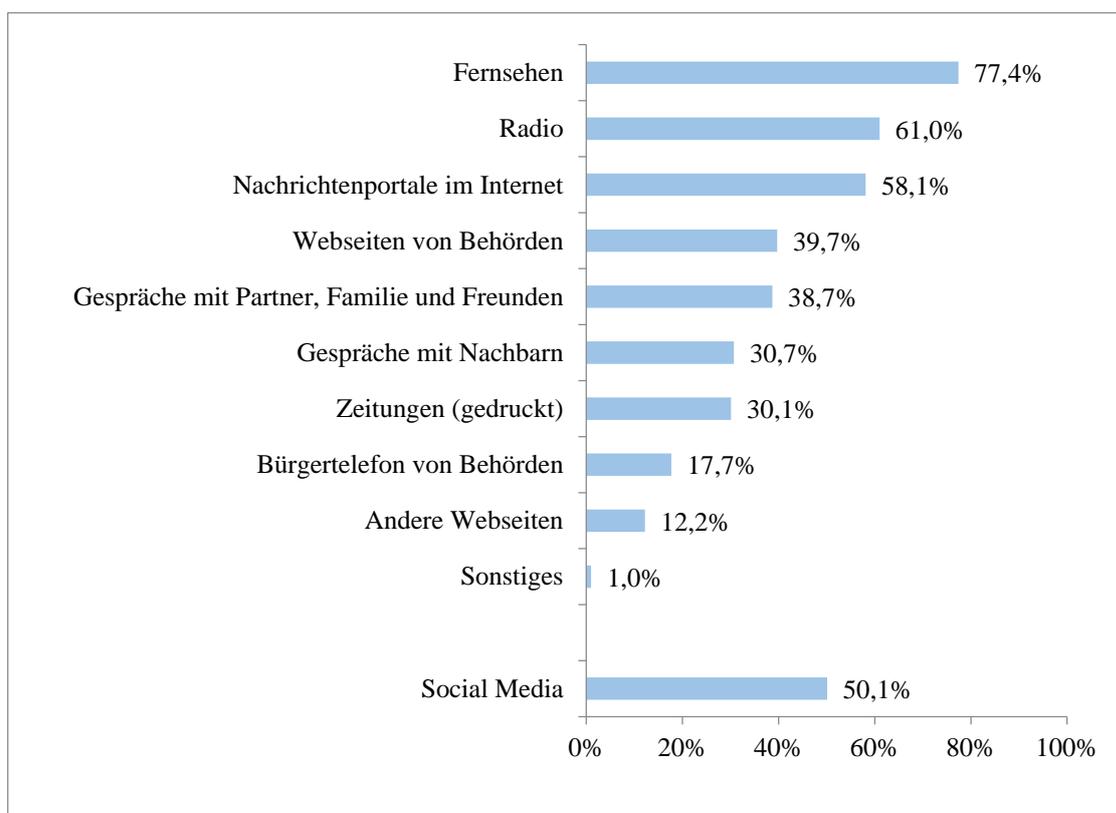
¹ Eine grundsätzliche Koorientierung von Journalisten an anderen Medienberichten ist wissenschaftlich belegt (vgl. Krämer et al. 2009; Reinemann 2003). Mögliche Ursachen für den niedrigen Wert in dieser Befragung können methodische Phänomene wie soziale Erwünschtheit oder die Art der Fragestellung sein, da nicht nach einer vollständigen Angabe aller Informationsquellen, sondern nur nach den drei am ehesten genutzten Informationsquellen gefragt wurde.

oder Blogs für ihre journalistische Tätigkeit nutzen (65 %, n = 125). Damit wird eine hohe Relevanz von Social-Media-Kanälen für die mediale Logik in der Krise deutlich.

Kommunikationsverhalten und Ansprüche der Bevölkerung bei Risiken und Krisen

Informationskanäle in einer Krisensituation

Welche Informationskanäle sind für die Bevölkerung in einer Krise besonders wichtig? Diese Frage wurde in der repräsentativen Onlinebefragung mit Bezug auf das Influenza-Pandemie-Szenario gestellt.



Frage: Wo würden Sie sich in dieser Situation am ehesten informieren? (Szenariofrage); Mehrfachauswahl möglich; n = 1.979

Social Media wurde aus methodischen Gründen in einer separaten Frage abgefragt und wird aus diesem Grund in dem Diagramm mit Abstand dargestellt. Die Frage dazu lautete: Würden Sie in dieser Situation Social Media (z. B. Facebook, Twitter, YouTube, Blogs) nutzen? (Szenariofrage); n = 1.979

Abbildung 4: Wichtige Informationskanäle in der Krise, Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung

Die Ergebnisse hinsichtlich der relevanten Informationskanäle in der Krise zeigen, dass Fernsehen der wichtigste Informationskanal ist, um sich in einer Krise zu informieren (77,4 %), das Radio würde von insgesamt 61 Prozent der Bevölkerung in der Krise genutzt werden. Nachrichtenportale im Internet sind mit 58,1 Prozent der dritt wichtigste Informationskanal. Mit knapp 40 Prozent folgen die Nutzung von behördlichen Websites



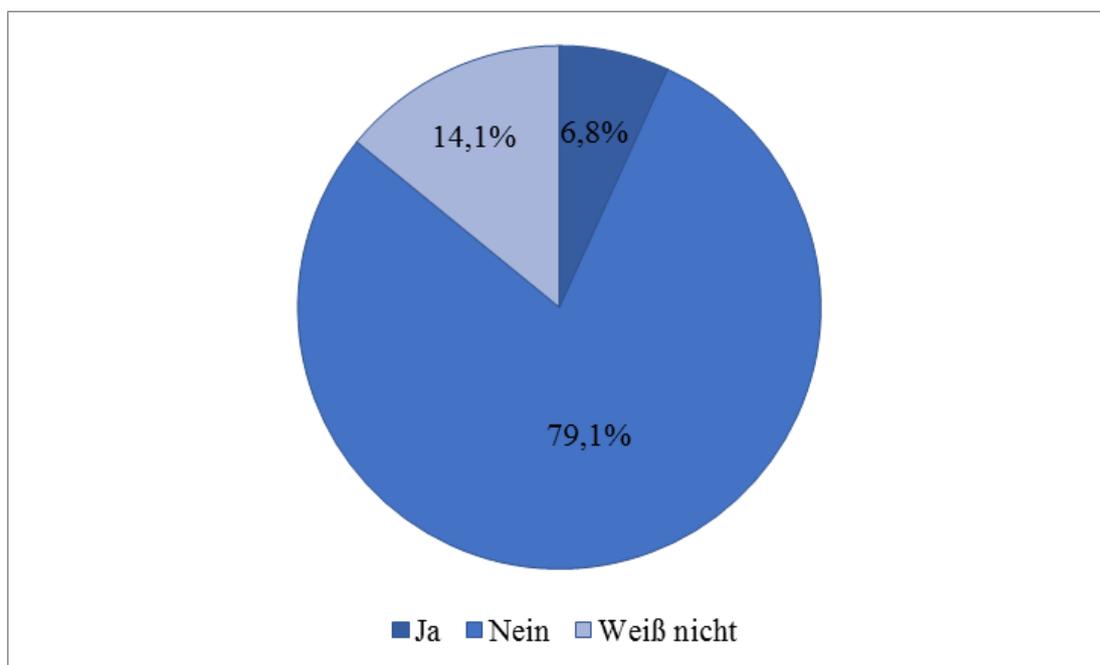
sowie interpersonale Kommunikation in Form von Gesprächen mit nahestehenden Personen (38,7 %). Gespräche mit Nachbarn (30,7 %) und gedruckte Zeitungen (30,1 %) sind für weniger als ein Drittel der befragten Personen wichtige Informationskanäle in der Krise. Vergleichsweise weniger wichtig wären Bürgertelefone von Behörden (17,7 %) oder andere Webseiten (12,2 %) (vgl. Abbildung 4, Seite 130).

Etwa die Hälfte der Bevölkerung würde in der Krise Social-Media-Kanäle nutzen (50,1 %). Erwartungsgemäß korreliert diese Nutzung mit dem Alter. Bei den 16- bis 29-Jährigen sind es fast drei Viertel, die Social Media in der Krise nutzen würden (73,7 %). Je jünger die befragten Personen, desto eher nutzen sie Social Media in der Krise ($r_{pb} = -0,293$; statistisch signifikant bei Signifikanzniveau von 0,01). Allerdings ist der Korrelationseffekt nicht sehr hoch, was daran liegen kann, dass noch immer etwa ein Drittel der über 60-Jährigen in der Krise Social Media nutzen würde (33,7 %). Der hohe Anteil in dieser Altersgruppe lässt sich vermutlich auf die Onlinebefragung als Methode zurückführen.

Inwiefern behördliche Informationsangebote bekannt sind und was von behördlicher Kommunikation in der Krise erwartet wird, zeigen die nachfolgenden Ergebnisse.

Behördliche Informationsangebote über Krisenvorsorge nicht bekannt

Eine Frage thematisierte die Bekanntheit von behördlichen Informationsangeboten. Die Ergebnisse zeigen, dass über 90 Prozent der Befragten keine behördlichen Informationsangebote über Krisen- und Notfallvorbereitung kennen (vgl. Abbildung 5).



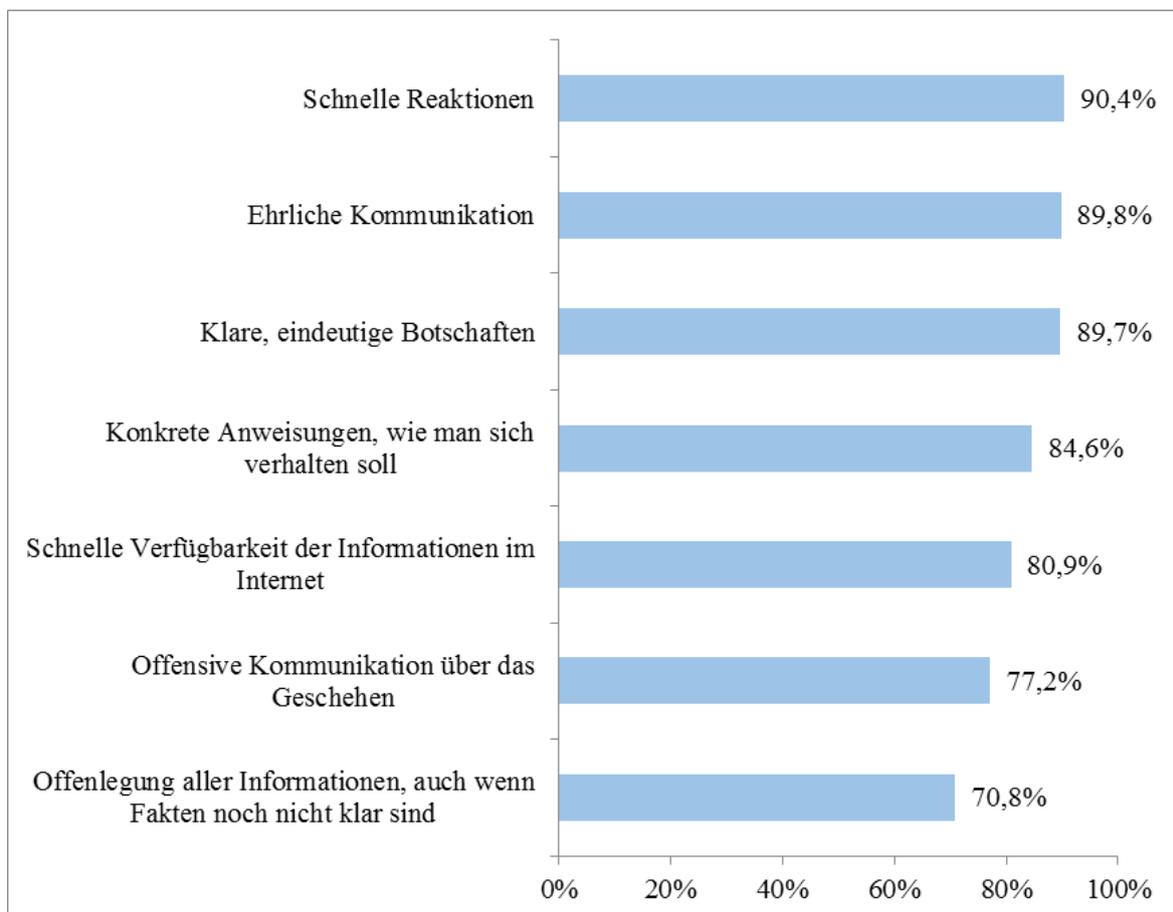
Frage: Kennen Sie Informationsangebote von Behörden, in denen verschiedene Krisensituationen oder Notfälle beschrieben und Handlungsanweisungen (z. B. in Form von Checklisten) zur Vorbereitung auf diese Situation vorgeschlagen werden? n = 1.979

Abbildung 5: Kenntnis behördlicher Informationsangebote, Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung

Der geringe Anteil, der angibt, Informationsangebote zu kennen (6,8 %), versteht darunter recht allgemein Hilfsorganisationen, Bundesministerien und -ämter, kommunale Einrichtungen sowie mediale Informationsangebote.

Hohe Erwartungen an behördliche Krisenkommunikation

Von der behördlichen Kommunikation erwarten Bürger vor allem Schnelligkeit (90,4 %), Ehrlichkeit (89,8 %) sowie eindeutige, klare Botschaften (89,7 %). Zudem sind konkrete Verhaltensanweisungen (84,6 %), eine offensive Kommunikation (77,2 %) und die schnelle Verfügbarkeit von Informationen im Internet (80,9 %) für die Bevölkerung von großer Bedeutung. Die Offenlegung aller Informationen durch die Behörden, auch wenn Fakten noch nicht klar sind, wird ebenfalls als wichtig eingestuft, erscheint jedoch nicht so relevant wie die anderen Aspekte (70,8 %) (vgl. Abbildung 6). Insgesamt werden sehr hohe Erwartungen der Bevölkerung an die behördliche Krisenkommunikation deutlich.



Frage: Behörden haben in so einer Krise verschiedene Möglichkeiten, mit der Bevölkerung zu kommunizieren, z. B. über Hotlines, Webseiten, Broschüren. Was ist Ihnen dabei wichtig? (Szenariofrage); Fünfstufige Skala von „überhaupt nicht wichtig“ (Wert 1) bis „sehr wichtig“ (Wert 5); Angabe der Wichtigkeit = kumulierte Werte 4 und 5; n = 1.979

Abbildung 6: Erwartungen an behördliche Krisenkommunikation, Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung



HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Aus den hier auszugsweise dargestellten Ergebnissen lassen sich in mehrfacher Hinsicht Schlussfolgerungen ziehen. Nachfolgend werden die dargelegten zentralen Erkenntnisse bewertet und in Handlungsempfehlungen für die Risiko- und Krisenkommunikation von Behörden überführt.

Zukünftige Risikokommunikation über ENV

Eine Neugestaltung der behördlichen Risikokommunikation über die ENV scheint u. a. deshalb geboten, da diese von den Behördenvertretern selbst als größtenteils nicht gelungen empfunden wird. In diesem Zusammenhang ist z. B. eine ganzheitlichere Kommunikation anzustreben.

Die Ergebnisse zeigen ferner, dass Behörden die zukünftige Risikokommunikation über ENV von dem grundlegenden zukünftigen ENV-Konzept abhängig machen wollen. Dies ist in Hinblick auf die zentralen Kommunikationsbotschaften nachvollziehbar. Dennoch sollten für eine zielführende Risikokommunikationsstrategie auch grundsätzliche Voraussetzungen und Maßnahmen geschaffen werden, dies zunächst unabhängig vom allgemeinen ENV-Konzept (vgl. dafür auch nachfolgende Empfehlungen). Damit gilt es, eine erforderliche Basis für eine strategische Risikokommunikation zu etablieren, auf die Behörden dann, entsprechend des überarbeiteten ENV-Gesamtkonzeptes, aufbauen können.

Es ist u. a. eine Intensivierung der zwischenbehördlichen Risiko- und Krisenkommunikation anzustreben, um die Zusammenarbeit zwischen Behörden im Alltag, aber auch in der Krise zu optimieren. Eine funktionierende zwischenbehördliche Risiko- und Krisenkommunikation ist eine zentrale Voraussetzung für eine gemeinsame externe Kommunikation in der Krise. Dafür sollten regelmäßige interne Absprachen zwischen verschiedenen Behörden, auch zwischen Bundes- und Landesebene, etabliert werden, z. B. ein regelmäßiger Austausch auf einer Online-Plattform.

Etablierung fester Kommunikationsbeziehungen zwischen Behörden und Wirtschaft

Da der ENV-Forschungsverbund grundsätzlich eine intensivere Einbeziehung der Akteure der Lebensmittelkette empfiehlt, sind diese Akteure auch für die Risikokommunikationsstrategie wichtige Stakeholder. Bereits in Nicht-Krisenzeiten Beziehungen zu Akteuren der Lebensmittelkette aufzubauen und zu pflegen, wird als wichtiger Bestandteil einer ENV-Risikokommunikationsstrategie empfohlen. Diese Beziehungen sind die Voraussetzung für eine funktionierende Zusammenarbeit zwischen Behörden und Wirtschaft in der Krise und sie sind zentral, um dem Misstrauen zwischen Behörden und Wirtschaft zu begegnen. Hierfür können die Etablierung regelmäßiger Treffen (z. B. „Runder Tisch“) und gemeinsame Krisenübungen hilfreich sein (geeignet sind insbesondere Übungen mit Rollenspielen, um die andere Seite nachvollziehen zu können, vgl. Kapitel 7). Grundsätzlich

gilt zu beachten, dass der Aufbau von Vertrauen langfristige Bemühungen von beiden Seiten erfordert.

In der eigentlichen Krise, während eines Ernährungsnotfalls, sollten Behörden ihre Kommunikationsbotschaften inhaltlich mit Vertretern des Lebensmittelhandels abstimmen, z. B. über Verbände. Darüber hinaus kann kooperatives Handeln auf einer instrumentellen Ebene sinnvoll sein, z. B. durch die Nutzung von Supermärkten für die Verbreitung behördlicher Informationsangebote.

Unbegründete Befürchtung, mit Risiko- und Krisenkommunikation Panik hervorzurufen

Behörden befürchten, mit Risikokommunikation über ENV Verunsicherung oder gar Panik in der Bevölkerung auszulösen. Doch die Argumentation, dass „zu viel“ Kommunikation Menschen in Panik ausbrechen lässt, muss aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive als unbegründet bewertet werden. Ein Mehr an Kommunikation bewirkt eher Gegenteiliges und kann zu einem erhöhten Sicherheitsgefühl beitragen. Die behördliche Argumentation wurde deshalb bereits als „Panikmythos“ beschrieben (vgl. z. B. Sheppard et al. 2006; Siedschlag 2013). Unvollständige und nicht ausreichende Informationen begünstigen zudem die Entstehung von Falschinformationen und Gerüchten, die gerade in Krisen schädlich sein können.

Behörden sollten vielmehr eine proaktive Kommunikationsstrategie verfolgen, da eine aktive behördliche Kommunikation in der Krise von großen Teilen der Bevölkerung erwartet wird. Bürger intensivieren ihre Informationssuche in der Krise. Sie informieren sich aktiv über das Geschehen und verfolgen die Nachrichten darüber aufmerksamer. Wenn Behörden nicht über bestehende Risiken und Krisen kommunizieren, weil sie Panikreaktionen befürchten, versäumen sie damit die Gelegenheit, am Krisendiskurs teilzunehmen und diesen in ihrem Sinne zu prägen.

Einbindung der Bevölkerung notwendig

Dass Behörden keine Notwendigkeit sehen, die Bevölkerung in die zukünftige Ausgestaltung der ENV einzubeziehen (vgl. Ergebnisse der zweiten Befragung der Experten), ist deshalb ein Dilemma, weil nahezu drei Viertel der Bevölkerung erwartet, dass Behörden die Meinungen aus der Bevölkerung berücksichtigen sollten, wenn sie für mögliche Krisenfälle vorsorgen (73,5 %²; n = 1.979). Mehr als die Hälfte der Befragten wäre auch bereit, ihre Meinung bei der Krisenvorsorge von Behörden einzubringen (Ja: 52,8 %, Nein: 46 %, Bereits aktiv: 1,3 %; n = 1.979).

Behörden sollten die Bevölkerung demnach in ihre ENV-Risikokommunikationsstrategie einbinden. Dafür können partizipative Risikokommunikationsverfahren genutzt werden, die

² Prozentzahl spiegelt die Zustimmung zur Aussage anhand einer fünfstufigen Skala wider.



Einstellungen, Bedenken und Ideen aus der Bevölkerung berücksichtigen und zu einer höheren Akzeptanz von Risiken beitragen können (vgl. z. B. McComas et al. 2010; Renn et al. 2005). Mögliche Formate können Befragungen, z. B. Delphi-Verfahren, oder Veranstaltungen, z. B. Bürgerdialoge, sein. Für die ENV bieten sich derartige Verfahren u. a. an, um zu erfahren, was die Bevölkerung bereit ist, für eine Vorsorge mit Lebensmitteln zu leisten. Die Einbindung der Bevölkerung sensibilisiert damit auch für das Risiko eines Lebensmittelengpases. Derzeit ist das Risikobewusstsein dafür in der Bevölkerung erst schwach ausgeprägt (vgl. Menski et al. 2015).

Mediale Logik berücksichtigen

Journalisten würden über Krisen im Ausmaß eines Lebensmittelengpases in jedem Fall berichten, und zwar zunächst ungeachtet der Tatsache, ob Behörden darüber kommunizieren oder nicht. Sie würden die Experten einbeziehen, zu denen sie bereits Kontakt haben oder diesen leicht herstellen können. Behörden sollten unbedingt am medialen Krisendiskurs teilnehmen, um ihre Perspektive darzulegen. Wenn Behörden diese Möglichkeit verstreichen lassen, werden andere Organisationen und Personen mehr und auch besser gehört. Das bietet wiederum Potenzial für Spekulationen und Gerüchte, deren Vermeidung aus behördlicher Sicht anzustreben ist. Zudem sind Fachbehörden die wichtigsten Informationsquellen für Journalisten in einer Krise, entsprechend sollten sie diesem Anspruch der Journalisten gerecht werden. Dafür müssen Behörden Ansprechpartner zur Verfügung stellen, die Anfragen von Journalisten annehmen und beantworten können, ggf. auch vor einer Kamera oder einem Aufnahmegerät. In einer Krise sollte auch außerhalb der gängigen Geschäftszeiten (z. B. nachts, am Wochenende) ein Ansprechpartner erreichbar sein. Aufgrund der Herausforderung der personellen Ressourcen in Behörden könnten eventuell auch andere Behörden auf diesen Ansprechpartner verweisen.

Social Media berücksichtigen

Die Ergebnisse zeigen, dass Social-Media-Kanäle sowohl für Journalisten – und damit für die medial vermittelte Krisenkommunikation – als auch für die Bevölkerung wichtige Informationskanäle in der Krise sind. Eine Einbindung bzw. stärkere Einbindung verschiedener Social-Media-Kanäle stellt daher eine zentrale Schlussfolgerung dar.

Die nicht zu kontrollierende Dynamik der Diskurse auf Social-Media-Kanälen ist ein nachvollziehbarer Einwand, der von den Behörden vorgebracht wird. Ein solcher Diskurs kann nur schwer „gesteuert“ oder „kontrolliert“ werden. Dennoch ist die Teilnahme an einem onlinevermittelten Diskurs zielführender als das Ignorieren eines solchen, da so Inhalte korrekt dargelegt werden können oder Stellung zu potenziellen Beschuldigungen genommen werden kann und so eher verhindert wird, dass sich der Diskurs selbstständig, mit eventuell extremen Ansichten, Vorwürfen, Spekulationen oder Gerüchten, dynamisiert. Zudem können Social-Media-Kanäle auch zum Monitoring der Umwelt und Stakeholder eingesetzt werden, um wichtige Erkenntnisse, etwa über Wissensstand und Informationsbedürfnisse der Bevölkerung, zu gewinnen.

Es ist wichtig, dass Social-Media-Kanäle keine anderen Informationskanäle ersetzen, sondern im Sinne einer zielgruppenspezifischen Ausrichtung der Risiko- und Krisenkommunikation vor allem als zusätzliche Kanäle genutzt werden. Zudem ist unstrittig, dass eine gelungene Nutzung von Social-Media-Kanälen bereits im Alltag Ressourcen erfordert. Dies gilt für eine Krise in besonderem Maße. Stehen hingegen keine Ressourcen zur Verfügung und werden Social-Media-Kanäle lediglich als weitere Distributionskanäle von Informationen verstanden, ohne Möglichkeiten des Feedbacks anzubieten, muss der Zweck der Nutzung in Frage gestellt werden.

Da bei den Behörden grundsätzliche Zurückhaltung und auch Unsicherheit im Umgang mit Social Media deutlich wurden, können kontinuierliche Weiterbildungsmaßnahmen für Behördenvertreter zu dieser Thematik hilfreich sein.

FAZIT UND AUSBLICK

Mit dem Beitrag wurden zentrale Ergebnisse der empirischen Untersuchungen des Teilprojekts „Kommunikation“ des Forschungsverbundes NeuENV dargelegt sowie sich daraus ableitende Handlungsempfehlungen für die behördliche Risiko- und Krisenkommunikation aufgezeigt.

Für eine konsistente behördliche Risiko- und Krisenkommunikation sollten Behörden verschiedene kurz- und mittelfristige Ziele verfolgen. Kurzfristige Ziele sollten etwa eine bessere Abstimmung und Koordination zwischen den verantwortlichen Behörden, auch auf Bundes- und Landesebene, umfassen. Damit geht das Festlegen von Sprachregelungen zur Etablierung eines einheitlichen Verständnisses zentraler Begriffe einher. Mittelfristig ist die Ausarbeitung einer behördenübergreifenden Krisenkommunikationsstrategie anzustreben, die in den einzelnen Behörden implementiert und regelmäßig überprüft und angepasst wird.

Eine solche Strategie definiert bestmöglich die verschiedenen Stakeholder von Behörden, darunter u. a. verschiedene Akteure der Lebensmittelkette, Medien, verschiedene Bevölkerungsgruppen, und legt die jeweiligen kommunikativen Bedürfnisse dieser dar. Die Bedürfnisse der Stakeholder sind mit jeweils spezifischen Kommunikationsmaßnahmen zu adressieren. So sind für die Akteure der Lebensmittelkette etwa die Etablierung von Beziehungen mit relevanten Ansprechpartnern und die kontinuierliche Pflege dieser zentral. Für Journalisten können Textbausteine für Pressemitteilungen in der Krise vorbereitet werden, in der Krise sind Ansprechbarkeit und Erreichbarkeit als Grundsätze wichtig. Für die Kommunikation mit der Bevölkerung lassen sich aus den Ergebnissen beispielsweise eine schnelle und ehrliche Krisenkommunikation sowie eine intensivere Nutzung von Social-Media-Kanälen schlussfolgern. Dies sind zunächst Beispiele für Elemente einer konsistenten Kommunikationsstrategie. Eine solche sollte zusätzlich Anregungen zur Evaluation der Krisenkommunikation enthalten, da mit dem Wissen aus Evaluationen im Nachgang von Krisen organisationale Lern- und Veränderungsprozesse ausgelöst werden



können. Idealerweise kann mit der Strategieentwicklung ein Wandel hin zu „lernenden Organisationen“ erzeugt werden (vgl. Drubsteen & Guldenmund 2014).

Es wurde vereinzelt bereits deutlich, dass es Behörden an Ressourcen mangelt, z. B. um Social Media intensiver einzubinden. Diese identifizierte zentrale Herausforderung gilt ebenfalls für viele weitere Ansprüche an die behördliche Risiko- und Krisenkommunikation, die durch die Erkenntnisse der Journalisten- und Bevölkerungsbefragung deutlich werden, wie etwa eine Einbindung der Bevölkerung oder die Bereitstellung von Ansprechpartnern in der Krise. Demnach bedarf es mehr Ressourcen für Risiko- und Krisenkommunikation, um den Stellenwert beider Disziplinen in den Behörden zu erhöhen. Gleichwohl kann der Mangel an Ressourcen nicht als alleinige Begründung für die identifizierten Defizite der Risiko- und Krisenkommunikation gelten. Ebenso wichtig ist es, die Behördenmitarbeiter nachhaltig von der hohen Bedeutung von Risiko- und Krisenkommunikation zu überzeugen.

Eine gelungene, organisationale Krisenkommunikation kann zur Bewältigung der Krise beitragen und Ordnung wiederherstellen, was insbesondere in extremen Krisen wichtig ist. Sie kann Unsicherheiten reduzieren und die Selbstwirksamkeit der Bevölkerung erhöhen, zugleich dient sie auch der Legitimierung von Organisationshandlungen sowie der Reputation einer Organisation (vgl. u. a. Coombs 2012; Ulmer et al. 2011). Diese Aufgaben der Krisenkommunikation sollten im Selbstverständnis und den Ansprüchen jeder Behörde mit Sicherheits- und Krisenmanagementaufgaben inbegriffen sein. Dass eine konsistente interne, interorganisationale sowie externe Krisenkommunikationsstrategie Bestandteil eines erfolgreichen Krisenmanagements ist, muss als Konsens in solchen Behörden verankert sein.

Eine gelungene Krisenkommunikation setzt eine Risikokommunikationsstrategie voraus. Nur wer sich mit Krisen und ihrer kommunikativen Bewältigung bereits in Nicht-Krisenzeiten beschäftigt, kann in der Krise als vertrauensvolle Behörde glaubwürdige Botschaften vermitteln. Die Schaffung von Vertrauen ist ein bedeutendes Ziel der behördlichen Risikokommunikation, neben weiteren wie z. B. der Sensibilisierung für Risiken oder das Auslösen von Verhaltensänderungen (vgl. Baumgärtner 2008). Das Festlegen spezifischer Ziele, Zielgruppen, Kommunikationsbotschaften und -maßnahmen ist zentral für eine zukünftige ENV-Risikokommunikationsstrategie.

Aus dem Teilprojekt „Kommunikation“ ist zu schlussfolgern, dass sowohl in Bezug auf allgemeine Entwicklungen der Risiko- und Krisenkommunikation als auch in Bezug auf die Kommunikation über die ENV Optimierungspotenzial besteht. Darauf deutet nicht zuletzt die Vielzahl an Handlungsempfehlungen hin, von denen im Teilprojekt noch weitere entwickelt wurden. Der Handlungsbedarf unterscheidet sich jedoch auch von Behörde zu Behörde. Eine gemeinsam erarbeitete, kohärente Risikokommunikationsstrategie, die die Meinungen verschiedener Stakeholder berücksichtigt, sollte Bestandteil einer konsistenten Neuausrichtung der Ernährungsnotfallvorsorge sein.

Ferner bieten die generierten Erkenntnisse Anschluss für weitere kommunikationswissenschaftliche Forschungsarbeiten. Es besteht beispielsweise Forschungsbedarf für die onlinevermittelte Risiko- und Krisenkommunikation, etwa welche Auswirkungen der behördliche Einsatz von Social Media auf Risiko- und Krisendiskurse hat. Zudem wäre es sinnvoll, partizipative Kommunikationsverfahren mit zivilgesellschaftlichen Akteuren wissenschaftlich zu etablieren und zu begleiten. Dabei ist eine Kopplung von qualitativen und quantitativen Ansätzen denkbar, etwa der Einsatz einer Fokusgruppe, deren Ergebnisse in einer mehrstufigen Befragung quantitativ und repräsentativ geprüft werden.

LITERATUR

Baumgärtner, N. (2008). Risiken kommunizieren – Grundlagen, Chancen und Grenzen. In T. Nolting & A. Thießen (Hrsg.). *Krisenmanagement in der Mediengesellschaft. Potenziale und Perspektiven in der Krisenkommunikation* (S. 41–62). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Coombs, W. T. (2012): *Ongoing crisis communication. Planning, managing, and responding* (3. Aufl.). Los Angeles, CA: Sage.

Drupsteen, L. & Guldenmund, F. W. (2014). What Is Learning? A Review of the Safety Literature to Define Learning from Incidents, Accidents and Disasters. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22 (2), 81–96.

Krämer, B., Schroll, T. & Daschmann, G. (2009). Die Funktion der Koordination für den Journalismus. In D. Müller, A. Ligensa, & P. Gendolla (Hrsg.). *Leitmedien. Konzepte – Relevanz – Geschichte* (Band 1) (S. 93–111). Bielefeld: transcript.

Mayring, P. (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken* (11. Aufl.). Weinheim: Beltz.

McComas, K. A., Arvai, J. & Besley, J. C. (2010). Linking Public Participation and Decision Making through Risk Communication. In R. L. Heath & H. D. O’Hair (Hrsg.). *Handbook of Risk and Crisis Communication* (S. 364–385). New York: Routledge.

Menski, U., Wahl, S., Tischer, H. & Braun, J. (2015). Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Die Rolle der Bevölkerung in der Ernährungsnotfallvorsorge. In L. Gerhold, H. Jäckel, J. Schiller & S. Steiger (Hrsg.). *Ergebnisse interdisziplinärer Risiko- und Sicherheitsforschung. Eine Zwischenbilanz des Forschungsforum Öffentliche Sicherheit* (S. 125–141). Schriftenreihe Sicherheit Nr. 17. Berlin: Freie Universität Berlin.

Reinemann, C. (2003). *Medienmacher als Mediennutzer. Kommunikations- und Einflussstrukturen im politischen Journalismus der Gegenwart*. Köln: Böhlau.

Renn, O., Carius, R., Kastenholz, H. & Schulze, M. (2005). *ERiK – Entwicklung eines mehrstufigen Verfahrens der Risikokommunikation*. Berlin: BfR Wissenschaft. Verfügbar unter http://www.bfr.bund.de/cm/350/erik_entwicklung_eines_mehrstufigen_verfahrens_der_risikokommunikation.pdf [05.08.2015]



Sheppard, B., Rubin, G. J., Wardman, J. K. & Wessely, S. (2006). Viewpoint: Terrorism and Dispelling the Myth of a Panic Prone Public. *J Public Health Pol*, 27(3), 219–245.

Siedschlag, A. (2013). Bevölkerungszentrierte Kommunikation im Katastrophenmanagement: Wahrnehmung und Wirklichkeit. In H.-J. Lange, C. Endreß & M. Wendekamm (Hrsg.). *Versicherheitlichung des Bevölkerungsschutzes* (S. 147–172). Wiesbaden: Springer.

Ulmer, R. R., Sellnow, T. L. & Seeger, M. W. (2011). *Effective crisis communication: Moving from crisis to opportunity* (2. Aufl.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Veil, S. R., Buehner, T. & Palenchar, M. J. (2011). A Work-In-Process Literature Review: Incorporating Social Media in Risk and Crisis Communication. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 19(2), 110–122.

White, C. M. (2012). *Social media, crisis communication, and emergency management. Leveraging Web 2.0 technologies*. Boca Raton, FL: CRC Press.



7 Lebensmittelkrisen „spielend“ meistern: Werkstattbericht zur Erarbeitung eines innovativen Trainingskonzeptes für die Ernährungsnotfallvorsorge

Kersten Schüßler, Karena Kalmbach (Nations HealthCareer School of Management gGmbH), Karolin Kalmbach (Universität zu Köln)

ZUSAMMENFASSUNG

Der folgende Beitrag gibt einen Einblick in die konzeptionellen Überlegungen und praktischen Erprobungen eines innovativen Trainingskonzeptes für den Bereich Ernährungsnotfallvorsorge (ENV). Nach einem kurzen Überblick über den Entstehungshintergrund dieses Trainings im Rahmen des Forschungsprojekts NeuENV wird auf das didaktische Konzept eingegangen, das dem Trainings-Curriculum zugrunde liegt, und erläutert, wie spezifische Kompetenzen im Rahmen dieses Trainings erlernt oder ausgebaut werden können. Anschließend wird der Pilot-Workshop und dessen Evaluierung näher beleuchtet, um daraus abgeleitet einen Ausblick zu geben, wie sich zukünftige Trainings in der ENV gestalten könnten.

WARUM EIN NEUENV-TRAINING?

Das Ziel des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Projekts Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge (NeuENV) war es, neue Konzepte zur Sicherung der Kritischen Infrastruktur Lebensmittelversorgung im Krisenfall zu entwickeln. Die im Projekt erarbeiteten wissenschaftlichen Erkenntnisse zu erforderlichen Neukonzeptionen in der ENV sollten in ein Trainingskonzept für die Akteure im Bereich Ernährungsnotfallvorsorge überführt werden. Diese Aufgabe hat die Nations Health Career School (NHCS) übernommen, ein gemeinnütziges Unternehmen, das sich auf Fortbildungsangebote und Schulungen im Bereich des internationalen Gesundheits- und Krankenhausmanagements spezialisiert hat.

Das NeuENV-Training soll die wesentlichen Erkenntnisse aus dem NeuENV-Forschungsvorhaben zielführend und praxisnah der heterogenen Gruppe von ENV-Akteuren vermitteln.

Es ist ein Angebot an Behörden, Hilfsorganisationen und Unternehmen, ihren jeweiligen Wissensstand abzugleichen und bestehende Strategien gemeinsam mit Blick auf die Lösung einer Ernährungsnotfall-Situation auszubauen.

DIE ROLLE DES TRAININGS INNERHALB DES GESAMTPROJEKTS

Zur Erarbeitung neuer ENV-Strategien war es wichtig, die Perspektiven aller relevanten Akteure in die Untersuchungen miteinzubeziehen – also sowohl Unternehmen der Lebensmittelkette (Urproduktion, Produzenten, Lieferanten, Handel) als auch Behörden, politische Entscheider, Hilfsorganisationen und ebenso die Bevölkerung als Adressat der Versorgung. Die zentrale Forschungsfrage lautete: Wie kann die Kontinuität der Lebensmittelversorgung unter Beteiligung all dieser Akteure auch unter krisenhaften Bedingungen gewährleistet werden, um eine Versorgungskrise im Lebensmittelbereich zu vermeiden?

Die wissenschaftlichen Ergebnisse der einzelnen Teil-Arbeitsprojekte wurden zum Projektende zusammengeführt und in Form von Handlungsempfehlungen ausformuliert. Diese Handlungsempfehlungen stellen eine nutzerorientierte Aufbereitung der Projektergebnisse dar und dienen nicht nur als Beitrag zur Sicherheitsforschung, sondern auch als fundierte Roadmap zur Erarbeitung eines zukunftsorientierten ENV-Gesamtkonzepts. Das Arbeitspaket 6 des Projektes NeuENV, in dem auch die Erarbeitung des Curriculums für ein NeuENV-Training angesiedelt war, fokussierte sich auf die Vermittlung dieser Projektergebnisse an projektexterne Akteure. Im Rahmen dieser Vermittlungsarbeit wurde auch ein webbasierter Demonstrator erarbeitet, der eine neue umfassende und aktuelle Lagerdarstellung in einer sich anbahnenden Lebensmittelkrisensituation ermöglicht. Mithilfe des Demonstrators wird im NeuENV-Training die Versorgungslage bei unterschiedlichen Katastrophenszenarien abgebildet. Zudem können die ENV-Akteure unterschiedliche Lösungen und Alternativen für Krisen- und Katastrophenfälle durchspielen, vergleichen und bewerten. Es ergibt sich somit die Möglichkeit zur simulativen Betrachtung von möglichen Störungen und zum Trainieren von Ernstfall-Situationen und Versorgungsempfässen.

Innerhalb des Arbeitspakets 6 des NeuENV-Projekts war es also die Aufgabe der NHCS, aus den Gesamtprojektergebnissen ein Curriculum für ein NeuENV-Training zu erarbeiten, bei dem der Demonstrator als neues Tool zur Visualisierung bei einer Krisensimulation zum Einsatz kommt. Das Pilot-Training wurde zuerst in Form eines Workshops durchgeführt, der unter der Beteiligung der anderen Projektpartner gestaltet, absolviert und evaluiert wurde. Das Curriculum wurde modular so aufgebaut, dass es auf verschiedene Regionen und ihre Spezifika angepasst werden kann. Es ist jedoch nicht als linear festgeschriebenes Trainingsprogramm zu verstehen, sondern soll in einem ersten Schritt regionale – in weiterer Perspektive auch überregionale – ENV-Akteure für die Komplexität des Gesamtthemas ENV sensibilisieren und Einblicke darin vermitteln, welche Verbesserungsmöglichkeiten es in der ENV gibt.



Demonstrator

Der Demonstrator fungiert in erster Linie als gemeinsame Plattform, um vorhandene Informationen zu aggregieren, aufzubereiten und als Entscheidungsunterstützung zur Verfügung zu stellen. Zu diesem Zweck werden bei den angebundenen Unternehmen relative Kennzahlen¹ abgefragt (z. B. relativer Warenbestand) und, basierend auf frei definierbaren Schwellenwerten, auf einer Karte der Region dargestellt. Mittels dieser Darstellung sind Entscheidungsträger in der Lage, sich innerhalb kürzester Zeit einen Überblick über den Warenbestand, die Personalverfügbarkeit und die Betriebsfähigkeit aller LEH-Filialen einer Region zu verschaffen und so die allgemeine Versorgungslage zu beurteilen. Neben dieser allgemeinen Beurteilung sind für jede einzelne Filiale Detailinformationen hinterlegt, sodass nicht nur strategische, sondern auch operative Entscheidungen anhand der Datenbasis getroffen werden können.

Die Daten können bei Unternehmen abgefragt, von diesen hochgeladen oder manuell eingegeben werden. Letztere Methode wurde im NeuENV-Trainings-Workshop angewandt, in dem die Teilnehmenden in den Unternehmensgruppen ihre Daten – je nach den getroffenen Entscheidungen im Spielverlauf – selbstständig aktualisierten. Die Daten wurden anschließend, basierend auf den Vorgaben für die jeweilige Spielrunde (z. B. Verbrauchsdaten in bestimmten Teilregionen), modifiziert und den Teilnehmenden in Abhängigkeit von ihrer jeweiligen Gruppenzugehörigkeit in der Folgerunde als Spielmaterial bzw. Spielinformationen zur Verfügung gestellt.

DER THEORETISCH-METHODISCHE RAHMEN DES NEUENV-TRAININGS

Ziel des NeuENV-Trainings ist – neben der Vermittlung der wissenschaftlichen Erkenntnisse aus dem NeuENV-Projekt an die Trainings-Teilnehmenden – auch die Entwicklung bzw. Vertiefung von Fähigkeiten jener ENV-Akteure in den zur Bewältigung von kritischen Situationen unabdingbaren und erwünschten Kompetenzfeldern. Es geht dabei vor allem darum, diese Akteure durch Erfassen und Erfahren der Kontexte auf die Rahmenbedingungen vorzubereiten, in die sie im Extremfall eingebunden sind. Dieses Erfassen und Erfahren wird durch das aktive Durchspielen bestimmter Krisenszenarien möglich. Die Trainingsteilnehmenden übernehmen in diesem Szenario selbst die Rolle spezifischer ENV-Akteure und simulieren dadurch Situationen der Informationsgewinnung,

¹ Die Verwendung geeigneter relativer – statt absoluter – Kennzahlen erlaubt die Lagebeurteilung, ohne dass Dritte daraus Rückschlüsse auf die Quell- bzw. Realdaten ziehen könnten. Diese Maßnahme ist notwendig, da die Sicherheit von Unternehmensinterna hohen Stellenwert genießt.

Entscheidungsfindung und Kommunikation zwischen den Akteursgruppen. Dabei wird während des Trainingsverlaufs Wert darauf gelegt, dass mithilfe des Demonstrators ein möglichst interaktiver Zugang zur Funktionsweise der neuen Lebensmittelverteilungsstrategie für die Teilnehmenden des Trainings simuliert wird.

Es gibt bereits Schulungs- und Trainingsmaßnahmen für die Ernährungsnotfallvorsorge, etwa bei der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ)². Hier geht es um Schulung von heterogenen Gruppen vor allem aus Behördenvertretern und Hilfsorganisationen, die oft neben einer zentralen Aufgabe der Gefahrenabwehr beziehungsweise des Katastrophenschutzes zusätzlich mit der Aufgabe der Ernährungsnotfallvorsorge betraut sind. Der neue Ansatz am NeuENV-Training ist jedoch die Zusammenarbeit zwischen Behörden, Hilfsorganisationen und anderen öffentlichen Akteuren auf der einen Seite und privaten Akteuren aus der Lebensmittelwirtschaft auf der anderen Seite. Zudem verfolgt das NeuENV-Training durch die Einbindung von Simulationen von Notfallsituationen und entsprechenden Rollenspielen, wie es sie etwa bei der LÜKEX-Übung oder in der Notfallmedizin bereits mit Rückgriff auf IT-gestützte Lösungen gibt, einen bisher nicht dagewesenen Weg im Bereich der ENV-Trainings. Um die innerhalb des Projekts NeuENV erarbeiteten neuen ENV-Strategien nachhaltig an die Trainingsteilnehmenden zu vermitteln, müssen drei Grundbedingungen erfüllt sein: 1) Die möglichen und nötigen Rollen der ENV-Akteure müssen festgestellt werden; 2) Die unterschiedlichen Motivationen einzelner Akteursgruppen müssen verdeutlicht und im Rollenspiel abgebildet werden; 3) Die Teilnehmenden müssen im Rollenspiel verantwortliches Handeln simulieren können.

Didaktische Vorüberlegungen

Für die besonderen Herausforderungen im NeuENV-Training – eine heterogen zusammengesetzte Teilnehmergruppe, unterschiedliche Rollen-Herausforderungen, Integration IT-basierter Tools (Demonstrator) – ist ein besonders auf diese Herausforderungen abgestimmtes didaktisches Konzept nötig, das im Folgenden erläutert werden soll. Didaktische Ansätze im Bereich der Katastrophenschulungen müssen ihre Lernenden heute auf Situationen vorbereiten, in denen Akteure mit unterschiedlichsten beruflichen Hintergründen und Erfahrungen aufeinandertreffen. Zudem müssen sie den Aspekt der Krisenkommunikation mitberücksichtigen, da die Einbeziehung der Bevölkerung in einer Katastrophensituation zentral ist. Die Heterogenität der Lerngruppen sowie die der Inhalte legen daher für die Konzipierung des NeuENV-Trainings eine kommunikative Didaktik

² Die Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz AKNZ beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe bietet drei aufeinander aufbauende Seminare ENV 1-3 an. Des Weiteren gibt es zum Beispiel einen Einweisungslehrgang des BMEL für Führungskräfte aus Bund und Ländern über im Krisenfall nach ABC-Ereignissen wahrzunehmende Aufgaben im Ernährungs-, Landwirtschafts- und Veterinärbereich.



nahe, die im Sinne des Problembasierten Lernens (PBL) für ein Adult Learning angepasst wurde. Lernen ist für jeden Einzelnen eine individuelle Erfahrung. Aus dieser Erkenntnis hat sich in den letzten Jahren eine Verschiebung der Aufmerksamkeit von den Lehrplänen und den Lehrenden hin zu den Lernenden, vom nicht-hinterfragbaren und wahren Wissen vermeintlicher Lehrautoritäten hin zu den selbst erworbenen, tatsächlich verinnerlichten und nicht auswendig gelernten Kompetenzen abgeleitet. In diesem Sinne geht es auch im NeuENV-Training darum, eine möglichst optimale Kombination aus Inhaltsvermittlung und Kompetenzen-Stärkung zu erreichen. Die jüngeren didaktischen Modelle werden stetig komplexer im Versuch, die individuelle Situation des Lernenden zu berücksichtigen. Didaktik versteht sich hier als „Transformation von Wissensformen“ – also als Ansatz, Wissen so allgemeinverständlich und für alle so greifbar und praktikabel wie irgend möglich anzubieten. Dazu gehört, die Zusammenhänge, in denen der Einzelne sein Wissen erwirbt, als eine komplexe Gemengelage zu verstehen; die bewusste Reflexion dieser Wechselwirkungen und die Bewältigung einer (Lern-)Aufgabe in diesem Kräftefeld fordert und fördert im Lernenden die Kompetenz zur Lösung ebensolcher komplexer Probleme (Grammes 2013).

Krisen und Kompetenzen

Krisen sind extrem komplexe Situationen. In der Krise kommt es darauf an, dass jeder Akteur sowohl den Prozess als auch seine Rolle versteht und anderen verständlich machen kann, um das optimale Zusammenspiel aller Kräfte zu ermöglichen. Insofern ist es sinnvoll, in ein Krisen-Training neben einem theorieorientierten Lernen auch so viel Praxis wie möglich einzubeziehen. Dafür empfehlen sich flexible, offene und anwendungsorientierte Lernsituationen, die ein möglichst niederschwelliges Übersetzen des Gelernten in eine vergleichbare Krisensituation – also den Ernstfall – ermöglichen. In der kommunikativen Didaktik wird, wie bereits gesagt, das Augenmerk vom Lehrenden weg hin zum Lernenden gelenkt. Es geht also weniger um schematische Problemlösungswege als um die Problemlösungsfähigkeit. Allgemeiner: um Kompetenzen des Lernenden selbst, die in immer neuen (Lern-)Situationen trainiert werden sollen. Dabei gibt es eine Verbindung zu den jüngeren Kompetenz-Modellen, die versuchen, die Kompetenzen von Individuen auch mit Blick auf ihre Zusammenarbeit in der Gruppe zu beschreiben (Siebert 2013). Kompetenz ist als Schlüsselbegriff der modernen Didaktik schon einige Jahrzehnte in Gebrauch und seit den 1990ern zunehmend populär geworden.³ Er kursiert in nahezu allen Disziplinen, die sich mit Qualifikation und Qualifizierung beschäftigen. Dass immer häufiger die Rede vom Kompetenz-Begriff⁴ und (generischen) Kompetenz-Modellen ist, markiert einen überfälligen Paradigmenwechseln in der Didaktik / Pädagogik: Im Fokus steht nicht länger der allgemeine Wissenskanon und Leistungshorizont, den jeder mehr oder weniger zu

³ Grundlegend sind hier u. a. die Arbeiten von Wolfgang Klafkis (z. B. 1976).

⁴ Siehe allgemein zum Kompetenz-Begriff z. B. Johannes Hartig und Eckhard Klieme (2007).

erreichen hat, sondern das Können des Individuums, das sich in der Gruppe entfalten und gestärkt werden soll. Wenn der Kompetenz-Begriff im Rahmen eines Problembasierten Lernens angewandt wird, geht es also darum, konkrete Kompetenzen zu nennen, nachzuweisen, zu erproben und in einer ganz gezielten, anwendungsorientierten Weise zu stärken. In diesem letzteren Sinne ist das NeuENV-Trainings-Curriculum hier ganz konkret an die neuere Kompetenz-Diskussion angeschlossen und bietet die Möglichkeit, teilnehmergruppenspezifisch spezielle Kompetenzmodelle anzuwenden und systematisch innerhalb des Trainings diese Kompetenzen zu entwickeln oder zu vertiefen.

Problembasiertes Lernen

Eine Krise wie eine Lebensmittelversorgungskrise (simuliert durch ein Demonstrator-hinterlegtes Szenario) bietet ein idealtypisches Beispiel für einen gemeinsamen Lernprozess des Problembasierten Lernens (PBL): Die Trainings-Teilnehmenden, die im Rollenspiel zur Krisenlösung herangezogen werden, bringen eine je unterschiedliche Betrachtung und Betrachtungsweise des Problems mit. So lässt sich aus der Heterogenität der Ansätze in rascher Folge eine Vielzahl von Lösungsansätzen generieren, diskutieren und optimieren. Das Szenario der Herausformung einer Lebensmittelversorgungskrise bietet dabei quasi den Idealfall für die Anwendung des didaktischen Konzepts des Problembasierten Lernens:

„Bei einem PBL-Curriculum liegt die größte Bedeutung in der Problemauswahl: 'The problems chosen represent the curriculum in problem-based learning.' (Barrows 2000, S. 121) Die Entwicklung von Fallbeispielen ist in der Regel die Aufgabe von Problemdesignern oder Koordinatoren. Die Fallbeispiele werden modularisiert, so dass ein oder mehrere Fallbeispiele ein Modul ergeben. Die Module werden systematisch aufeinander aufgebaut. Anfangs sind sie unkomplizierter, um nach und nach immer anspruchsvoller zu werden. Die Verantwortung für den Lehr-Lernprozess liegt nicht mehr auf den Schultern einzelner Lehrer, sondern wird auf alle gleich verteilt.“ (Reich 2012)

Neben diesen didaktischen Lernvorzügen ermöglichen die Rollenspiel-Elemente des NeuENV-Trainings zudem in gewissem Sinne eine Art Team-Building, das es den Teilnehmenden ermöglicht, selbstreflektiert eine konstruktive Rolle in der Gruppe einzunehmen und auch flexibel auf andere zu reagieren – immer mit Blick darauf, möglichst effektiv einer sich ständig verändernden Problemsituation mit immer wechselnden Anforderungen gerecht zu werden. Dabei wechseln sich im Laufe des Rollenspiels verschiedene Lern-Modi ab. Das Problembasierte Lernen unterscheidet verschiedene Aufgabentypen, die im Verlauf des NeuENV-Trainings wechselnd auftreten: „Problemaufgabe (Suchen nach Erklärungen für Phänomene), Studienaufgabe (Erwerb von Grundlagenwissen), Diskussionsaufgabe (Förderung des kritischen Urteilsvermögens), Strategieraufgabe (Regelgeleitetes und reflexives Vorgehen), Anwendungsaufgabe (Anwendung von erworbenen (Er-)Kenntnissen; Transfer.“ (Reich 2012) Zur Lerndimension kommt – als wesentlicher Aspekt der Ergebnissicherung – die Selbstreflexion sowohl der Gruppe, der einzelnen Lernenden und des Trainers / Moderators. Diese soll mit Blick



sowohl auf die Problemlösung als auch auf das Interagieren in der Gruppe geschehen. Zielführend ist hier weniger die klassische Beurteilung nach erreichten Lernzielen, als die Frage nach der Stärkung der unterschiedlichen Kompetenzen der Teilnehmenden. Gefragt wird also: Wie kompetent waren wir bei der Identifizierung, Analyse, Lösung des Problems? Welche unserer Kompetenzen waren zielführend, welche müssen gestärkt werden? Die systematische Verknüpfung des Problembasierten Lernens mit einer solchen Kompetenz-Differenzierung dient zunächst der Selbstverortung in Bezug auf die Übung. Weiterführend ermöglicht sie den Anschluss an alle nach Kompetenzen differenzierten Übungen, Trainings, Bildungs- und Weiterbildungsangebote, wie sie im Sinne des European Qualification Frameworks konzipiert sind. Um den Erfolg dieser Trainingsmaßnahme messbar zu machen, muss also im Vorfeld die Evaluation und Definition der Kompetenzen der einzelnen Akteursgruppen erfolgen. Sowohl die gruppeninterne Evaluation als auch die Selbstevaluation sind hier Mittel mit verstärkendem Lerneffekt.

DIMENSIONEN DES KOMPETENZERWERBS UND -AUSBAUS IM RAHMEN DES NEUENV-TRAININGS

Kompetenz heißt wörtlich: die Fähigkeit, Fertigkeit und Bereitschaft in einem Gebiet Probleme zu lösen. Im Wortsinn „competere“ (gemeinsam etwas anstreben) steckt für die Pädagogik der Hinweis auf Kompetenzen als in bestimmten Situationen und oft gemeinschaftlich erworbene Fähigkeiten; damit ist über das inhaltliche Wissen hinaus ein Anwenden-Können gemeint, das durch persönliche Motivation erworben wurde und dann in ähnlichen Situationen auch wieder zur Anwendung kommen kann.⁵ Auch wenn die Rede von Kompetenzen wegen der relativen Unschärfe des Kompetenz-Begriffs und seines ubiquitären Gebrauchs immer wieder in der Kritik steht: Er lenkt den Blick weg von allgemeinen, unpersönlichen Leistungsanforderungen hin zu individuellem Vermögen. Sichtbar wird so das Potenzial des Zusammenwirkens individuell unterschiedlicher kreativer Kräfte für einen gemeinsamen Prozess. Deshalb eignen sich Kompetenzmodelle, wenn es – wie im Projekt NeuENV – um die Beschreibung und Vermittlung von Hard- und Soft-Skills für den Einsatz in einem heterogenen Management-Team geht. Kompetenz ist also zunächst ein notwendig unscharfer, besser: weit gefasster Begriff. Viele Kompetenzen sind sehr an die Persönlichkeit des Einzelnen gebunden, andere – wie logistische Kompetenzen – eher erlernbar. Deshalb muss bei jedem Einsatz des NeuENV-Trainings entsprechend des Teilnehmenden-Kreises offen gefragt werden: Welche Kompetenzen können für unser Vorhaben in den Fokus kommen, welche Fertigkeiten, Fähigkeiten und welches Wissen wollen wir entwickeln? Als Beispiel können eine Reihe von Schlüsselkompetenzen dienen, die für das Pilot-Training im Projekt NeuENV eine

⁵ Siehe als Einführung zur Verwendung des Kompetenzbegriffs im Kontext der Pädagogik den gut informierten Wikipedia-Artikel.

wichtige Rolle spielen: kommunikative Fähigkeiten / gezielte Gesprächsführung; Führungsfähigkeiten / Entscheidungsfreudigkeit; Koordinationsfähigkeit; ethische / arbeitsethische Befähigung; logistische Kenntnisse und Fähigkeiten.

Kompetenzen können mithilfe von Kompetenz-Profilen differenzierter gefasst werden, um zugleich einen Ist- und einen Soll-Zustand zu markieren. Anhand solcher Profile können wir für Kompetenzen Niveaus untersuchen und ermitteln, welche Niveaus von Teilnehmenden bislang erreicht werden und welche für das Training erwünscht werden. Ist beispielsweise der Ist-Zustand bei Niveau 2 und der Soll-Zustand bei Niveau 3 einzuordnen, lassen sich in einem nächsten Schritt spezielle interaktive und soziale Trainingsmodule entwickeln, um genau diese Kompetenz zu fördern und zu stärken. Zu beachten ist dabei, dass die NeuENV-Trainings-Teilnehmenden ihre Kompetenzen weniger individuell, sondern in der Krisensituation vor allem im Team entfalten. Es ist daher angeraten, neben den individuellen Kompetenzen auch die Wechselwirkung verschiedener Individuen (= Typen) und ihrer Kompetenzen zu betrachten, zu thematisieren und gegebenenfalls auch zu typisieren. Es gilt also in Vorbereitung eines NeuENV-Trainings zu ermitteln: Welche Typen an Teilnehmenden haben wir? Wie schätzen sie sich, ihre Fähigkeiten und ihren Trainingsbedarf selbst ein? Wie können wir ihre Fähigkeiten und die für sie sinnvollen Trainingseinheiten beschreiben, um mithilfe dieser Erkenntnisse das Training teilnehmerspezifisch zu optimieren? Mittels Selbsteinschätzung ist eine erste Typus-Evaluierung möglich, eine Fremdeinschätzung würde dann im nächsten Schritt ein differenziertes Testen erfordern.

Krise – Stress – Erfolg

Organisationen und insbesondere Unternehmen erzeugen in Erfolgsphasen auf der Kompetenz-Ebene einen starken Trend zur Homogenisierung ihres Erfolgs-Typus. Was in Erfolgsphasen eine Stärke ist, zeigt sich in Krisen als Schwäche: Dann sind homogene Teams oft nicht kreativ genug, um neue Wege zu entdecken und umzulenken. Im NeuENV-Training werden die Teams heterogen zusammengesetzt. Die Frage ist – wie heterogen? Und was bedeutet das für die Evaluierung von Kompetenzen und die praktische Leistungsfähigkeit des Teams? Laut dem Stress-Report 2012 fühlt sich jeder zweite Arbeitnehmer durch Anforderungen bezüglich Multitasking, Terminen und Leistung unter Druck gesetzt (Lohmann-Haislah 2012). Druck resultiert aus einer Vielzahl heterogener Anforderungen, die gleichwohl integriert werden müssen – eine Beschreibung, die prototypisch für die Stress-Situation einer Krise erscheint. Für die Arbeitspsychologie entsteht Stress aus dem Ungleichgewicht von Fähigkeiten einerseits und Anforderungen / Interessen andererseits. Hohe Anforderungen bei zu geringen Fähigkeiten erzeugen Stress durch extremes Risiko, niedrige Anforderungen bei hohen Begabungen Stress durch extreme Langeweile. Dazwischen liegt ein schmaler Korridor, in dem die Aufgaben leicht und mit Freude, aber unter voller Anspannung und Konzentration „wie von selbst“ von der Hand gehen (Scheffer et al. 2007). Dieser produktive Korridor zwischen



Sicherheit und Risiko ist für jeden Kompetenz-Typus individuell anders. Scheffer et. al. folgern, dass es in Kompetenz-Modellen für jeden Typus eine individuelle Aufgaben-Beschreibung geben muss, um Stress zu minimieren und Kompetenzen ideal zur Entfaltung zu bringen. Das soll möglich werden, indem den NeuENV-Trainings-Teilnehmenden nach einer ersten Erfassung ihres Kompetenz-Typus und der Selbsteinschätzung bestimmte Rollen angeboten werden, die sie während des Trainings übernehmen sollen. Eine andere Variante der Rollenzuteilung besteht darin, dass sich die Teilnehmenden je nach inhaltlichem Interesse für eine Rolle entscheiden und im Anschluss an die Zuteilung eine Reflexion über die eigenen Kompetenzen und die für die Rolle erforderlichen Kompetenzen durchführen. Diese Variante wurde bei dem Pilot-Workshop gewählt und wird daher später weiter erläutert werden.

Kompetenzen zu erkunden heißt nicht, die Leistungen und Perspektiven eines Teilnehmers final zu bewerten, sondern: ihm seine Fähigkeiten bewusst zu machen, sie weiterzuentwickeln, zu stärken und damit für verschiedene Situation einsetzbar zu machen. Die Evaluierung der Kompetenzen soll entsprechend möglichst spielerisch erfolgen. Unabhängig von den individuellen oder gruppenspezifisch zu trainierenden Kompetenzen stehen beim NeuENV-Training folgende Inhalte und Kompetenzen im Vordergrund:

- Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen Behörden, Lebensmittelunternehmen, Hilfsorganisationen und anderen ENV-Beteiligten.
- Krisenkommunikation nach außen unter Berücksichtigung der Risikowahrnehmung der Bevölkerung.
- Verständnis einer interaktiven Prozesssteuerung der Lebensmittelkette im Katastrophenfall und insbesondere der entscheidenden Schnittstellen für die Akteure der Lebensmittelkette.
- Verständnis der im Projekt NeuENV ausgearbeiteten neuen Strategie der Ernährungsnotfallvorsorge und der flexiblen Versorgungsprozesse durch einen Demonstrator. Der Demonstrator dient als Informationsplattform und Simulationstool für die Leistungsfähigkeit und Resilienz der Lebensmittelversorgung in einem bestimmten geografischen Gebiet.
- Einblick in unterschiedliche Katastrophenszenarien (Schneesturm mit Stromausfall oder Pandemie) in einem modularen Aufbau, der die Übertragung der geübten Situation auf andere Regionen ermöglichen soll.
- Kompetenzen: Analysekompetenz, dynamische Entscheidungsfähigkeit in verschiedenen Notfallszenarien, Reflexionsvermögen des eigenen Handelns in Bezug auf die neuen Notfallvorsorgestrategien, interdisziplinäre Teamarbeit.

Es ist nicht davon auszugehen und es kann auch nicht das Ziel sein, dass bei jedem Training die beruflichen Funktionen der Teilnehmenden und ihre Rolle im Spiel (annähernd) identisch sind. Da das wesentliche Ziel das Trainings darin besteht, die Komplexität einer ENV-Krisensituation zu begreifen, die Krise in ihrem Verlauf nachzuvollziehen und die vielfältigen Koordinations-Anforderungen zur Lösung der Krise zu verstehen, ist es gerade

gewollt, dass beispielsweise eine Feuerwehrfrau die Funktion einer Lebensmittelkonzern-Logistikerin übernimmt oder ein Lebensmittel-Prüfer die Rolle eines Pressesprechers. Es kommt darauf an, dass sie über ihre jeweilige Rolle die Situation begreifen, entsprechend beurteilen und den anderen mitteilen können. Dennoch ist es wichtig, die Entscheidung für die Rollenauswahl an die eigene Evaluation von Kompetenzen zu knüpfen, die Rollenauswahl vor der Gruppe in diesem Sinne zu begründen und so für jeden Einzelnen aber auch für die Gruppe als solche ein Rollenbewusstsein zu schaffen. Zentral ist schließlich, dass die Gruppe in der Analyse der jeweiligen Krisensituation auf einem Stand ist und dass die jeweiligen Teilnehmenden in ihren Rollen auch entsprechend kommunizieren. Als jeweiliges Zwischenergebnis muss dann in kurzen Evaluierungsrunden gemeinsam mithilfe des Trainers eingeschätzt werden: a) Haben wir die Krisensituation richtig beurteilt?; b) Haben wir untereinander entsprechend kommuniziert?; c) Ist nach außen angemessen kommuniziert worden?

Kompetenz-Analyse

Die gemeinsame Analyse des Trainings kann allen Teilnehmenden mithilfe von Kompetenz-Evaluierungsbögen, des Krisenverlaufs-Tagebuchs bzw. der Dokumentation sowie einer Gruppenbesprechung die Erfordernisse einer bestimmten Krisensituation bewusst machen und dabei ihre entsprechenden Kompetenzen reflektieren. Der Trainer soll hierbei als Anbieter von Überlegungen und als Mediator auftreten, nicht als Entscheider. Alle Entscheidungen sind Teil des Trainings und obliegen der Gesamtgruppe. Zu erwartende Teilnehmergruppen für ein NeuENV-Training werden sehr heterogen zusammengesetzt sein. Teilnehmende können Behördenmitarbeiter etwa aus dem Katastrophenschutz, aber auch der Polizei, Feuerwehr, der allgemeinen Bundes-, Landes- und Kreis-Verwaltung, der Lebensmittelaufsicht, der Ordnungsämter usw. sein. Ebenso werden ehren- und hauptamtliche Mitarbeiter von Hilfsorganisationen wie dem Technischen Hilfswerk (THW) oder dem Deutschen Roten Kreuz (DRK) vertreten sein. Besonderes Augenmerk sollte auf die Teilnahme von Mitarbeitern des Lebensmitteleinzelhandels und gegebenenfalls auch von Lebensmittelzulieferern gelegt werden. Damit bringen viele Teilnehmende bereits ihre ENV-„Rolle“ in das NeuENV-Training mit. Auch wenn diese Rollenverteilung an die Zusammensetzung eines Krisenstabes erinnern mag, so ist doch im NeuENV-Training die Nachbildung eines klassischen behördlichen Verwaltungs- oder Führungsstabes oder eines Unternehmens-Krisenstabes weder möglich noch sinnvoll. Beim NeuENV-Training geht es vielmehr darum, eine intelligente Schnittmenge zwischen Behörden, Hilfsorganisationen und Lebensmittelwirtschaft zu finden, sozusagen einen „Runden Tisch“ zu bilden, an dem nicht nur alle ENV-Akteure vertreten sind, sondern auch die wissenschaftlichen Ergebnisse aus dem Projekt NeuENV einfließen können.



DER NEUENV-TRAININGS-PILOT-WORKSHOP VOM 8. BIS 10. JUNI 2015 AN DER AKNZ

Vom 8. bis 10. Juni 2015 wurde an der AKNZ in Ahrweiler ein Workshop zur Erprobung des NeuENV-Trainings durchgeführt. Neben Vertretern aus der ENV der mittleren bis höheren Leitungsebene (Bundes-, Landes- und kommunale Ebene), Vertretern von Hilfsorganisationen, Feuerwehren sowie anderer für die ENV relevanter Personen nahm auch eine Vertreterin der Lebensmittelwirtschaft teil. Hier scheint sich ein grundlegendes Problem in der Kooperation mit der Privatwirtschaft in ENV-Fragen anzudeuten. Zwar waren die Workshop-Einladungen mit einigen Monaten Vorlauf zunächst zum April, dann – nach einer Verschiebung aus internen organisatorischen Gründen an der AKNZ – zum 8. bis 10. Juni 2015 erfolgt. Trotz wiederholter direkter Ansprache von Mitarbeitern aus der Lebensmittelwirtschaft nahmen, mit einer Ausnahme, letztlich selbst die assoziierten NeuENV-Projektpartner aus der Lebensmittelwirtschaft nicht an dem Workshop teil. Begründet wurden die Absagen damit, dass eine Teilnahme keine direkte positive Auswirkung auf die finanzielle Entwicklung des Unternehmens hätte. Hier zeichnet sich für die Realisierung der im NeuENV-Projekt entwickelten Ansätze bereits eine wichtige künftige Aufgabe ab: der privaten Lebensmittelwirtschaft den zwar langfristigen, aber im Falle einer Krise doch erheblichen betriebswirtschaftlichen Gewinn der Vorsorge deutlicher zu vermitteln.

Workshop-Ablauf

Im Workshop wechselten sich Impuls-Vorträge aus den NeuENV-Arbeitspaketen mit Gruppenarbeitsphasen ab. Das Rollenspiel wurde als Simulation einer Lebensmittelversorgungskrise nach einem Pandemie-Szenario gestaltet.⁶ Die Teilnehmenden hatten dabei zunächst eingangs in einer Selbst-Evaluation ihre Kompetenzen und ihren Trainingsbedarf eingeschätzt. Nach Impuls-Vorträgen zur Krisenstabsarbeit (Stefan Voßschmidt, AKNZ), zu Recht und Kommunikation im ENV-Krisen-Kontext (Christoph Ebeling, Universität Bielefeld) sowie zur Struktur der Lebensmittellogistik (Felix Polla, K-LOG Kaiser's Tengemann Logistik- und Dienstleistungsgesellschaft mbH) erfolgte die Einführung in das Planspiel. Dazu gehörten die Vorstellung des Planspiels (Felix Polla / Jan Seitz, TH Wildau) und die Vorstellung des Demonstrators (Ralf Schuchardt, Docxcellence GmbH). Der Demonstrator diente als Software-Tool zur Visualisierung der Lebensmittel-Versorgungslage in einer typischen deutschen Stadt. Hier mussten die beiden fiktiven einzigen Lebensmitteleinzelhandels-Unternehmen ihre knapper werdenden Ressourcen so

⁶ Innerhalb des NeuENV-Projekts waren zwei Szenarien entwickelt und beschrieben worden: sowohl das Szenario einer Pandemie als auch das Szenario eines Schneesturms mit Stromausfall. Für die Durchführung des Workshops wurde jedoch das Pandemieszenario ausgewählt, da dieses eine schleichende Krise darstellt, bundesweit auftritt und darüber hinaus eine Reihe von Kaskadeneffekten hervorruft.

einteilen, dass möglichst lange ein möglichst großes Filialnetz zur Versorgung der Bevölkerung stabil gehalten werden konnte.

Für das Planspiel teilten sich die Teilnehmenden drei Gruppen zu: zwei Lebensmittelunternehmen und eine steuernde Behörden-Gruppe. Diese Gruppen spielten dann koordiniert und unter Einbeziehung des Demonstrators im Planspiel stufenweise Eskalationsstufen einer Pandemie (basierend auf einem Szenario, das innerhalb des NeuENV-Projekts erarbeitet worden war) durch, die Behörde übernahm zunehmend kooperierende und auch steuernde Funktion. In die jeweilige Krisenphase wurde durch kurze wissenschaftliche Skizzierung (Anna Zmorzynska, BBK) sowie durch Medieneinspieler (Karena Kalmbach, Kersten Schüßler, NHCS) eingeführt. Medienanfragen und Interviews verstärkten den Handlungsdruck auf die Akteure. Weitere Impuls-Vorträge zur Krisenkommunikation (Julia Drews, FU Berlin), zur Resilienz der Lebensmittelkette (Jan Seitz) und zur Rolle der Hilfsorganisationen (Franziska Ohnheiser, FH Münster) vervollständigten für die Teilnehmenden das Bild der eskalierenden Lebensmittelversorgungskrise. In weiteren Diskussionen zu Krisenfolgen und Auswirkungen insbesondere auf die Bevölkerung (Ute Menski, FU Berlin) sowie zu Alternativ-Szenarien wie einem weiträumigen Stromausfall (Anja von Wulffen, BBK) thematisierten die Teilnehmenden Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Unternehmen und Behörden in einer auf die Lebensmittelkette durchschlagenden massiven Krise sowie die möglichen Handlungsempfehlungen an die politischen Entscheider. Abschließend wurde der Workshop zunächst auf Basis der Selbsteinschätzung der Teilnehmenden und dann mithilfe einer externen Evaluatorin (Karolin Kalmbach, Universität zu Köln) ausgewertet. Die Auswertung diente anschließend zur Überarbeitung des NeuENV-Trainings-Curriculums. Es besteht sowohl Interesse, das NeuENV-Training für die Länderebene zu adaptieren als auch ein entsprechendes Seminar im Schulungsprogramm der AKNZ zu etablieren.

Workshop-Programm

Der Workshop wurde den üblichen Seminar-Zeitplänen an der AKNZ angepasst und erstreckte sich somit über 2,5 Tage. Er setzte sich aus folgenden Teilen zusammen:

1. Eröffnung und Projekt-Vorstellung

- Begrüßung & Organisation
- Vorstellungsrunde / Erwartungen an den NeuENV-Workshop
- Impuls-Vortrag Stefan Voßschmidt (AKNZ): Stabsarbeit an der AKNZ
- Impuls-Vortrag Christoph Ebeling (Universität Bielefeld): Recht & Krisenkommunikation

2. Impuls Lebensmittel-Logistik / Planspiel-Erläuterung / Planspiel

- Impuls-Vortrag Felix Polla (K-LOG Kaiser's Tengelmann Logistik- und Dienstleistungsgesellschaft mbH): Lebensmittellogistik im Einzelhandel



- Vorstellung des ENV-Planspiels und des Demonstrators – Rollen- und Aufgabenverteilung / Einteilung in 3 Gruppen (2 Unternehmen / 1 Behörde)
- Austeilung Eingangs-Fragebogen

3. Planspiel: vor der Krise / Krisenausbruch

- Einspielung Medienbericht: „Krise im Ausland – Gefahr in Deutschland!“, Ergänzung von Anna Zmorzynska (BBK) zum wissenschaftlichen Stand des Pandemie-Szenarios
- Rollenspiel-Start – normale Phase / Sonderangebot und Krisenbeginn

4. Krisenverschärfung

- Impuls-Vortrag Julia Drews (FU Berlin): Krisenkommunikation
- Einspielung Medienbericht: „Verschärfung der Lage“, ergänzt von Anna Zmorzynska (BBK)
- Rollenspiel mit Demonstrator; verstärkte Koordinationsanforderung der Gruppen untereinander
- Impuls: Medien-Anfrage 1

5. Krisenhöhepunkt

- Impuls-Vortrag Ute Menski (FU Berlin): Bevölkerungsverhalten, Jan Seitz (TH Wildau): Lebensmittelkette
- Radio-Eingabe zum Krisenhöhepunkt, ergänzt von Anna Zmorzynska (BBK)
- Rollenspiel: Weitere Verschärfung der Situation / Gruppenarbeit
- Impuls: Medienanfrage 2
- Lagezusammenfassung in Behördengruppe

6. Abklingen der Krise

- Impuls-Vortrag Franziska Ohnheiser (FH Münster): Hilfsorganisationen und Behörden / Ergänzungen aus der Gruppe zu Social Media
- Rollenspiel-Abschluss
- Medieneinspieler zu Krisenfolgen

7. Krisennachsorge

- Lagezusammenfassung mit „Krisentagebuch“ / Presse-Ergebnissen
- Impuls-Vortrag Anja von Wulffen (BBK): Alternativszenario Schneesturm
- Vorstellung & Diskussion der Handlungsempfehlungen
- Ausfüllen der Evaluationsfragebögen

8. Workshop-Evaluation

- Evaluationsvorstellung / Evaluation des Workshops durch Karolin Kalmbach (Universität zu Köln) mit Teilnehmenden und Trainern

9. Workshop-Abschluss

- Abschließende Diskussion: Handlungsempfehlungen

ABLAUF UND INHALTE DES ROLLENSPIELS

Das Rollenspiel, das maßgeblich von Felix Polla (K-LOG Kaiser's Tengelmann Logistik- und Dienstleistungsgesellschaft mbH) und Jan Seitz (TH Wildau) entwickelt wurde, basiert auf dem Szenario einer Vogelgrippe-Pandemie. Die Vogelgrippe trifft in diesem Szenario eine exemplarische Region Deutschlands (Großstadt mit hoher Bevölkerungsdichte, geringer besiedeltes Umland) erst leicht, dann zunehmend stark. Dabei kommt es zu massiven Personalausfällen, auch in der Lebensmittelwirtschaft: Lieferschwierigkeiten und weitere Kaskadeneffekte in der Lebensmittelversorgung sind die Folge. Bei der Bewältigung der Krise spielt die Kommunikation und Kooperation aller Beteiligten die zentrale Rolle.

Die Teilnehmenden des Planspiels werden in drei Gruppen unterteilt: Unternehmen 1 – „Pensum“ (4+ Personen), Unternehmen 2 – „Graf-Goldman“ (4+ Personen), Behördengruppe (4+ Personen). Die Unternehmensgruppen bestehen jeweils aus einem Geschäftsführer, einem stellvertretenden Geschäftsführer, einem Logistik-Leiter und einem Personalleiter. Bei der Behörde sind es ein Amtsleiter, ein stellvertretender Amtsleiter, ein Verantwortlicher Medien / Neue Medien sowie ein Verantwortlicher für Grundsatzfragen. Hinzu kommt die NeuENV-Steuerungsgruppe, die das Spiel moderiert, den Demonstrator-Ablauf steuert und bei der Ergebnissicherung hilft.

Jede Spielrunde stellt einen bestimmten Zeitausschnitt während des Krisenverlaufs dar. Sie beginnt mit dem Erhalt und der Sichtung der rundenbezogenen Spielmaterialien (z. B. Medieneingaben), anschließend sollen sich alle Teilnehmenden entsprechend ihrer Rollen in die gemeinsame Krisenbewältigung einbringen. Am Ende der Spielrunde erfolgt die Eingabe der Filial-Daten in den Demonstrator. Dort werden sie verarbeitet und liefern die Grundlage für die nächste Spielrunde. Sämtliche Entscheidungen der Teilnehmenden haben damit Einfluss auf die folgenden Spielrunden. Die Abfolge der hier aufgezeigten Schritte muss nicht zwingend eingehalten werden; gerade mit fortschreitender Erfahrung im Planspiel und mit intensiverer Kommunikation der Gruppen untereinander kann der konkrete Ablauf von dem hier dargelegten abweichen. Während einer Spielrunde können einzelne Teilnehmende jederzeit zu Interviews herangezogen werden.



Mit Beginn einer Spielrunde werden den Unternehmen folgende Informationen schriftlich ausgehändigt:

- Personalverfügbarkeit
- Warenmenge
- Transportkapazität
- Warenverbrauch in Summe sowie je Filiale für die vorhergehende Spielrunde
- Sonderinformationen: Ereignisse, welche Einfluss auf das Spielgeschehen nehmen können (z. B. absehbar erhöhter Bedarf, Schließung einer Filiale aus technischen Gründen ...)

Diese Informationen sind für die Bewältigung der nächsten Schritte erforderlich. Der Behörde werden mit Beginn einer Spielrunde folgende Informationen, soweit möglich schriftlich, ausgehändigt:

- Stimmungskarte
- Nachrichten aus sozialen Netzwerken
- Nachrichten über Ereignisse

Darüber hinaus hat die Behörde jederzeit Zugriff auf den Demonstrator und kann sich somit über den Zustand der Filialnetze und die Versorgungslage informieren.

Die Ressourcen der Unternehmen werden von Runde zu Runde immer knapper – im Falle der Pandemie besonders das Personal. Je stärker die Krise durchgreift, desto mehr Filialen müssen geschlossen werden. Doch die Unternehmen achten dabei vor allem darauf, ihr Netz optimal aufrechtzuerhalten. Das berücksichtigt jedoch nicht zwangsläufig die allgemeine Versorgungslage, die Behörde muss somit zunehmend zwischen den beiden Unternehmen vermitteln und steuern – sofern sie dazu in der Lage ist. Während die Lage der Unternehmen vor allem in sozialen Netzwerken kritisch begleitet wird, steht die Behörde in höherem Maße als die Unternehmen unter medialer Beobachtung. Immer wieder müssen sich die Behördenmitarbeiter für ihre Entscheidungen bzw. ausbleibenden Entscheidungen rechtfertigen. Die Krise entwickelt so eine starke Eigendynamik, die alle Spielenden mehr und mehr zur kooperierenden Krisenbewältigung zwingt. Das Spiel endet mit Ablauf der 15. Spielrunde oder bei Ablauf der verfügbaren Spielzeit im Rahmen des Seminars.

EVALUATION DES NEUENV-TRAININGS-PILOT-WORKSHOPS

Die Evaluation des NeuENV-Trainings-Pilot-Workshops war summativ angelegt, d. h. sie erfolgte nach Abschluss des Workshops. Anhand eines Fragebogens, der sowohl quantitative als auch offene Fragen beinhaltete und sich am Aufbau und den Lernzielen des Workshops orientierte, wurde in einem ersten Schritt von allen Teilnehmenden ein schriftliches Feedback eingeholt, wobei die offenen Fragen und die Anonymität des Fragebogens vor allem die Reflexion der gespielten Rolle und das freie Formulieren von

Kritik erleichtern sollten. Die nominal- und ordinalskalierten geschlossenen Fragen sollten darüber hinaus Aufschluss über beispielsweise die Berufsgruppen, die Verständlichkeit des Planspiels und das Erreichen der Lernziele geben. Die dialogische Auswertung erfolgte gemeinsam mit allen Teilnehmenden in Form einer an Leitfragen orientierten Gruppendiskussion, die einige Aspekte des Fragebogens noch einmal aufgriff. Hierbei stand im Vordergrund, die unterschiedlichen Rollen und Berufsgruppen miteinander ins Gespräch zu bringen und noch einmal andere Dynamiken und Ideen entstehen zu lassen.

Zentral für die Formulierung der Lernziele des Workshops war die Annahme, dass zwar viele unterschiedliche Berufsgruppen im Katastrophenfall zum Einsatz kommen, dass diesen aber lediglich die eigene Zuständigkeit bekannt ist und nicht immer auch die der anderen. Von daher lag ein Fokus des Planspiels auf der Sensibilisierung für die Notwendigkeit von Kooperationen. Methodisch sollte dies durch Perspektivenwechsel und Kommunikationstraining vermittelt werden. Die Teilnehmenden konnten zu Beginn des Spiels wählen, ob sie Mitarbeiter in einem Unternehmen oder in einer Behörde sein wollten. Somit bestand die Möglichkeit, in eine Rolle, die wenig oder auch nichts mit dem eigenen beruflichen Alltag zu tun hat, zu schlüpfen und aus dieser Perspektive den Katastrophenfall durchzuspielen. Um die jeweiligen Rollen kennenzulernen und kreativ spielen zu können, gab es über die Dauer des Workshops verteilt Impulsreferate, die bestimmte Aspekte der ENV und die Ergebnisse der Projektforschung vermitteln sollten. Hier war für die Evaluation sowohl die Frage nach der inhaltlichen Ausrichtung als auch nach der zeitlichen Platzierung der Inputs relevant. Ein weiteres Ziel des Workshops war das Erproben und Erlernen verschiedener Kompetenzen. Dabei wurde davon ausgegangen, dass jede Berufsgruppe im Laufe der Jahre eine bestimmte Handlungslogik entwickelt, die unter Umständen im tatsächlichen Katastrophenfall hinderlich für schnelle Kommunikation und Kooperation sein kann. Diese mitunter starr erscheinenden Logiken wollte das Planspiel mittels Perspektivenwechsels aufbrechen und alternative Handlungsoptionen aufzeigen. Die Rollen im Planspiel implizierten von daher relativ stereotype Charaktereigenschaften. Um dies in einer kurzen, vorab stattfindenden Reflexion sichtbar zu machen, erhielten die Teilnehmenden in der Vorbereitung auf das Spiel eine Sammlung von Eigenschaften (Stärken), mit denen sie zum einen ihre beruflichen Kompetenzen fassen, aber auch die Annahmen über ihre gewählte Rolle explizieren sollten. Insgesamt sollte die Evaluation Aufschluss darüber geben, ob die gewählten Lern- und Vermittlungsmethoden zum Erreichen der Workshop-Ziele beitragen. Es sollte diskutiert werden, an welchen Stellen das Konzept modifiziert werden muss. Und nicht zuletzt ging es auch darum, ob im Hinblick auf die Verstetigung des NeuENV-Trainings bei den Teilnehmenden der Bedarf besteht, über die Erkenntnisse und Ergebnisse neuer Forschungen informiert zu werden und in Austausch mit anderen Kollegen / Berufsgruppen zu kommen. Eingeladen wurde von Seiten der Veranstalter sehr breit, da der Workshop sich das Ziel gesetzt hatte, alle mit dem Themenfeld ENV befassten Akteure miteinander ins Gespräch zu bringen. Dies gelang nur bedingt, da, wie erwähnt, die Resonanz bei Behörden und Hilfsorganisationen höher war als in der Privatwirtschaft.



Die Kritik der Behördenmitarbeiter an der Rollenbeschreibung der Behörde erfolgte im offenen Frageteil sehr ausführlich. Das verwundert im Hinblick auf die Zusammensetzung der Teilnehmenden nicht, da dies der berufliche Alltag von zwei Dritteln der Personen war und sie über eine ausgeprägte Expertise für diese Rollen verfügten. Vor allem die rechtliche Verortung der Behörde müsse konkretisiert werden, um Zuständigkeiten klarer zu strukturieren, so eine vielseitig geäußerte Kritik. Die einführenden Vorträge seien zudem besser an den Anfang des Workshops zu stellen, damit alle mit dem gleichen Wissen in das Planspiel gehen, denn teilweise bedurfte es offenbar „mehr Informationen, um gute Entscheidungen treffen zu können“. Die Unterbrechungen durch die Impulsreferate wurden von mehreren Personen als störend empfunden, da sie den Spielverlauf ins Stocken brachten und somit die Spannungskurve der Pandemie schwer bzw. nicht zu halten war.

Vor dem Hintergrund der oftmals nicht beantworteten Fragen im Fragebogenteil „Angaben zur Rollenreflexion“ wurde der Einstieg in die Gruppendiskussion mit der Erzähl-Aufforderung begonnen, wie es war, im Planspiel die eigene oder auch eine ganz andere berufliche Rolle zu spielen. Darauf wurde zögerlich geantwortet, dass bestimmte Vorstellungen über die anderen Rollen schon vorhanden seien, aber viele Wünsche offen geblieben wären, wobei selbstkritisch ergänzt wurde, dass das vielleicht an eben diesen Vorstellungen läge. Relativ schnell kam die Unzufriedenheit über die Beschreibung der Behördenrolle zur Sprache, wobei diese auf verschiedenen Ebenen formuliert wurde: Zum einen habe die Behörde zu Beginn des Spiels wenig zu tun gehabt. Zum anderen gäbe es von Seiten der Spielleitung keine Handlungsanweisung und der Katastrophenfall, der eine solche darstellen würde, war noch nicht festgestellt. Die Logik des behördlichen Handelns erfordere aber diese Weisung, sodass nicht erwartet werden könne, dass vorausschauend mögliche Szenarien entwickelt werden. Eine weitere Kritik war, dass eine konkretere Beschreibung des Verhältnisses von Behörde und Unternehmen sowohl über die rechtliche Stellung der Behörde als auch über ihren Handlungsrahmen besser Aufschluss gegeben hätte. Auf die Frage an die Planspiel-Entwickler, ob die Lernziele erreicht wurden, antworteten diese, dass letztendlich bei der abschließenden Rollenspiel-Presskonferenz die entscheidenden Stichworte wie „sich zusammen an einen Tisch setzen“ und „miteinander kommunizieren“ gefallen seien. Dies sei für sie ein Indiz dafür, dass die Ziele, die das Planspiel verfolgt hat, grundsätzlich erreicht worden wären.

Unter dem Aspekt des Perspektivenwechsels konkretisierte die Moderation die Einstiegsfrage im Hinblick auf das Verständnis der Handlungslogiken anderer Akteure. Hier zeigten die Antworten, dass grundsätzlich alle verstanden hatten, dass es um Kooperationen gehe, dass gewisse Spielanweisungen diesbezüglich aber manchmal kontraproduktiv waren. Als Anregung für die Weiterentwicklung des Spiels kamen konkrete Vorschläge und Wünsche: Da es als hilfreich erachtet wurde, dass in der Behördengruppe tatsächliche Mitarbeiter aus Behörden vertreten waren, wurde dies auch für die Unternehmensgruppen vorgeschlagen. Von Seiten der Ernährungswirtschaft war nur eine Person anwesend, die im Planspiel aber eine „fachfremde“ Rolle eingenommen hatte. Mithilfe der Behörden-Experten konnten nicht vorhandene Kenntnisse über Entscheidungs- und Handlungslogiken

besprochen werden („wir wären ohne Behördenvertreter als Coach aufgeschmissen gewesen“), den anderen Gruppen fehlte jedoch immer wieder dieser „Realitätsabgleich“. Vertreter von Hilfsorganisationen merkten an, dass sie sich beispielsweise immer wieder die Frage nach dem Schutz des eigenen Personals gestellt haben. Eine Person warf ein, dass es eine ungewohnte Perspektive sei, nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zu handeln und nicht die Versorgung der Bevölkerung im Blick zu haben. Der Appell an die Spielleitung war, die Rahmenbedingungen des behördlichen Handelns konkreter zu beschreiben, z. B. die Größe des Landkreises und die Verortung im föderalen System, die Einwohnerzahl, vorhandene Industrien und Infrastrukturen, um sich leichter in die spezifische Handlungslogik von Behörden einfinden zu können. Es wurde von zwei Personen eingebracht, ob das vorrangige Thema des Planspiels nicht eher die Gesundheitsversorgung hätte sein müssen, da die Ernährungsversorgung der Bevölkerung an keiner Stelle dieses Spiels ernsthaft in Frage stand. An späterer Stelle kam bezugnehmend darauf zur Sprache, dass es auch hilfreich gewesen wäre, den Ressortzuschnitt der Behörde zu kennen, bzw. mehrere Ressorts zu beteiligen als lediglich das Ministerium zu benennen. Gerade in der Kommunikation mit der Presse hätte sich das als hinderlich erwiesen. Insofern wurden die Medienvertreter überwiegend nicht als unterstützend in der Vermittlung zwischen Behörde und Bevölkerung wahrgenommen („die Zuständigkeiten sind nicht real, wir müssen aus der Not heraus immer mehr Ressorts abdecken, damit ist das ‚Lächerlich machen‘ einfach“ / „wir sind ein Landwirtschaftsministerium, da kann man uns nicht mit Pandemie-Fragen kommen“). Vor allem in dieser Hinsicht gingen die Medieneinspieler in der Wahrnehmung einiger Teilnehmer an der Rollenbeschreibung und dem Szenario vorbei.

Die Kommunikation innerhalb der Gruppen wurde in allen Beiträgen als positiv und kooperativ bewertet. Hinsichtlich der Kommunikationsmöglichkeiten mit den anderen Spiel-Gruppen gab es allerdings die Anmerkung, dass die Spielanweisungen nicht unbedingt die behördliche Realität abbildeten: „Das typische Behördenfeeling wäre in der Realität nicht entstanden. Realistisch wäre gewesen, bei Lebensmittelversorgung als Mangelressource von jedem Unternehmen eine Person in den Krisenstab zu beordern. Damit wäre die Kommunikation schneller gewesen“. Die Behördengruppe berichtete, dass sie irgendwann selbst den Katastrophenfall festgestellt hatte, damit sie aktiv werden konnte („auch am zweiten Tag hätte die Situation nicht zur Feststellung des Katastrophenfalls geführt. Wir haben ihn festgestellt wegen der Dynamik“). Hierbei zeigte sich ein Paradox in der Handlungsfähigkeit der verschiedenen Gruppen, das letztendlich zu einer Patt-Situation führte: den Spielanweisungen entsprechend waren die Unternehmen lange Zeit damit beschäftigt, den Normalfall aufrechtzuerhalten. In dieser Zeit waren der Behörde die Hände gebunden, da sie, entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip, nur tätig wird, wenn die Krisenbewältigung durch die Kommunen versagt. Darüber hinaus war es erst in späteren Runden vorgesehen, dass die Behörde den möglichen Krisenverlauf eigenständig antizipiert und beginnt, kreative Lösungen zu entwickeln. Die Spielrunden dauerten allerdings wesentlich länger, als die Spielleitung dies vorgesehen hatte. Als Anregung wurde von Seiten der Vertreter der Hilfsorganisationen die Frage gestellt, ob es denn erstrebenswert



sei, die normale Versorgung so lange wie möglich aufrechtzuerhalten. Es könne ja auch eine kreative Lösung seitens des Lebensmitteleinzelhandels sein, Notfallversorgungspakete mit haltbaren Lebensmitteln zusammenzustellen und diese in großer Zahl vorzuhalten, was Behörden und Katastrophenschutz entlasten würde. Dieser Aspekt wurde von anderen Teilnehmenden unterstützt und konkretisiert: „Kreativität nur im Aufrechterhalten der Normalität durch den Lebensmitteleinzelhandel und danach kommt nichts, kann nicht im Sinne der Krisenbewältigung sein“.

Die Idee, im Planspiel mit der Methode des Perspektivenwechsels zu arbeiten, wurde trotz aller Kritik an keiner Stelle der Diskussion grundsätzlich in Frage gestellt. In mehreren Beiträgen wurde betont, dass dies für die Krisenkommunikation hilfreich und wichtig sei. Hierbei zeigte sich aber die Herausforderung für die Planspiel-Entwicklung. Die realistische Beschreibung der Rollen war zum einen notwendig, um Handlungslogiken verstehbar und damit spielbar zu machen. Auf der anderen Seite bargen detaillierte Beschreibungen die Gefahr von Klischees („über Zuständigkeiten wird sich immer lustig gemacht, aber zuständig sein heißt im Endeffekt nichts anderes, als dass der Mensch, der zuständig ist, auch weiß, was er tut“) und schränkten ggf. die kreative Ausgestaltung der Rolle ein. Der Vorschlag, den Spielern Vertreter der jeweiligen Berufsgruppen zur Seite zu stellen, als eine „beratende Stimme aus der Realität“, wurde in der Diskussion an mehreren Stellen eingebracht und erhielt viel Zustimmung.

Insgesamt wird es für die Spieler eine Herausforderung bleiben, die „unbekannte“ Rolle zu spielen und die Aufgaben nicht mit der eigenen, gewohnten Handlungslogik zu bearbeiten. Dieser Herausforderung könnte sowohl mit der Idee von Experten, die die jeweilige Gruppe beraten als auch mit direktem Feedback während des Spiels begegnet werden. Bezüglich der weiteren Lernziele wurde die Frage gestellt, ob das Erlernen und Stärken von allgemeineren Kompetenzen angesichts der Kürze der Zeit und der Fülle von Informationen das Planspiel nicht überfrachtet. Angeregt wurde, sowohl die Beschreibung der Zielgruppe des Workshops als auch die Workshop-Ziele an sich diesbezüglich zu überarbeiten. Einig waren sich die Teilnehmenden darüber, dass das übergeordnete Ziel des Planspiels, dass Problemlösung nur durch Kooperation möglich ist, erkannt wurde und dass durch den Spielaufbau die Notwendigkeit der Kommunikation klar hervortrat. Die Rückmeldungen zu den Impulsreferaten können folgendermaßen zusammengefasst werden: Sie sollten besser vor Beginn des Planspiels erfolgen, damit zum einen alle auf einem Wissensstand sind und zum anderen das Spiel nicht durch lange Pausen unterbrochen wird. Aber sie sollten auf keinen Fall wegfallen, da sie als informativ, interessant und hilfreich empfunden wurden. Insgesamt begegneten die Teilnehmenden dem Planspiel positiv, betrachten es als „Pilotprojekt“ und waren engagiert, Vorschläge zu dessen Modifizierung zu machen. Die Frage hinsichtlich der zukünftigen Fortführung des Workshops beantworteten fast alle Teilnehmenden positiv, plädierten aber stark für die Einarbeitung der Kritik. Es geht also auch weiterführend um Möglichkeiten der Institutionalisierung von behördlicher und unternehmerischer Zusammenarbeit.

AUSBLICK: PERSPEKTIVEN FÜR ZUKÜNFTIGE TRAININGS IN DER ENV

Der Workshop an der AKNZ hat gezeigt, dass bei den ENV-Akteuren durchaus ein intensives Interesse an neuen Weiterbildungsformaten und aktuellen wissenschaftlichen Forschungsergebnissen besteht. Dass nur eine Vertreterin der Privatwirtschaft teilnahm, prägte zwar die Dynamik des Rollenspiels. Allerdings flossen bei der Konzeption wie bei der Durchführung viele Erkenntnisse über die Strukturen des privaten Lebensmittelhandels ins Rollenspiel ein. Dabei empfanden die Behörden-Teilnehmer, die die Rolle von Lebensmittelunternehmen einnahmen, die stärksten Lerneffekte. Die Beschreibung und der Aufgabenzuschnitt der Behördengruppe wurde von diesen Fachleuten jedoch kritisch gesehen und als dem Behördenalltag fern empfunden. Ob es auch seitens der Vertreter der Ernährungswirtschaft entsprechende Anregungen zur Unternehmens-Charakteristik gibt, konnte auf Grund der Unterrepräsentanz dieser Fachleute nicht weiter diskutiert werden. Es muss auf jeden Fall daran gearbeitet werden, die Gruppe der privaten Lebensmittelwirtschaft mit an den „Spieltisch“ zu bekommen. Erst dann kann beurteilt werden, welche Problematiken sich hinsichtlich des Rollenspiels aus Sicht dieser Akteursgruppe ergeben.

Ein weiterer Problemkomplex für die Weiterentwicklung und Implementierung des NeuENV-Trainings-Curriculums besteht in der Einbindung der Input-Referate. Diese wurden von den Teilnehmenden des Pilot-Workshops durchweg als informativ und hilfreich empfunden. Es ist jedoch fraglich, wie dieses Format in dieser Qualität und mit dem fachspezifischen Know-how der NeuENV-Wissenschaftler nach dem Ende des NeuENV-Projekts weitergeführt werden kann. Es wird erforderlich sein, die Wissenschaftler aus dem Projekt in zukünftigen NeuENV-Trainings als externe Trainer hinzuzuziehen – was allerdings mit einem erhöhten Koordinations- und Kostenaufwand verbunden sein wird. Wie wichtig dieser fachliche Input für das NeuENV-Training ist, um eine Rückkoppelung der Spielsituation mit neusten Forschungsergebnissen zu gewährleisten, hat der Pilot-Workshop an der AKNZ deutlich gezeigt: Während die Spiel-Teilnehmenden in den Behörden-Gruppen kritisierten, dass die Medienanfragen nicht Resort-spezifisch und damit für sie nicht zu beantworten gewesen waren, zeigte das Impulsreferat von Julia Drews zum Thema Krisenkommunikation auf, dass gerade im Krisenfall ein umfassendes Informationsinteresse seitens der Medienvertreter bestehe – und dies eben auch ohne Rücksicht auf exakte Zuständigkeit von Behörden-Vertreter eingefordert werden würde. Auch der Impuls-Vortrag von Christoph Ebeling zu Recht und Krisenkommunikation war eine wichtige Ergänzung für das Rollenspiel, da sie deutlich machte, dass im Krisenfall teilweise weniger Rechtssicherheit für die Handlungen von ENV-Beauftragte besteht, als es sich die Akteure – wie auch im Rollenspiel deutlich wurde – oft wünschen würden.

Eine weitere offene Frage hinsichtlich der Perspektiven für zukünftige NeuENV-Trainings sind die unterschiedlichen Anwendungskontexte. Mit Sicherheit besteht die Möglichkeit, dieses Training auf Bundes- und Landesebene anzubieten. Für internationale Teilnehmergruppen müsste jedoch eine erhebliche Überarbeitung der Rollen-Beschreibung und des



Aufgabenzuschnitts der Behördengruppe erfolgen. Das Problem des Zuständigkeitszuschnitts dürfte sich hier noch erheblich komplizierter gestalten, als es bereits im nationalen Rahmen der Fall war. Allerdings darf ein Ernährungsnotfallvorsorge-Training vor solch einer Aufgabe in Zeiten von Globalisierung und grenzüberschreitenden Katastrophenereignissen nicht zurückschrecken.

Was in jedem Fall erhalten und weiter ausgebaut werden muss, ist das auch innerhalb des Projekts NeuENV begonnene Zusammenwirken von staatlichen und privatwirtschaftlichen Verantwortlichkeiten und Handlungsmöglichkeiten im Falle einer (drohenden) Lebensmittelversorgungskrise. Nur durch solche ganzheitlichen Ansätze wird es in Zukunft möglich sein, ein effizientes und effektives Zusammenspiel immer komplexer werdender und sich weiter ausdifferenzierender Teilstrukturen zu ermöglichen.

LITERATUR

- Grammes, T. (2013). Didaktik als Theorie der Transformation von Wissensformen. *EWE*, 2, 159–178.
- Hartig, J. & Klieme, E. (2007). *Möglichkeiten und Voraussetzungen technologiebasierter Kompetenzdiagnostik*. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Klafki, W. (1976). *Aspekte kritisch-konstruktiver Erziehungswissenschaft*. Weinheim: Beltz.
- Kompetenz (Pädagogik). In *Wikipedia*. Verfügbar unter https://de.wikipedia.org/wiki/Kompetenz_%28P%C3%A4dagogik%29 [10.09.2015]
- Lohmann-Haislah, A. (2012). *Stressreport Deutschland 2012, Psychische Anforderungen, Ressourcen und Befinden*. Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.
- Reich, K. (2012). *Unterrichtsmethoden im konstruktiven und systemischen Methodenpool – Problem-Based Learning*. Verfügbar unter <http://www.uni-koeln.de/hf/konstrukt/didaktik/problembased/darstellung.html> [10.09.2015]
- Scheffer, D., Schmitz, H. & Sarges, W. (2007). Kompetenzmodelle auf Basis des Wertequadrates. In F. Westermann (Hrsg.). *Entwicklungsquadrat – Theoretische Fundierung und praktische Anwendungen* (S. 223–244). Göttingen: Hogrefe.
- Siebert, H. (2013). Transdisziplinäre Didaktik der Erwachsenenbildung. *EWE*, 3, 382–384.



8 Rechtliche Fragen einer Reform der Ernährungsnotfallvorsorge

Christoph Gusy, Christoph Ebeling (Universität Bielefeld)

ZUSAMMENFASSUNG

Das Recht der Ernährungsnotfallvorsorge ist bisher kaum Gegenstand der Forschung geworden. Seine Grundlage findet es in der Schutzpflicht des Staates für seine Bürger, seine Ausgestaltung folgt der grundgesetzlich vorgegebenen Kompetenzordnung. Diese unterscheidet für Krisen der Ernährungsversorgung zunächst nach ihren Ursachen, die aus Kriegssituation oder aus friedenszeitlichen Szenarien herrühren können. Dabei bestehen, namentlich im Bereich von Zivilschutz einerseits und Katastrophenschutz andererseits, auch Kontaktstellen, welche Koordinations- und Kooperationsbedarf auslösen, zumal die Vielzahl der Normen noch von der Vielzahl der Akteure übertroffen wird. Vor diesem Hintergrund setzt die rechtliche Einordnung der im Forschungsverbund erarbeiteten Handlungsempfehlungen an, welche vielfältige Bereiche, wie etwa die Erfassung von Bestandsreichweiten im Lebensmitteleinzelhandel oder den Rahmen behördlicher Risikokommunikation, umfassen und damit noch über das Recht der Ernährungsnotfallvorsorge hinausgehen. Der Beitrag schließt mit weiteren rechtlichen Hinweisen zur Reform der Ernährungsnotfallvorsorge.

ERNÄHRUNG ALS KRITISCHE INFRASTRUKTUR

Kritische Infrastrukturen und mit ihnen der Sektor „Ernährung“ sind ein wesentlicher Bereich der deutschen Sicherheitspolitik¹ und zugleich ein Bereich, der durch die staatliche Schutzpflicht² für Leben und Gesundheit der Bürger besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen muss. Der Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS) sieht sich dabei im Bereich der Ernährung der besonderen Situation gegenüber, dass die wesentlichen Infrastrukturen von der Urproduktion über die Verarbeitung bis hin zum Transport und Verkauf privatwirtschaftlich organisiert sind. Darüber hinaus ist zu beachten, dass der Bereich der Ernährungswirtschaft und Lebensmittelversorgung, insbesondere der Bereich des Handels, einer der wirtschaftlich am stärksten umkämpften Märkte in Deutschland ist. Überdies greifen hier wirtschaftlich grundsätzlich unabhängige Strukturen im Bereich der

¹Das BMI spricht in seiner KRITIS-Strategie von einer „Kernaufgabe staatlicher Sicherheitsvorsorge“ (BMI 2009, S. 5).

²Zu der Begründung staatlicher Schutzpflichten für Leben und Gesundheit BVerfGE 39, 1 (41); 46, 160 (164); 49, 89 (141f.); 53, 30 (57); 56, 54 (8).

Lieferketten stark ineinander, was die Anfälligkeit für Störungen sowie die Schwere der Folgen bei Ausfall eines Lieferkettenteils deutlich erhöht. Konzepte, welche eine Versorgung der Bevölkerung im Krisenfall sicherstellen sollen, bestehen dagegen nur dort, wo die Versorgung im alltäglichen Leben gerade nicht stattfindet, nämlich bei staatlichen Stellen. Gesetzliche Verpflichtungen oder nur Sicherheitspartnerschaften, wie sie in anderen KRITIS längst etabliert sind, bestehen für diesen Fall nicht. Im Krisenfall trifft so der Ausfall üblicher Strukturen auf eine staatliche Planung, welche kaum Anknüpfungspunkte zum Regelsystem hat, und auf einen Verbraucher, der sein Bevorratungsverhalten längst auf die Allzeitversorgungsgarantie der Wohlstandsgesellschaft umgestellt hat und entsprechend unvorbereitet getroffen wird (vgl. Menski & Gardemann 2008, S. 78).

Dieser Bestandsaufnahme folgend, stellt sich zwingend die Frage: Wie kann die Kontinuität der Lebensmittelversorgung in Zukunft unter Berücksichtigung gesamtgesellschaftlicher und unternehmerischer Aspekte auch unter krisenhaften Bedingungen gewährleistet werden, um einen Versorgungsengpass im Lebensmittelbereich zu vermeiden?

RECHTLICHER RAHMEN DER ERNÄHRUNGSNOTFALLVORSORGE IN DEUTSCHLAND

Ernährungsnotfallvorsorge als Gegenstand rechtswissenschaftlicher Forschung

Die Ernährungsnotfallvorsorge fristet in der rechtswissenschaftlichen Literatur nach wie vor ein Schattendasein. Dieses hängt mit der Entstehung ihrer ursprünglichen rechtlichen Grundlage auf Verfassungsebene im Rahmen der Einführung der sogenannten Wehrverfassung 1956³ zusammen. Auf dieser nunmehr grundgesetzlichen Basis folgen im Wege des einfachen Rechts ab 1965 durch die sogenannten Notstandsgesetze auch erste einfachrechtliche Regelungen zur Sicherung der Grundversorgung der Bevölkerung sowie der Streitkräfte primär im Falle kriegsbedingter Einwirkungen, aber auch für friedenszeitliche Krisen. Auch und gerade die rechtswissenschaftliche Literatur konnte sich hierbei der stark polarisierten Auseinandersetzung um die rechtlichen wie politischen Fragen des Notstandsverfassungsrechts nicht verschließen.⁴ Dieses hatte zur Folge, dass eine rechtliche Befassung mit den einzelnen Notstandsgesetzen kaum mehr erfolgte (Römer 1967, S. 765) bzw. die wenigen Ausnahmen die Besonderheiten der Ernährungsvorsorge nicht in den primären Fokus nahmen.⁵

³ Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19.03.1956 (BGBl. I S. 111).

⁴ Anschaulich sowohl inhaltlich als auch hinsichtlich der Debattenkultur Evers 1964, S. 697–702.

⁵ Derartige Ausnahmen sind etwa Rosenkranz 1973, der insbesondere Gesetzeskonkurrenzen und den Rechtsschutz in den Blick nimmt, sowie Schunck 1969, welcher dem ESG als Ganzes drei darstellende Seiten widmet (S. 116–118); Schürmann 1970, S. 260–264.



Auch aufgrund der geringen praktischen Bedeutung der Rechtsmaterie „Lebensmittelversorgung“ hat diese Bestandsaufnahme bis heute Gültigkeit behalten. So fand die Auslösung der friedenszeitlichen Regelungen zur Schaffung des Ernährungsvorsorgegesetzes⁶ (EVG) aus dem älteren Ernährungssicherungsgesetz⁷ (ESG) im Jahr 1990 keinerlei Raum mehr in der themenübergreifenden rechtswissenschaftlichen Literatur. Selbst in der Fachliteratur anderer Disziplinen ist eine Auseinandersetzung im Wesentlichen ausgeblieben.

So ist dann auch die Kommentarliteratur auf die Arbeit Von Welcks von 1966 zum ESG beschränkt geblieben, die ihrerseits Fragen friedenszeitlicher Versorgungskrisen der damaligen Zielrichtung des ESG folgend noch als Teil des ESG kommentieren konnte (Von Welck 1966). Eine eingehendere Untersuchung liefern lediglich Solmecke & Wolter 1994. Die Arbeit zielt allerdings vorrangig auf Fragen des Zivilschutzes, mithin des ESG (vgl. Solmecke & Wolter, S. 17–25).

Auch im Bereich des Katastrophenschutzrechts sind Ausführungen zur Ernährungsnotfallvorsorge Ausnahmen geblieben, die zudem jeweils auf Randnotizen bzw. den mehr oder weniger umfangreichen Hinweis auf die Existenz derartigen Rechts beschränkt wurden (etwa Unger 2010; Kloepfer 2015)⁸. Am ehesten sind solche Ausführungen noch in den Publikationen der mit dem Vollzug der bestehenden Normen befassten Stellen zu finden, wobei hier der Fokus praxisorientiert ist und folgerichtig eher auf den Fragen möglicher tatsächlicher Gefährdungen bzw. Szenarien als auf der Aufarbeitung der rechtlichen Grundlagen zu ihrer Bekämpfung liegt (etwa BBK 2012)⁹.

Eine umfassende Erläuterung und Einordnung steht damit bis heute aus.

Daran hat auch die Diskussion um den Schutz Kritischer Infrastrukturen nichts geändert, welche sich, obgleich auch die Ernährungsvorsorge eine Kritische Infrastruktur darstellt, wesentlich mit technischen Strukturen, namentlich der IT-Sicherheit, befasst (etwa Kloepfer 2010). Gleiches gilt für die Diskussion um die „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ (BBK 2010a), deren Entwicklung infolge des 11.09.2001 sowie der Sommerhochwasser 2002 an Elbe und Donau die Sicherheitsdebatte seither mitbestimmt.¹⁰ Der in diesem Zusammenhang eingeführte grundgesetzferne Begriff „Bevölkerungsschutz“

⁶ Gesetz vom 20.08.1990 (BGBl. I S. 1766). Zuletzt geändert durch Artikel 362 Zehnte ZuständigkeitsanpassungsVO vom 31.08.2015 (BGBl. I S. 1474).

⁷ Gesetz über die Sicherstellung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.08.1990 (BGBl. I S. 1802). Zuletzt geändert durch Artikel 359 Zehnte ZuständigkeitsanpassungsVO vom 31.08.2015 (BGBl. I S. 1474).

⁸ Etwa Unger 2010, S. 109; nur geringfügig breiter jüngst Kloepfer 2015, § 8 Rn. 259–260.

⁹ Erläuterungen, etwa zum System der Bewirtschaftung, finden sich bei Rasche et al. 2001, S. 53–60. Die Untersuchung speist sich im Wesentlichen aus Befragungen, welche mit an der Umsetzung der ENV (hypothetisch) beteiligten Stellen geführt wurden.

¹⁰ Zur Entwicklung und Umsetzung der neuen Strategie insgesamt Meyer-Teschendorf 2009, S. 1221.

will zwar ein möglichst breites Spektrum abdecken, bleibt aber in der bisherigen Diskussion in Bezug auf die Ernährungsnotfallvorsorge wenig aussagekräftig. Zumindest die Diskussion um das ehemals „verdrängte“ (Trute 2005, S. 342) bzw. „vernachlässigte Rechtsgebiet“ (Stober & Eisenmenger 2005, S. 121) des Katastrophenschutzrechts hat diese jedoch wiederbelebt (etwa Gusy 2011, S. 85; Kloepfer 2007, S. 163; Kloepfer 2015).

Strukturen der Ernährungsnotfallvorsorge in Deutschland

Zu einer Krise in der Ernährungsversorgung kann es grob gesprochen in zwei politischen Situationen kommen, nämlich im Krieg und im Frieden. Während in Kriegssituationen negative Einwirkungen sowohl durch kriegsspezifische Handlungen als auch durch Handelsblockaden o. Ä. möglich sind, stehen in Friedenszeiten eher weniger im Einflussbereich der Menschen stehende Szenarien, wie Missernten oder Naturkatastrophen, im Mittelpunkt der Betrachtung. Seit der Havarie in Tschernobyl haben zudem mögliche Folgen von Schäden in großtechnischen Anlagen an Bedeutung bei der Betrachtung der Gefährdungen für die Sicherheit der Lebensmittelversorgung gewonnen. Die Bedrohung derartiger Anlagen durch terroristische Anschläge in Friedenszeiten mag in den letzten Jahren nicht nachweisbar gestiegen sein, hat aber dennoch an Bedeutung für die öffentliche Diskussion zugenommen.

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Ausgangspunkt der rechtlichen Beurteilung des Systems der Ernährungsnotfallvorsorge in Deutschland ist sowohl in Hinsicht auf das erforderliche Maß des Schutzes als auch auf die Zuständigkeiten dazu zunächst das Grundgesetz.

a) Verfassungsrechtlicher Schutzauftrag

Die Verpflichtung des Staates, sich schützend vor Leben und Gesundheit der Bürger zu stellen, kann im Hinblick auf die Gefahr des Verhungerns bzw. der körperlichen und seelischen Folgen von Mangelernährung aus mehreren Normen des Grundgesetzes abgeleitet werden.¹¹ Das Bundesverfassungsgericht leitet sie seit seiner Entscheidung zur sogenannten Fristenlösung (BVerfGE 39, 1 (46)) in ständiger Rechtsprechung (vgl. BVerfGE 46, 160; 49, 89; 53, 30; 77, 170) aus der objektiven Dimension der Grundrechte her. Dabei kann grundsätzlich jedes Grundrecht eine Schutzpflicht des Staates begründen (Dietlein 2005, S. 81–82).

¹¹ Zur Herleitung von Schutzpflichten des Staates für das menschliche Leben insgesamt BVerfGE 39, 1 (41); 46, 160 (164); 49, 89 (141f.); 53, 30 (57); 56, 54 (8).



Dabei entspringt der Anspruch des Einzelnen gegen den Staat auf Sicherung seiner bloßen Existenz bereits dem Prinzip der Menschenwürde aus Artikel 1 Absatz 1 GG. Kann der Einzelne, etwa bedingt durch eine Naturkatastrophe, nicht mehr selbst für seine Ernährung sorgen, ist der Staat insoweit bereits durch Artikel 1 Absatz 1 GG zum Handeln verpflichtet. Hierfür muss der Gesetzgeber entsprechende taugliche Regelungen treffen (BVerfG, NJW 2010, S. 505 (505)).

Dieses wird gestützt durch das Recht des Einzelnen auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Artikel 2 Absatz 2 GG, wobei Leben schlicht den Erhalt physischer Existenz erfasst (BVerfGE 115, 118 (139)). Die Grenzen der körperlichen Unversehrtheit werden dort überschritten, wo der Einzelne aufgrund einer Versorgungskrise in seinem körperlichen Wohlbefinden beeinträchtigt wird. Auch Artikel 2 Absatz 2 GG begründet damit eine Pflicht des Staates, sich schützend vor das Leben zu stellen.

Diese Schutzpflicht ist zwar vereinzelt im Hinblick auf Naturkatastrophen¹² bzw. auf diesen beruhenden Folgen in Zweifel gezogen worden. Doch selbst Befürworter dieser Auffassungen kommen über die Hinzuziehung des Artikels 20 Absatz 1 GG letztlich zum gleichen Ergebnis.¹³

Inwieweit eine Versorgung in diesem Sinne verfassungsrechtlich oder ernährungswissenschaftlich als ausreichend angesehen werden kann, etwa in Form einer genauen Bezifferung nach Kalorien pro Tag und Person, mag hier dahinstehen, da Ziel des Projekts sowie der erarbeiteten Handlungsempfehlungen ist, eine derartige Situation gar nicht erst entstehen zu lassen, sondern eine (wenn auch reduzierte) Normalversorgung im Rahmen der üblichen Lebensmittelketten und Versorgungswege aufrechtzuerhalten bzw. schnellstmöglich wiederherzustellen.

b) Kompetenzverteilung

Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes greift die vorbeschriebene Trennung nach Krieg und Frieden auf. Dabei ist die Sicherung der Versorgung der Bevölkerung wie der Streitkräfte mit Lebensmitteln im Verteidigungsfall Teil des Zivilschutzes und damit im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 1 GG anzusiedeln. Auf dieser Norm beruht das **ESG**.

Die Versorgung der Bevölkerung im Fall von friedenszeitlichen Krisen der Lebensmittelversorgung unterfällt hingegen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG (Recht der Wirtschaft) sowie Artikel 74 Absatz 1 Nummer 17 GG (Sicherung der Ernährung).

Das Recht der Wirtschaft umfasst hiernach entsprechend der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung „auch (aber nicht nur) alle Vorschriften, die sich auf die

¹² Murswiek 2014, Artikel 2 Rn. 213–214. Anders aber Sachs 2014, Artikel 1 Rn. 38.

¹³ Murswiek 2014, Artikel 2 Rn. 213–214.

Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen“ (BVerfGE 116, 202 (215–216)). Dieses umfasst namentlich auch die Produktion und Verteilung von Gütern der Ernährungswirtschaft sowie den Lebensmittelhandel.

Die Bundeskompetenz zur Sicherung der Ernährung ist vor allem historisch zu verstehen und zwar unter Beachtung der Eindrücke aus der Mangelwirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg.¹⁴ Dieser Kompetenztitel umfasst alle staatlichen Maßnahmen, welche die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln in Friedenszeiten sicherstellen sollen.

Auf diesen beiden Ziffern (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 und 17 GG) beruht das **EVG**. Für Neuregelungen ist dabei zu beachten, dass Gesetze aufgrund der Nummer 17 – anders als solche aufgrund der Nummer 11 – nicht der einschränkenden Voraussetzung des Artikels 72 Absatz 2 GG unterliegen. Gleichzeitig folgt aus der Entstehungsgeschichte des Artikels 74 Absatz 1 Nummer 17 GG jedoch, dass eine Regelung jeweils größere Teile des Bundesgebietes umfassen muss und sich nicht bereits auf solche Konstellationen ausrichten darf, welche nur ganz kleine Teile des Bundesgebietes und der Bevölkerung betreffen. Insoweit handelt es sich vielmehr um Fragen des Katastrophenschutzrechts.

Mangels besonderer Kompetenzzuschreibung für den Bund ist das Katastrophenschutzrecht gem. Artikel 70 Absatz 1 GG als Teil des Gefahrenabwehrrechts den Ländern zugeordnet.

Dass die einzelnen Bereiche sich nicht so strikt abgrenzen lassen, wie es hier zunächst erscheinen mag, zeigt sich nicht zuletzt im Bereich der Katastrophenhilfe des Bundes gem. Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 Satz 1 GG sowie an den mannigfaltigen Verweisungen des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes.

Auch aus finanzpolitischen Gründen stellt sich das Recht der Ernährungsnotfallvorsorge sowie des Zivil- und Katastrophenschutzes damit in der einfachrechtlichen Ausgestaltung und praktischen Übung als besondere Aufgabe namentlich der Kooperation zwischen Bund und Ländern dar.

2. Lebensmittelversorgung und Verteidigung

Die Lebensmittelversorgung im Spannungsfall (Artikel 80a GG) und Verteidigungsfall (Artikel 115a–115l GG) ist nicht Bestandteil des Projekts NeuENV. Dennoch können Teile der Handlungsempfehlungen auch für diese Fälle fruchtbar gemacht werden. Überdies erscheint ein Anriss des entsprechenden Normbestandes geboten, da die Frage der (Wieder-)Zusammenlegung von ESG und EVG einen, wenn nicht den, wesentlichen Gegenstand der Diskussion um die Reform der Ernährungsnotfallvorsorge darstellt.¹⁵

¹⁴ Seiler 2015, Artikel 74 Rn. 60.

¹⁵ Der Vorschlag findet sich bereits bei Rasche et al. 2001, S. 74.



a) Normbestand

(1) Ernährungssicherstellungsgesetz (ESG)

Das ESG dient dem Zweck der Verteidigung, insbesondere soll es die zur Deckung des Bedarfs der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte erforderliche Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft ermöglichen, § 1 Absatz 1 ESG. Zu diesem Zweck können Rechtsverordnungen erlassen werden, etwa über den Anbau von Nutzpflanzen und die Haltung von Tieren oder die Ablieferung von Erzeugnissen. Entsprechende Rechtsverordnungen dürfen nur erlassen werden, um eine Gefährdung der Versorgung zu verhindern oder zu beheben und nur dann, wenn der Zweck der Maßnahmen nicht auf andere Weise durch marktgerechte Maßnahmen erreicht werden kann, § 2 Absatz 1 ESG.

Das ESG sowie die auf ihm beruhenden Verordnungen kommen dabei nur zum Einsatz, wenn entweder der Spannungsfall gem. Artikel 80a GG oder der Verteidigungsfall nach Artikel 115a Absatz 1 GG durch den Bundestag festgestellt wurde, § 2 Absatz 3 ESG, sie werden hierdurch in ihrer Anwendbarkeit gleichsam „entsperrt“¹⁶.

In der Sache führt das ESG im Falle seiner Aktivierung eine Kommandowirtschaft mit dem Ziel ein, u. a. die Ernährung der Bevölkerung und der Streitkräfte sicherzustellen. Um dieses System vorzubereiten, sieht das ESG vor, dass Unternehmen der Ernährungs- und Landwirtschaft Auskunfts- und Meldepflichten auferlegt werden können, § 5 ESG. Auf diese Weise soll den zuständigen Stellen ermöglicht werden, eine entsprechende Wirtschaftsplanung aufzubauen.

Wichtigstes Instrument in diesem Zusammenhang ist die **Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung** (EWMV), welche sich sowohl auf die Verordnungsermächtigungen des ESG als auch auf die des EVG stützt. Die EWMV sieht in §§ 2, 3 vor, dass Inhaber von Betrieben der Lebensmittelwirtschaft verpflichtet sind, alle vier Jahre Angaben zu ihren Betrieben zu übermitteln. Hierzu zählen insbesondere Angaben über Produktions- und Lagerkapazitäten und den Bedarf an Rohstoffen. Aufgrund des als erheblich empfundenen Erhebungsaufwandes werden diese Meldepflichten jedoch regelmäßig und zuletzt bis 2017 **ausgesetzt**.

Die aufgrund des ESG erlassene **Ernährungsbewirtschaftungsverordnung** (EBewiV)¹⁷ bestimmt sodann das konkrete System der Bewirtschaftung. Hierzu wird als wesentlicher Schritt eine Kombination aus Verfügungsbeschränkung und Abgabepflichten für in der Anlage zur Verordnung näher bezeichnete Erzeugnisse der Ernährungswirtschaft eingeführt. Umfasst sind u. a. Getreide sowie daraus hergestellte Produkte, Kartoffeln,

¹⁶ Jarass & Pieroth 2014, Artikel 80a Rn. 4.

¹⁷ Gesetz vom 10.01.1979 (BGBl. I S. 52). Zuletzt geändert durch Artikel 360 Zehnte ZuständigkeitsanpassungsVO vom 31.08.2015 (BGBl. I S. 1474).

Zucker, verschiedene Nutztierarten sowie Erzeugnisse aus diesen, Milch, Fette, Öle sowie insbesondere auch Futtermittel. Innerhalb des Systems werden Erzeugnisse nicht beschlagnahmt, sondern der Verfügungsbeschränkung unterstellt, also ihre Abgabe nur noch gegen Berechtigungsnachweise erlaubt, § 2 EBewiV. Verfügt der Einzelne über derartige Berechtigungsnachweise, kann der Abgabepflichtige die Abgabe nur dann verweigern, wenn der Einzelne nicht bereit ist, den Kaufpreis zu zahlen. Es handelt sich hierbei also um die Einführung eines Kontrahierungszwangssystems.

Die Verteilungswege des Normalfalls (Lieferketten) sollen dabei aufrechterhalten bleiben. Die Direktabgabe von Erzeugern bzw. Herstellern an den Endverbraucher wird jedoch grundsätzlich verboten, § 3 Absatz 1 Satz 2 EBewiV.

Das System der Berechtigungsnachweise teilt sich dabei in Verbraucherkarten (im Sinne von **Lebensmittelmarken**) für den Endverbraucher und **Bezugsscheine** für die übrigen Abnehmer, also namentlich den Handel, aber auch Einrichtungen mit Sammelverpflegungsaufgaben, wie etwa Krankenhäuser oder auch Kasernen. Welche Erzeugnisse und in welcher Menge dem Verbraucher zugeteilt werden, regelt die EBewiV nicht. Dieses ist vielmehr gem. § 13 EBewiV einer entsprechenden Rechtsverordnung (**Lebensmittelzuteilungsverordnung**) vorbehalten, für deren Erlass das Bundeslandwirtschaftsministerium zuständig ist. Zuständig für die Ausgabe der Verbraucherkarten sind die Gemeinden, § 15 EBewiV. Diese geben auch die entsprechenden Bezugsscheine an den Handel ab.¹⁸

Das System der EBewiV ist, wie das ESG selbst, **langfristig angelegt**. Seine Aktivierung würde jedoch auch die im Krisenfall ggf. noch funktionsfähigen **Marktabläufe sofort** strafbewährt (§ 38 EBewiV in Verbindung mit § 22 ESG) **abbrechen**.

Die EBewiV beruht allein auf §§ 1 Absatz 1 Nummer 1 bis 3, 5, 7 bis 9 und 11, §§ 2 und 7 Absatz 1 Satz 1 und 2, § 10 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 9 Satz 1 in Verbindung mit § 25 Nummer 2 Buchstabe b, § 11 Absatz 1 und § 14 Absatz 1 Nummer 1 ESG und ist auch inhaltlich, wie etwa § 1 Absatz 2 Satz 2, Absatz 3 Nummer 2a, § 5, § 7 Absatz 4, welche direkt Bezug auf das ESG und die Streitkräfte nehmen, rein verteidigungsbezogen.

Sämtliche dieser Regelungen finden daher **in friedenszeitlichen Krisen keine Anwendung**. Eine andere Interpretation ist vor dem Hintergrund des § 40 Absatz 2 EBewiV, der den Spannungsfall explizit zur Anwendungsvoraussetzung erklärt, rechtlich ausgeschlossen.¹⁹

¹⁸ Das System erschließt sich wesentlich aus dem Gesetz. Eine übersichtliche Zusammenfassung findet sich bei Solmecke & Wolter 1994, S. 38–40.

¹⁹ Hierzu finden sich teilweise in der einschlägigen Literatur missverständliche Darstellungen, etwa Rexroth 2012, S. 307.



Die EBewiV wird ergänzt durch begleitende „Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Ernährungsbewirtschaftungsverordnung“ (Kloepfer 2014, S. 91 Fn. 441).

Die auf § 1 Absatz 1 Nummer 2, 6 und 7 i.V.m. den §§ 2, 5, 7 Absatz 1 Satz 1 und § 10 Absatz 1 Satz 2 sowie dem § 10 Absatz 9 Satz 1 auch i.V.m. mit dem § 25 Nr. 2b ESG beruhende **Landwirtschaftsveranstaltungsverordnung** (LwVeranIV) von 1983²⁰ wurde mittlerweile aufgehoben.²¹ Diese regelte die Erfassung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und deren Veranlagung, also die Pflicht zur Ablieferung, genauer und konkretisierte damit die bereits in der EBewiV grundsätzlich bestehende Abgabepflicht. Die konkreten Ablieferungsmengen sollten hiernach durch Ablieferungsbescheid festgesetzt werden, § 6 LwVeranIV. Zur Vorbereitung dieser Maßnahmen waren wiederum erweiterte Meldepflichten vorgesehen (§ 4 LwVeranIV).

Als weitere Regelungen waren in diesem Bereich geplant (Rexroth 2012):

- Lebensmittelzuteilungsverordnung (Bestimmung der Zuteilungssätze, Rechtsgrundlage wäre § 13 Absatz 1 EBewiV)
- Umrechnungssätze-Verordnung (Bestimmung der Umrechnungssätze nach denen Hersteller Bezugsscheine über Rohstoffe für die von ihnen zu produzierenden Waren erhalten, Rechtsgrundlage wäre § 27 Absatz 3 EBewiV)
- Preisstopp-Verordnung (sieht die Anordnung eines allgemeinen Preisstopps vor, um trotz sinkenden Angebots einen gewissen Preisstand zu sichern. Rechtsgrundlage wäre § 1 Absatz 1 Nummer 10 ESG)
- Schwundvergütungsverordnung (zum Ausgleich von Verlusten durch die Art der Bewirtschaftung, Rechtsgrundlage wäre § 28 EBewiV)

Keine dieser Verordnungen wurde bisher erlassen.

(2) Weitere verteidigungsbezogene Gesetze

(a) Sicherstellungsgesetze

Das ESG steht hierbei im sachlichen Zusammenhang mit den weiteren Sicherstellungsgesetzen²², die einem im Wesentlichen gleichen Aufbau folgen und weitere, namentlich verteidigungsrelevante, Wirtschaftsbereiche bzw. Güter nutzbar halten sollen. Diese sind namentlich:

- Wirtschaftssicherstellungsgesetz²³

²⁰ Gesetz vom 26.04.1983 (BGBl. I S. 491). Aufgehoben mit Wirkung vom 07.03.2012 durch Artikel 2 VO vom 01.03.2012 (BGBl. I S. 413).

²¹ Durch letzte Änderung der EWMV, Gesetz vom 01.03.2012 (BGBl. I S. 413).

²² Verteidigungsbezogene Regelungen werden regelmäßig als „Sicherstellungsgesetz“ benannt, während friedenszeitlich anwendbare Regelungen den Titel „Vorsorgegesetz“ tragen (Kloepfer 2015, § 7 Rn. 12, § 8 Rn. 236–240.).

²³ Gesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.10.1968 (BGBl. I S. 1069). Zuletzt geändert durch Artikel 262 Zehnte ZuständigkeitsanpassungsVO vom 31.08.2015 (BGBl. I S. 1474).

- Verkehrssicherstellungsgesetz²⁴
- Wassersicherstellungsgesetz²⁵
- Arbeitssicherstellungsgesetz²⁶

(b) BBKG und ZSKG

Weitere relevante Regelungen in diesem Bereich finden sich im BBK-Gesetz sowie im ZSKG. Beide haben für die projektrelevanteren friedenszeitlichen Krisen erhebliche Bedeutung, weshalb sie in diesem Zusammenhang dargestellt werden.

b) Ausführung der Gesetze und Rechtsverordnungen

Die Ausführung des ESG und der auf ihm beruhenden Rechtsverordnungen erfolgt durch die Länder im Auftrag des Bundes, § 10 Absatz 1 Satz 1 ESG („Bundesauftragsverwaltung“). Die Aufgaben der zentralen Planung übernimmt hierbei gem. § 12 ESG die BLE. Hierzu gehört auch die Erfassung von Produktionskapazitäten bereits im Voraus des Anwendungsfalls, weshalb die Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung auch bereits vor diesem Zeitpunkt Anwendung findet bzw. finden kann.

3. Lebensmittelversorgung in Friedenszeiten

In Friedenszeiten sind Kompetenzen, je nach Ursache und Umfang der Krise, unterschiedlich verteilt. Diese Unterscheidung lässt sich schlagwortartig festmachen an den einfachrechtlichen Begriffen „Versorgungskrise“ und „Katastrophe“ bzw. „Großschadensereignis“.

a) Normbestand

(1) Versorgungskrise

Den räumlich umfassenderen Begriff bildet dabei die Versorgungskrise, welche auf die Bundeskompetenz zur Sicherung der Ernährung aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 17 GG bezogen ist und den Anwendungsbereich des EVG eröffnet.

(a) Ernährungsvorsorgegesetz (EVG)

Das EVG wurde 1990 seinem Regelungsgehalt nach aus dem ESG herausgelöst, welches in § 3 ESG a. F. die Anwendung des ESG auch für Versorgungskrisen vorsah. Ziel des

²⁴ Gesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.10.1968 (BGBl. I S. 1082). Zuletzt geändert durch Artikel 499 Zehnte ZuständigkeitsanpassungsVO vom 31.08.2015 (BGBl. I S. 1474).

²⁵ Gesetz vom 24.08.1965 (BGBl. I S. 1225, ber. S. 1817). Zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 20 Gesetz zur Novellierung des Verwaltungszustellungsrechts vom 12.08.2005 (BGBl. I S. 2354).

²⁶ Gesetz vom 09.07.1968 (BGBl. I S. 787). Zuletzt geändert durch Artikel 3 Abs. 2 Gesetz zur Neuregelung der Unterhaltssicherung sowie zur Änderung soldatenrechtlicher Vorschriften vom 29.06.2015 (BGBl. I S. 1061).



Gesetzes war es, ernsthaften Schwierigkeiten bei der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln infolge von Natur- und Umweltkatastrophen, Tierseuchen aber auch einer Störung der Weltmärkte und anderer Faktoren entgegenzutreten.²⁷ Gefahren durch Unfälle in großtechnischen Anlagen waren durch das Reaktorunglück in Tschernobyl in der Wahrnehmung als Bedrohungslagen für die Ernährungsversorgung hinzugetreten (dazu auch Solmecke & Wolter 1994, S. XIV; Von Welck 1966, S. 96–97).

Als solcher anderer Faktor drängt sich zuletzt die Gefahr von Missernten durch pflanzenschutzmittelresistente Schädlinge oder Bakterien auf, die im Mittleren Osten und Mittelmeerraum bereits zu Ernteaussfällen, besonders im Bereich der Oliven- (Pierce-Krankheit) und Dattel- bzw. Kokosernte (*Rhynchophorus ferrugineus*), und dauerhaften wirtschaftlichen Schäden erheblichen Ausmaßes führten.

Weiter ist zu beachten, dass zwar der weltweite Handel die Einfuhr von Lebensmittel erleichtert hat, jedoch in vergleichbarem Umfang die Abhängigkeit der heimischen Wirtschaft von Zulieferungen technischer Betriebsmittel, wie Treibstoff, Dünger und Pflanzenschutzmitteln, gestiegen ist. Dieses gilt insbesondere auch für die Einfuhr von Futtermitteln. Die Spezialisierung der Landwirtschaft tut ihr Übriges (Solmecke & Wolter 1994, S. 4–6).

Zugleich erschien es der Bundesregierung ausweislich des Gesetzesentwurfs bei der Vorbereitung des Gesetzes notwendig, Bund und Länder einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände zu notwendigen Vorsorgemaßnahmen zu verpflichten.²⁸ Letzteres bezieht sich im Wesentlichen auf die Vorbereitung des Vollzugs des EVG.

Ist damit das Ziel des Gesetzes als Sicherung der ausreichenden Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft konkretisiert, § 1 Absatz 1 EVG, wirft die nähere Zielbestimmung in Bezug auf „den Fall einer Versorgungskrise“ definitorische Fragen auf.

Gem. § 1 Absatz 2 EVG liegt eine Versorgungskrise im Sinne des Gesetzes 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. Wann eine solche Versorgungskrise vorliegt, entscheidet die Bundesregierung durch Rechtsverordnung, § 3 Absatz 2 Satz 1 EVG.

Während der Bedarf an lebenswichtigen Erzeugnissen, also der konkrete Bedarf an erforderlichen Nahrungsmitteln, sich aufgrund medizinischer Kriterien noch relativ deutlich feststellen lässt (vgl. dazu die entsprechenden Ausführungen der Arbeitspakete), die

²⁷ Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 11/6157, S. 1.

²⁸ Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 11/6157, S. 1.

Definition der Erzeugnisse selbst durch § 1 Absatz 3 EVG geliefert wird und man der Bundesregierung bei der Frage, wann marktgerechte Maßnahmen nicht, nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln Abhilfe schaffen können, einen gewissen Einschätzungsspielraum zugestehen muss, ist dies für die Frage danach, wann von „**wesentlichen Teilen des Bundesgebietes**“ ausgegangen werden kann, nicht ohne Weiteres möglich.

Unter Betrachtung der Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 17 GG wird es diesbezüglich wohl am zielführendsten sein, auf einen wesentlichen Teil der Bevölkerung des Bundesgebietes und nicht etwa auf die Betroffenheit einer bestimmten mengenmäßigen Zahl von Bundesländern oder deren Fläche abzustellen.

Dieses hat allerdings zur Folge, dass der **Anwendungsbereich des EVG** erheblich sinkt und selbst größere Naturkatastrophen, wie etwa der im Wintersturmszenario angenommene Schneesturm in Norddeutschland, die Bundesregierung nicht zur Feststellung einer Versorgungskrise berechtigen würden.

Dieses Ergebnis scheint auch in Anbetracht des Gesamtsystems angemessen.

Wie das ESG ermöglicht das EVG eine **langfristig angelegte wirtschaftliche Lenkung** für Notstände. Zu diesem Zweck lässt das EVG in § 2 Absatz 1 den Erlass von Rechtsverordnungen zu, die dem ESG vergleichbar etwa den Anbau von Nutzpflanzen, die Haltung von Tieren und in Nummer 2 den gesamten übrigen Herstellungs- bzw. Produktions- und Veredelungsprozess sowie die Ablieferung, Zuteilung, Verwendung und quasi jeglichen anderen denkbaren Arbeitsschritt in Bezug auf Erzeugnisse im Sinne des § 1 Absatz 3 EVG umfassen. Darüber hinaus können Vorschriften erlassen werden über die Beschaffenheit der Erzeugnisse, ihre gewerbsmäßige Abgabe, die Festsetzung von Preisen und Lieferbedingungen bis hin zur vorübergehenden Umstellung ganzer Betriebe der Ernährungswirtschaft.

Zur Vorbereitung bzw. Umsetzung dieses Bewirtschaftungssystems können zudem Rechtsvorschriften erlassen werden, welche Betrieben der Ernährungs- und Landwirtschaft Melde- und Auskunftspflichten auferlegen, § 2 Absatz 1 Nummer 7, 8 EVG.

Das nahezu allumfassende System wird jedoch zumindest durch in Anbetracht des Übermaßverbotes **deklaratorische Beschränkungsklauseln** (§ 2 Absatz 1 a.E., Absatz 3 Satz 1 EVG) eingefasst. Allerdings zielt das EVG, insoweit anders als das ESG, nicht auf eine komplette Umstellung auf eine Staats- oder Kriegswirtschaft, sondern darauf, trotz der erheblichen Eingriffsmöglichkeiten die wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten der



Beteiligten möglichst wenig zu beschränken und so die Leistungsfähigkeit der Gesamtwirtschaft möglichst wenig zu beeinträchtigen, § 2 Absatz 3 Satz 2 EVG.²⁹

Bund und Ländern – einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbänden – legt das EVG in § 8 auf, die organisatorischen, personellen und materiellen Voraussetzungen für den Vollzug der zur Erreichung des Gesetzeszwecks erforderlichen Maßnahmen zu schaffen.

Einen relativ breiten Rahmen nehmen **datenbezogene Regelungen** ein. So bestimmt § 9 EVG, dass zur Durchführung von Rechtsverordnungen aufgrund des EVG und auch bereits zur Vorbereitung solcher Rechtsverordnungen alle im Bereich der Ernährungs- und Landwirtschaft tätigen natürlichen und juristischen Personen und Personenvereinigungen den zuständigen Stellen auf Verlangen Auskünfte zu geben haben, insbesondere über Bestands- und Produktionsdaten. Hierzu werden überdies umfangreiche Betretungs- und Prüfungsrechte eingeräumt, § 9 Absatz 2 EVG.

Nach der Feststellung einer Versorgungskrise sind zudem die Meldebehörden den zuständigen Ernährungsbehörden gegenüber verpflichtet, Personendaten der Verbraucher zu übermitteln, § 9 Absatz 4 Satz 1 EVG. Darüber hinaus wird den Ernährungsbehörden das Recht eingeräumt, von anderen Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen Einzelangaben anzufordern, etwa über Namen und Anschriften von ernährungs- und landwirtschaftlichen Betrieben, deren Art- und Produktionsausrichtung, die Bestands- und Produktionsdaten sowie Produktionskapazitäten, § 9 Absatz 4 Satz 2 EVG. Die zuständigen Stellen erhalten so umfassenden Zugang zu **bei anderen Behörden zu anderen Zwecken gespeicherten Daten**. Diese Übermittlung kann darüber hinaus auch bereits vor Feststellung der Versorgungskrise verlangt werden, soweit es für Zwecke der Vollzugsvorbereitung erforderlich ist, § 9 Absatz 4 Satz 3 EVG. Rein zu statistischen Zwecken erhobene Daten werden jedoch ausgenommen, § 9 Absatz 4 Satz 4 EVG.

Die Nichtbefolgung der erlassenen Rechtsverordnungen sowie unrichtige Auskunftserteilungen im soeben beschriebenen Umfang sind bußgeld- und im Wiederholungsfall strafbewährt.

Insgesamt stellt das EVG damit ein umfassendes Bewirtschaftungssystem zur Verfügung, welches durch Rechtsverordnungen ausgefüllt werden kann, wobei namentlich Pflichten in Bezug auf Daten bereits vor Feststellung einer Versorgungskrise Anwendung finden.

(b) Rechtsverordnungen aufgrund des EVG

Die einzige bisher aufgrund des EVG erlassene Rechtsverordnung ist die **EWMV**, welche durch die Bundesregierung erlassen wurde und sich neben dem ESG auch auf die § 2 Absatz

²⁹ Das ESG enthält zwar in § 2 Absatz 2 eine gleichlautende Bestimmung, die allerdings durch die konkrete Ausgestaltung der EBewiV obsolet wird.

1 Nummer 7 i.V.m. Absatz 3, § 3 Absatz 1, § 4 Absatz 1 und § 16 Nummer 2 b) jeweils i.V.m. § 3 Absatz 4 Satz 1 des EVG stützt.

Weitere Verordnungen wurden aufgrund des EVG bisher nicht erlassen. Es wird jedoch angenommen, dass diese für den Bedarfsfall vorbereitet sind (sogenannte „**Schubladenverordnungen**“).

Hintergrund dieses Unterschiedes zum ESG ist, dass Rechtsverordnungen aufgrund des EVG mit ihrem Erlass in Kraft treten sollen und damit nicht mehr, wie etwa die EBewiV, einer weiteren Aktivierung bedürfen.

(c) Weitere friedenszeitliche Gesetze

Wie bereits für das ESG dargestellt, steht auch das EVG in friedenszeitlichen Krisen nicht allein, sondern ist wiederum in ein System weiterer Versorgungs- bzw. Sicherungs- und Leistungsgesetze eingebunden. Diese sind namentlich:

- Energiesicherungsgesetz³⁰
- Verkehrsleistungsgesetz³¹

Anders als die verteidigungsrelevanten Gesetze und Rechtsverordnungen enthalten diese keine besonderen Aktivierungsklauseln für einzelne Regelungen, sondern müssen jeweils speziell freigeschaltet werden, vgl. § 3 Absatz 3 EnSiG; § 3 Absatz 2 EVG: „**Feststellung** der Versorgungskrise“ durch die Bundesregierung; § 2 Absatz 1 Verkehrsleistungsgesetz.

b) Ausführung der Gesetze und Rechtsverordnungen

(1) EVG

Die Ausführung des EVG und der auf ihm beruhenden zu erlassenden Rechtsverordnungen obliegt den Ländern als eigene Angelegenheit, Artikel 71 GG. Soweit Rechtsverordnungen eine zentrale Bearbeitung erforderlich machen, kann diese durch die BLE ausgeführt werden, § 4 EVG. Im Rahmen der Ausführung durch die Länder sind auch Einzelweisungen des Bundeslandwirtschaftsministeriums unter bestimmten Voraussetzungen möglich, § 5 EVG.

Die BLE ist auch berechtigte Stelle zur Anforderung von Transportleistungen nach dem Verkehrsleistungsgesetz, § 7 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 5 Verkehrsleistungsgesetz.

³⁰ Gesetz vom 20.12.1974 (BGBl. I S. 3681). Zuletzt geändert durch Artikel 324 Zehnte ZuständigkeitsanpassungsVO vom 31.08.2015 (BGBl. I S. 1474).

³¹ Gesetz vom 23.07.2004 (BGBl. I S. 1865). Zuletzt geändert durch Artikel 511 Zehnte ZuständigkeitsanpassungsVO vom 31.08.2015 (BGBl. I S. 1474).



(2) Katastrophe

(a) Katastrophenrecht als Ländersache

Mangels einer Zuweisung der entsprechenden Gesetzgebungskompetenz für den Bund ist das Katastrophenschutzrecht gem. Artikel 71 GG, als Teil des Gefahrenabwehrrechts, Ländersache. Entsprechend bestehen in diesem Bereich 16 Landesgesetze, teils auch unterschiedlicher Namensgebung, etwa „Katastrophenschutzgesetz“, „Gesetz über die Gefahrenabwehr bei Katastrophen“ (Berlin) oder „Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung“ (NRW).

(b) Katastrophe, Notstand, Großschadensereignis

Diese decken sich, wie bereits aus den unterschiedlichen Benennungen folgt, weder inhaltlich noch in der Wahl ihrer Begriffe vollständig, sodass zum Teil auf „öffentliche Notstände“, zum Teil auf „Großschadensereignisse“, zum Teil auf „Katastrophen“ abgestellt wird oder gleich mehrere dieser Begriffe nebeneinanderstehen³² oder zur gegenseitigen Definition herangezogen werden. Beispielhaft sei hier § 1 Absatz 2 Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz genannt, der besagt:

„Ein Katastrophenfall im Sinne des Gesetzes ist ein Notstand, bei dem Leben, Gesundheit, die lebenswichtige Versorgung der Bevölkerung, die Umwelt oder erhebliche Sachwerte in einem solchen Maß gefährdet oder beeinträchtigt sind, dass eine Bekämpfung durch die zuständigen Behörden und die notwendigen Einsatz- und Hilfskräfte eine zentrale Leitung erfordert.“

Daraus lassen sich drei Punkte entnehmen, welche für die Einordnung einer Situation als Katastrophe bzw. Großschadenslage weitestgehend für alle Landesgesetze entscheidend sind (nach Gusy 2011, S. 86):

1. Schädigung bestimmter Schutzgüter,
2. Erfordernis einer einheitlichen Leitung,
3. Erfordernis einer Verstärkung vorhandener Ressourcen.

Namentlich das Kriterium der **Schädigung bestimmter Schutzgüter** wird in Krisen der Ernährungsversorgung erfüllt. Der genannte § 1 Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz greift dieses, sowohl mit der Gefährdung von Leben und Gesundheit als auch mit dem Begriff der „lebenswichtigen Versorgung der Bevölkerung“, auf.

Das Kriterium des Erfordernisses einer **einheitlichen Leitung** kann sich, etwa in einem dem Projekt zugrunde liegenden Wintersturmszenario, dadurch ergeben, dass eine größere Zahl von Personen keinen Zugang mehr zur Lebensmittelversorgung hat und die Koordination

³² Etwa § 16 Absatz 1 Saarländisches Katastrophenschutzgesetz einerseits und § 16 Absatz 2 andererseits.

der Hilfeleistung, insbesondere auch in Form einer Prioritätensetzung zugunsten vulnerabler Gruppen wie beispielsweise Schwangere, Kleinkinder oder Pflegebedürftige, erforderlich wird.

Die **Verstärkung vorhandener Ressourcen** wird in Ernährungsvorsorgesituationen dann nötig, wenn, etwa in Ballungszentren, die Betroffenenzahl die Möglichkeiten der zuständigen Stellen übersteigt oder aber, etwa im ländlichen Raum, der Zugang zu Hilfebedürftigen nicht mehr mit den vorhandenen Mitteln hergestellt werden kann.

Dabei zielt das Katastrophenschutzrecht – wie das Recht der Ernährungsnotfallvorsorge im Übrigen – jedoch **nicht** auf die **Verhinderung** des Eintritts der Katastrophenlage bzw. der Versorgungskrise, sondern befasst sich vielmehr mit der **Bewältigung** der eingetretenen Lage bzw. deren Folgen.

Die Komponente der eine zuständige Stelle überfordernden Lage, also die Verbindung aus den genannten Nummern 2 und 3 bildet dabei den Anschlusspunkt zur Katastrophenhilfe des Bundes (Gusy 2011, S. 86 Fn. 4).

4. Katastrophenhilfe des Bundes

a) Bundeskompetenz

Waren Regelungen zur Katastrophenhilfe des Bundes zum Erlasszeitpunkt des BBKG noch hinsichtlich ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzgrundlage nicht unumstritten (vgl. etwa Begründung im Entwurf zum BBKG, vgl. Entwurf BBKG, BT-Drs. 15/2286, S. 7), wird diese nach der Entscheidung des BVerfG zum Luftsicherheitsgesetz (BVerfGE 115, 118) nunmehr weitüberwiegend Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 Satz 1 GG entnommen.³³

Das BVerfG erklärte in seiner Entscheidung bereits im ersten Leitsatz, der Bund habe unmittelbar aus Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 Satz 1 GG, also ohne „Umweg“ über die Kompetenznormen der Artikel 71ff. GG, das Recht zur Gesetzgebung für Regelungen, die das Nähere über den Einsatz der Streitkräfte bei der Bekämpfung von Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen nach diesen Vorschriften und über das Zusammenwirken mit den beteiligten Ländern bestimmen. Der Begriff des besonders schweren Unglücksfalls umfasse dabei auch Vorgänge, die den Eintritt einer Katastrophe mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit erwarten lassen (BVerfGE 115, 118 (Ls. 1 sowie Rn. 141).

Hintergrund dieser Kompetenzzuschreibung ist die Überlegung, dass der Bund, wenn er zur Hilfeleistung im Katastrophenfall nach dem GG verpflichtet ist, auch entsprechende Maßnahmen zur Vorbereitung dieser Hilfeleistung treffen darf. Die Bundesregierung hat

³³ Vgl. dazu Bauer 2015, Artikel 35 Rn. 10; Erbguth 2014, Artikel 35 Rn. 38; Kloepfer 2015, § 7 Rn. 6.



diese Argumentation in der Begründung zur Gesetzgebungskompetenz im Rahmen des ZSKG ausdrücklich aufgegriffen (Begründung zum ZSKG, BT-Drs. 16/11338, S. 9). Im Übrigen beruhen die Regelungen weiter auf der Zivilschutzkompetenz des Artikel 73 Absatz 1 Nummer 1 GG.

b) Normbestand

Entsprechend hat der Bund seine bereits mit Errichtung des BBKG³⁴ begonnene Umsetzung der „Neuen Strategie“ mit der Umgestaltung des Zivilschutzgesetzes³⁵ zum Zivilschutz- und Katastrophenhilfeleistungsgesetz fortgesetzt und hiermit die einfachrechtliche Grundlage für seine Hilfeleistung in Katastrophenfällen geschaffen.

(1) BBKG

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (**BBK**) zeigte bereits bei seiner Errichtung durch die Namensgebung, dass der Weg des reinen Zivilschutzes verlassen und der Weg zu einer „Dienstleistungsfunktion“ im Rahmen der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei großflächigen oder national bedeutsamen Gefahrenlagen betreten wurde (vgl. Entwurf BBKG, BT-Drs. 15/2286, S. 7). Zum einen wurde der im Grundgesetz nicht vorgesehene Begriff des **Bevölkerungsschutzes** einfachrechtlich eingeführt und damit der Bereich des Zivilschutzes überschritten. Zum anderen positionierte sich der Bund über die Einrichtung des BBK als **Zentralstelle** für die Katastrophenhilfe des Bundes in diesem Bereich deutlich stärker. Katastrophenhilfe meint in diesem Zusammenhang namentlich Informations- und Koordinationsformen, welche der Bund zur Unterstützung des Krisenmanagements der Länder vorhält (vgl. Entwurf BBKG, BT-Drs. 15/2286, S. 7). Damit sind folglich die „nicht-operativen Dienstleistungen des Bundes im Rahmen der Bund-Länder-Zusammenarbeit“ umfasst (vgl. Entwurf BBKG, BT-Drs. 15/2286, S. 7).

Unter anderem für diese Informations- und Koordinationsaufgaben, besonders für solche des Ressourcenmanagements, betreibt das BBK das gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern (**GMLZ**), welches sich zur Beschaffung von Informationen etwa des Deutschen Notfallvorsorge-Informationssystems (**deNIS**) bedient (Meyer-Teschendorf, 2009, S. 1223).

(2) ZSKG

Das Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG) stellt die Fortschreibung³⁶ des Zivilschutzgesetzes³⁷ unter den Voraussetzungen der Neuen Strategie dar (dazu insg. Meyer-Teschendorf 2009, S. 1224–1229) was bereits in der neuen Namensgebung deutlich wird. Mit diesem Gesetz wurde auf einfachrechtliche Grundlage

³⁴ Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.

³⁵ Zivilschutzgesetzänderungsgesetz vom 02.04.2009 (BGBl. I S. 693).

³⁶ Zivilschutzgesetzänderungsgesetz vom 02.04.2009 (BGBl. I S. 693).

³⁷ Zivilschutzgesetz vom 25.03.1997 (BGBl. I S. 726).

gestellt, was längst praktische Übung war, nämlich die Nutzung der Ausstattung des Bundes für den Zivilschutzfall durch die Länder für den Katastrophenfall (sogenannte „Doppelfunktion“ bzw. „Doppelnutzen“³⁸).

Zu diesem Zweck wurde § 12 ZSKG neu eingefügt, welcher die Einrichtungen des Bundes erfasst, während der neue § 13 Absatz 3 ZSKG diejenige Ausstattung für die Erfüllung der Aufgaben im Katastrophenschutz durch die Länder freigibt, welche diesen durch den Bund ergänzend für den Zivilschutz bereitgestellt wurden. Mit gleicher Zielrichtung wurde zudem die Aus- und Fortbildung des Bundes für die Länder ausgeweitet, § 14 ZSKG.

Die **Koordinierungsfunktion** des Bundes bringt § 16 ZSKG zum Ausdruck. Nach dessen Absatz 1 dürfen die **Einrichtungen** und **Vorhaltungen** des BBK, insbesondere im Bereich Lageerfassung und -bewertung sowie Nachweis und Vermittlung von Engpassressourcen, auch im Rahmen der Amtshilfe nach Artikel 35 Absatz 1 des Grundgesetzes zur Unterstützung eines Landes verwendet werden. Die eine Einrichtung ist das **BBK** mit dem von ihm betriebenen GMLZ. Die andere ist das **THW**. Zur Ausstattung gehören beispielsweise **Einsatzfahrzeuge**, etwa zur ABC-Erkundung oder zur Dekontamination.³⁹

§ 16 Absatz 2 stellt klar, dass die Unterstützung nach Absatz 1 auch die Koordinierung von Hilfsmaßnahmen durch den Bund umfasst, soweit ein oder mehrere Länder darum ersuchen. Die entsprechenden **Koordinierungsinstrumente** hält der Bund gem. § 16 Absatz 3 ZSKG vor.

Davon **unberührt** bleibt das operative Krisenmanagement der Länder, § 16 Absatz 3 ZSKG. Anordnungs- und Weisungsrechte des Bundes diesbezüglich wurden nicht eingeführt.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben wurden dem BBK umfangreiche **Datenerhebungs- und Verwendungsbefugnisse** eingeräumt, welche die Zwecke des Katastrophenschutzes explizit umfassen, § 17 ZSKG. Die gem. § 17 Absatz 1 ZSKG erfassten Daten dürfen dabei an die am Katastrophenschutz mitwirkenden Stellen übermittelt werden, wobei es anders als im EVG eines Ersuchens nicht mehr bedarf, § 17 Absatz 2 ZSKG.

Eine weitere Vereinheitlichung von Katastrophenschutz und Zivilschutz wird dadurch erreicht, dass die durch den Bund entwickelten Rahmenkonzepte für den Zivilschutz auch den Ländern als Empfehlungen für den Katastrophenschutz zur Verfügung gestellt werden.

Einen weiteren Verbindungspunkt bietet der Schutz Kritischer Infrastrukturen, etwa § 17 Absatz 1 Satz 2c) sowie § 18 Absatz 2 ZSKG.

Das ZSKG hat damit die Verschränkung von Katastrophenschutz und Zivilschutz erheblich verstärkt und teilweise bis zur Grenze des verfassungsrechtlich zulässigen überwunden (mit

³⁸ Meyer-Teschendorf 2009, S. 1222 sowie BT-Drs. 16/11338, S. 9.

³⁹ Zahlen dazu bei Meyer-Teschendorf 2009, S. 1225–1226.



positiverer Konnotation Meyer-Teschendorf 2009, S. 1223). Ein „Mehr“ an Vereinheitlichung wäre ohne Änderung der Verfassung wohl nicht mehr möglich.

Ist die Ernährungsnotfallvorsorge demnach im Rahmen der Versorgungskrisen zunächst Bundesangelegenheit, so hat sich der Bund auch für die Ernährungsfragen, welche im Rahmen der landesrechtlich zu bestimmenden Katastrophen liegen, durch die Ausweitung des Zivilschutzes eine stärker hervorgehobene Rolle gesichert.

5. Akteure und Maßnahmen

Zusammenfassend treffen damit entsprechend der unterschiedlichen Ursachen und Kompetenzen auf dem Gebiet der Ernährungsnotfallvorsorge verschiedene Akteure aufeinander, deren Handeln, nicht erst nach Eintritt des Krisenfalls, kooperativ abzustimmen ist.

Hierbei sind zunächst das **Bundesministerium für Landwirtschaft**⁴⁰ und die zu seinem Geschäftsbereich gehörende Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) zu nennen, welche namentlich im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung der Rechtsverordnungen nach dem EVG Aufgaben erfüllt. So ist diese für zentrale Feststellungsaufgaben nach § 6 EVG (sowie § 12 ESG) zuständig und übernimmt die Versorgungsplanung (gem. § 6 Nummer 2 EVG). Eine zentrale Rolle im System der Bewirtschaftung spielt dabei auch die Auswertung der Ergebnisse der EWMV.

Die BLE ist darüber hinaus zuständig für die **staatliche Vorratslagerhaltung**. Diese besteht derzeit aus:

- der **Zivilen Notfallreserve**, welche Bestände an Reis, Erbsen, Linsen, Kondensmilch und Vollmilchpulver⁴¹ umfasst, wobei die Milchprodukte nicht in staatlich gemieteten Lagern aufbewahrt werden, sondern als Garantielager bei den jeweiligen Erzeugern bestehen, um so leichter gewälzt werden zu können. Diese ursprünglich zu Verteidigungszwecken gehaltenen Reserven umfassten ehemals auch Fleischkonserven (Von Welck 1966, S. 132–133).
- **Bundesreserve Getreide**, bestehend aus Weizen, Hafer, Roggen, welche zunächst aus Sicherheitsgründen, also für Versorgungskrisen, vorgehalten wurde (Von Welck 1966, S. 132).

Beide Arten der Vorratshaltung beruhen nicht auf dem ESG (namentlich nicht auf § 6 ESG), **EVG** (namentlich nicht § 8 EVG) **oder einer sonstigen einfachrechtlichen Pflicht des Bundes**. Der BLE wurde vielmehr schlicht eine entsprechende Aufgabe – zur

⁴⁰ In der jeweils aktuellen Ressortbezeichnung, derzeit „Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft“.

⁴¹ Rexroth 2012, S. 308. Dort auch zu Zahl und Inhalt der staatlichen Lager.

Fortführung – zugewiesen, § 2 Absatz 1 Nummer 4 BLEG.⁴² Über die Fortführung dieser Art der Lagerhaltung entscheidet der Bundestag via Mittelzuweisung im Haushaltsplan (vgl. etwa Haushaltsgesetz 2013 (Entwurf), BT-Drucks. 17/10200, Anlage 2, S. 49 und 69).

Wie genau diese Lagerwaren in den Verbrauch gelangen sollen, scheint unklar. Rexroth geht von staatlicher „Verteilung über Sammelverpflegungsstellen der Kreise und kreisfreien Städte unter Beteiligung des Technischen Hilfswerks (THW) und anderer Hilfsorganisationen“ aus (Rexroth 2012, S. 311). Die Reserven scheinen damit eine Lücke schließen zu sollen, bis die Versorgungskrise beendet ist oder die staatliche Bewirtschaftung greift.

Weiter ist über die beschriebenen Aufgaben des BBK auch das BMI befasst. Verteidigungsbezogene Regelungen treffen zudem das Verteidigungsministerium.

Auf Länderebene treten die **ENV-Beauftragten** hinzu sowie für die jeweiligen ENV-Beauftragten der **Kommunen** sowie diese selbst als Ernährungsämter oder als Katastrophenschutzbehörden. Teilweise sind einzelne Stellen so gleich auf zwei Wegen in die Ernährungsnotfallvorsorge eingebunden.

Die **Hilfsorganisationen** werden weder im EVG noch ESG angesprochen, ihre Einbeziehung ist damit nicht vorgesehen. Selbst die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung spricht den Hilfsorganisationen keine Rolle zu. Nach Rexroth sollen die Hilfsorganisationen im Falle der Einrichtung von Sammelverpflegungsstellen mitwirken (Rexroth 2012, S. 311). Die gesetzliche Grundlage dafür lässt sich allerdings nur über den Umweg des § 26 ZSKG finden. Dieser bestimmt, dass sich die Mitwirkung der öffentlichen und privaten Organisationen bei der Erfüllung der Aufgaben nach dem ZSKG nach den landesrechtlichen Vorschriften für den Katastrophenschutz richtet. Zumindest im Bereich des ESG sind somit die Hilfsorganisationen über ihre Tätigkeit im Zivilschutz miterfasst.

Im Rahmen der Katastrophenschutzgesetze der Länder, auf welche wie gezeigt auch das ZSKG abstellt, ist die Einbindung der Hilfsorganisationen stärker ausgeprägt, etwa in den §§ 18ff. FSHG NRW, § 9 Katastrophenschutzgesetz Baden-Württemberg und Artikel 7 BayKatSchG. Voraussetzung der Mitwirkung der Hilfsorganisationen ist dabei jeweils, dass diese ihre Bereitschaft zur Hilfeleistung gegenüber dem Land erklären (Bereitschaftserklärung) und anschließend deren Fähigkeit zur Hilfeleistung durch die zuständigen staatlichen Stellen geprüft wird (Anerkennungsverfahren).⁴³ Die Hilfsorganisationen werden dabei im Regelfall als Verwaltungshelfer tätig, was allerdings nur in wenigen Gesetzen, etwa § 18 Absatz IV FSHG NRW, ausdrücklich geregelt wird. Die Bereitschaftserklärung kann allerdings durch die Hilfsorganisationen auch

⁴² Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung vom 02.08.1994, BGBl. I, S. 2018.

⁴³ Zum Verfahren Kloepfer 2015, § 10 Rn. 136–139.



zurückgezogen werden, wofür Fristen bestehen können (etwa § 4 Absatz 2 SächsKatastrophenschutzVO).

Ernährungs- und Landwirtschaft werden in ESG und EVG wesentlich **als Adressaten** staatlicher Anordnung im Wege der Bewirtschaftung angesprochen. Mitwirkungsrechte bestehen nicht. Es kann lediglich durch Rechtsverordnung bestimmt werden, dass deren Verbände und Vereinigungen bei der Ausführung der Rechtsverordnungen beratend mitwirken (§ 7 Absatz 1 Nummer 1 EVG, § 14 Absatz 1 Nummer 1 ESG). Die Zusammenarbeit zwischen Verbänden und staatlichen Stellen erschien dem im Gesetzgebungsverfahren federführenden Ausschuss zwar als bedeutsam, zu einer allgemeinen Verpflichtung der Behörden konnte sich der Ausschuss aber nicht entschließen und beließ es bei der Empfehlung, dass von der Möglichkeit, die Verbände mitwirken zu lassen, Gebrauch gemacht werde (Von Welck 1966, S. 249 mit den entsprechenden Fundstellen aus dem Gesetzgebungsverfahren). Im Gesetz hat dieses jedoch keinen Niederschlag gefunden. Der **Lebensmitteleinzelhandel** taucht nur im Rahmen der Bewirtschaftungsverordnung als Verteiler an den Verbraucher auf und wird hierfür in das Bewirtschaftungssystem aus Bezugsberechtigungen eingebunden.

Ebenso fehlt die Einbindung des Lebensmitteleinzelhandels in den Katastrophenschutzgesetzen. Die Hilfsorganisationen, welche selbst keine umfangreiche Lebensmittelvorratshaltung betreiben, haben für die Beschaffung von Lebensmitteln im Einsatzfall in unterschiedlichem Umfang jedoch Rahmenverträge mit Teilen des Lebensmitteleinzelhandels getroffen.

ESG und EVG enthalten damit – wenn auch durch ein die Eigenständigkeit begrenzendes Bewirtschaftungssystem – durchaus den Gedanken, dass derjenige, welcher im Normalfall Aufgaben der Ernährungsversorgung übernimmt, dieses auch im Krisenfall in vergleichbarer Weise tun soll und dafür in gewissem Umfang bereits im Normalfall Vorbereitungen zu treffen hat (Gusy 2011, S. 92). In den Katastrophenschutzgesetzen ist dieser Gedanke noch unterrepräsentiert.

Den geringsten Teil der Aufmerksamkeit widmen die Regelungen der Ernährungsnotfallvorsorge und des Katastrophenschutzes schließlich ihrem eigentlichen Schutzziel, den Privaten. Diese erscheinen wesentlich als Objekt der Hilfeleistung, das bestenfalls staatliche Lösungen nicht stört. Die Ansicht, dass die Einbeziehung der **Bevölkerung** bzw. die Nutzung ihrer Selbstschutz- und Selbsthilfepotenziale zur Lösung der jeweiligen Probleme genutzt werden könnte oder gar von besonderer Bedeutung ist (so Trute 2005, S. 350), steht den genannten Regelungen fern.

6. Ernährungsnotfallvorsorge in der EU

Die EU hat derzeit keine ausdrückliche Kompetenz für Regelungen auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes oder der Ernährungsnotfallvorsorge. Anders verhält es sich mit der Lebensmittelsicherheit, etwa bei Verunreinigungen oder Krankheiten.

Bestehende ältere Regelungen, wie zum Beispiel das „Gemeinschaftsverfahren zur Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei Katastrophenschutzmaßnahmen“⁴⁴, beruhen noch auf der Generalklausel des Artikels 308 EGV.

Die EU fördert damit gem. Artikel 196 AEUV die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten,⁴⁵ welche zur gegenseitigen Unterstützung gem. Artikel 222 Absatz 2 Satz 1 AEUV verpflichtet sind. Eine Zuständigkeit an Stelle der Mitgliedsstaaten sowie eine Harmonisierung schließen Artikel 2 Absatz 5 Unterabschnitt 1 AEUV (**Substituierungsverbot**) und Unterabschnitt 2 (**Harmonisierungsverbot**) jedoch aus. Insbesondere sind der EU auch die Aufstellung eigener Katastrophenschutzeinheiten sowie die Einrichtung von weisungsbefugten Einsatzleitungen nicht erlaubt.

7. Zusammenfassung

Eine Katastrophe im Sinne des Katastrophenschutzrechts der Länder wird nur in den seltensten Fällen eine Versorgungskrise im Sinne des EVG nach sich ziehen. Demgegenüber werden Versorgungskrisen im Sinne des EVG zugleich regelmäßig ein Katastrophenereignis („öffentlicher Notstand“) im Sinne des Landeskatastrophenschutzrechts sein. Die **Verschränkung der Kompetenzen** führt dabei zu einem erheblichen Maß an **Kooperation** und – je nach Umfang der Krise – **Koordination**. Dieses ist letztlich auch die grundgesetzliche Vorgabe, welche zwar eine Trennung von Zivil- und Katastrophenschutz voraussetzt und anordnet, damit jedoch kein Verbot der Zusammenarbeit statuiert, sondern gerade diese Zusammenarbeit im Sinne des Artikel 35 GG verlangt. Für die Trennung von Katastrophenschutz als Landesrecht und „Sicherung der Ernährung“ nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 17 GG gilt dieses entsprechend.

Die aktuelle Rechtslage blendet dabei die Möglichkeiten der Ernährungs- und Lebensmittelwirtschaft sowie des Handelns zur eigenverantwortlichen Behebung von Problemen in der Lieferkette weitestgehend aus bzw. sieht Private eher als **Nebenakteure**

⁴⁴ Entscheidung der Kommission vom 29.12.2003 mit Bestimmungen zur Durchführung der Entscheidung 2001/792/EG des Rates über ein Gemeinschaftsverfahren zur Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei Katastrophenschutzmaßnahmen. Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2003) 5185 (ABl. Nr. L 87 S. 20). Aufgehoben mit Wirkung vom 06.09.2014 durch Art. 57 DB 2014/762/EU zu Vorschriften für das EU-Katastrophenschutzverfahren vom 16.10.2014 (ABl. Nr. L 320 S. 1).

⁴⁵ Zur Koordination im Sinne von Informationsweitergabe wurde das „Monitoring and Information Center“ (MIC) der Kommission eingerichtet.



der staatlichen Kommandowirtschaft. Hierzu wird durch das EVG und ESG ermöglicht, umfangreiche Verpflichtungen für die Privaten anzuordnen.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN DES PROJEKTS NEUENV ZUM REFORM-PROZESS DER ERNÄHRUNGSNOTFALLVORSORGE

Von den zahlreichen Handlungsempfehlungen, welche in den Arbeitspaketen entwickelt wurden, können hier nur einzelne angesprochen werden. Die Ausführungen dienen dabei wesentlich als Hinweise und Anregung zum laufenden Reformprozess.

I. Sicherheitspartnerschaften

Das Projekt empfiehlt den zuständigen staatlichen Stellen mit den Akteuren der Lebensmittelkette sogenannte Sicherheitspartnerschaften zu etablieren, wie sie bereits für andere Kritische Infrastrukturen, etwa im Bereich der Energieversorgung, bestehen.

Der Sektor „Ernährung“ umfasst im Rahmen der Nationalen Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie) (BMI 2009) die Ernährungswirtschaft und den Lebensmittelhandel. Hierzu wurden teils bereits Leitfäden mit den betroffenen Verbänden entwickelt, die auch auf die Ernährungswirtschaft anwendbar sind (etwa: „Schutz Kritischer Infrastrukturen – Basisschutzkonzept“ (BMI 2005) sowie „Handbuch betrieblicher Pandemieplanung“ (BBK 2010b)). Infrastrukturunternehmen werden darüber hinaus bereits seit 2004 zu den regelmäßig stattfindenden Bund-Länder-Krisenmanagementübungen („LÜKEX“) eingeladen (BMI 2009, S. 6).

Zur Vorsorge und zur Beseitigung von Störungen oder Schadensereignissen eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft zu etablieren, ist ein Kernelement der KRITIS-Strategie (BMI 2009, S. 8). Dieses entspricht auch dem kooperativen Ansatz der KRITIS-Strategie. Nicht zuletzt ist der Versuch der Aufnahme derartiger Sicherheitspartnerschaften auch Voraussetzung im Sinne der verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeit, hier der Erforderlichkeit, im Hinblick auf die die einzelnen Unternehmen belastende Rechtsetzung in diesem Bereich. In diesem Zusammenhang müsste auch die Möglichkeit einer freiwilligen Selbstverpflichtung erörtert werden.

Die Etablierung solcher Sicherheitspartnerschaften ist nicht nur den Forschungsergebnissen des Projekts folgend sinnvoll, sondern auch vor dem Hintergrund weiterer eingreifender Maßnahmen auf diesem Gebiet verfassungsrechtlich geboten. Da der Schutz der Kritischen Infrastrukturen entsprechend dem Ansatz der Neuen Strategie umfassend ist, sind auch die Länder für den ihnen zugehörigen Bereich des Katastrophenschutzes einzubinden.

II. Erfassung der Bestandsreichweiten des Lebensmitteleinzelhandels

Das Projekt empfiehlt, die Lager- und Bestandsreichweiten des Lebensmitteleinzelhandels zu überprüfen, um so dessen Leistungsfähigkeit im Krisenfall realistisch bewerten zu können. Diese Überprüfung sollte an Stelle oder neben der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung erfolgen.

Die EWMV ist derzeit – wie beschrieben – ausgesetzt. Hintergrund sind u. a. Überlegungen zur Reform der ENV sowie die mit der Informationserhebung verbundenen Kosten.

Die EMVW sieht eine Erfassung der Lager- und Bestandsreichweiten des Lebensmitteleinzelhandels nicht vor.

Meldepflichtig gem. § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 14 EWMV sind derzeit Betriebe des Großhandels mit Nahrungsmitteln. Hinsichtlich des Lebensmitteleinzelhandels sind Verteilerzentren und Verteilerlager, Logistikzentren und Logistikk Lager sowie Logistikdienstleister gem. § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 15 EWMV meldepflichtige Betriebe. Soweit die Betriebe meldepflichtig sind, haben sie gem. § 2 Absatz 1 Nummer 4 EWMV ihre Lagerkapazitäten nach Art der Lagerstätte zu melden.

Hierbei wird aufgeschlüsselt nach Lagerhallen, Lagerräumen, Silos oder Kühlräumen. Auch Angaben zur Möglichkeit der Auslagerung bei Stromausfall und deren Art, also etwa der Möglichkeit der Nutzung eines Gabelstaplers, sind erfasst (vgl. dazu Anlage 3 zur EWMV, Betriebsart 140).

Weiterhin werden die Arten der eingelagerten Nahrungsmittel nach Gruppen erfasst, etwa nach Getreide und Getreideerzeugnissen, Kartoffeln und Kartoffelerzeugnissen, Milch und Milcherzeugnissen, Fleisch und Fleischerzeugnissen, Eiern, Fertiggerichten, Obst- und Gemüse. Für diese ist jeweils Vorrat, Jahresumschlag und Durchschnittsbestand anzugeben. Die Angaben hinsichtlich der Lager- und Logistikzentren des Einzelhandels sind demgegenüber weniger detailliert, enthalten aber immer noch Angaben über Lagerarten sowie den Bestand, gemessen in Lagerreichweite, der Gruppen Tiefkühlwaren, Kühlwaren, Frischwaren und Trockensortiment.

Insoweit werden die Bestandsreichweiten in den **vorgelagerten Stufen der Warenkette** bereits umfassend **erfasst**.

Die Betriebe des **Einzelhandels** mit Nahrungsmitteln nimmt § 1 Absatz 3 EWMV hingegen explizit aus, soweit eine Be- oder Verarbeitung von Nahrungsmitteln zwar erfolgt, diese gegenüber dem Verkauf jedoch nur von einer untergeordneten Bedeutung ist (etwa Frischetheken). Diese **Ausnahme** umfasst damit den absoluten Großteil des Lebensmitteleinzelhandels.



Diesem System folgend, wäre eine Einbeziehung des Lebensmitteleinzelhandels, soweit die Forschungsergebnisse dieses als sinnvoll und notwendig erscheinen lassen, in das bestehende System der EWMV ohne Weiteres möglich.

Dabei ist allerdings zu beachten, dass es sich bei der Erfassung dieser Daten um **Geschäftsdaten bzw. Betriebsgeheimnisse** handelt.

Diese werden jedenfalls durch Artikel 12 GG und subsidiär durch Artikel 2 Absatz 1 GG geschützt (Jarass & Pieroth 2014, Artikel 12 Rn. 11). Artikel 12 GG erfasst dabei als einheitliches Grundrecht sowohl die Wahl als auch die Ausübung des Berufs, also das „Wie“ der Ausübung. Der Schutzbereich des Grundrechts ist damit bereits durch den Erfassungszwang der Daten betroffen. Die Frage einer späteren Nutzung der Daten tritt hinzu.

Entsprechende Berufsausübungsregelungen in Form von Mitwirkungspflichten sind dabei vielfältig im wirtschaftlichen Bereich vorhanden. Im Umweltrecht sind sie sogar die Regel, wo sie den zuständigen Behörden die Aufsicht erleichtern (Wieland 2004, Artikel 12 Rn. 69–70).

Eingriffe in die Berufsfreiheit durch solche Vorschriften können dabei durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes, also etwa durch eine Verordnung, hier die EWMV, geregelt werden, welche wie gezeigt auf dem ESG und EVG beruht.

Ob solche Mitwirkungspflichten verfassungsrechtlich zu rechtfertigen sind, ist wesentlich eine Frage ihrer **Verhältnismäßigkeit**.

Als **legitimer Zweck** der Maßnahme kommt hier der Zweck der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln in Betracht. Für einschlägige Krisen sollte hier, soweit diese im Rahmen einer Risikoabwertung als nicht völlig fernliegend eingestuft werden, Prävention betrieben werden. Diese kann darin liegen, Informationen über die Distribution von Lebensmitteln zu haben, auf die dann im Bedarfsfall zugegriffen werden kann.

Der Zweck dieser Maßnahmen wird durch das Erheben und Speichern der Daten jedenfalls gefördert, ist also **geeignet**.

Eine rein statistische Erfassung, etwa nur nach Regionen ohne Angaben der Händler, könnte hier ein **milderes Mittel** darstellen. Nach den Ergebnissen des Projekts wäre diese aber nicht gleich geeignet, da auf diesem Wege im Krisenfall wiederum erst festgestellt werden müsste, wo konkret in einer Region welche Lagerkapazitäten bestehen. Allerdings ist auch in diesem Bereich zunächst an eine Lösung im Rahmen der **Selbstverpflichtung** bzw. der **Sicherheitspartnerschaften** zu denken, bevor den Unternehmen im Rahmen einer Top-Down-Lösung Vorgaben gemacht werden. Dieses könnte jedoch auch gegenüber einzelnen Unternehmen erfolgen, welche Selbstverpflichtungen nicht erfüllen wollen.

Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn, also der **Angemessenheit** der Maßnahme, wäre im Zuge der Umsetzung jedenfalls zu beachten, dass es sich bei Bestandsreichweiten und Lagerkapazitäten um Geschäftsgeheimnisse von wirtschaftlicher Bedeutung handeln kann, die zudem einen erheblich umkämpften Markt betreffen. Die Sicherheit der Daten und die Beschränkung der Zugriffsmöglichkeiten wäre also zu sichern. Weiter wird zu beachten sein, dass die Erhebung der Daten mit nicht unerheblichem Kostenaufwand verbunden ist, welcher wiederum Unternehmen unterschiedlich hart treffen kann. Hier wäre ggf. auch über einen **Härtefallausgleich** nachzudenken.

Schließlich ist zu beachten, dass an die Auferlegung der Vornahme von Tätigkeiten, für die kein geldwerter Ausgleich erfolgt, nochmals erhöhte Anforderungen zu stellen sind (vgl. BVerfG, NJW 1980, S. 2179).

In diesem Abwägungsprozess müssen somit die vorgenannten Fragen in **Ausgleich** mit dem Interesse an einer leistungsfähigen Ernährungsnotfallvorsorge gebracht werden. Dieses ist Aufgabe des Normgebers, dem ein gewisser Abwägungsrahmen verbleibt.

Zu beachten ist abschließend, dass die Daten der EWMV derzeit für die Vorbereitung von Rechtsverordnungen und deren Durchführung nach dem ESG und EVG erhoben werden. Sollen diese **Informationen im Katastrophenfall** auch den Katastrophenschutzbehörden zur Verfügung gestellt werden, ist für diese Übermittlung und Nutzung eine entsprechende rechtliche Grundlage zu schaffen.

III. Erstellung einer einheitlichen Datengrundlage mit Ansprechpartnern

Das Projekt empfiehlt die Erstellung einer einheitlichen Datengrundlage für die ENV-Beauftragten auf kommunaler Ebene mit Ansprechpartnern der Akteure der Lebensmittelkette.

Derartige Ansprechpartner bestehen derzeit nicht in allen Unternehmen der Lebensmittelkette. Es erscheint auch fraglich, den Unternehmen die Verpflichtung zur Bestellung eines solchen Ansprechpartners bzw. Beauftragten aufzuerlegen.

In den Bereichen des Umweltrechts (etwa der Immissionsschutzbeauftragte, §§ 53f. BImSchG, Abfallbeauftragte, § 54 KrWG), welche mit Beauftragten arbeiten, stellt sich die Situation so dar, dass über die Tätigkeit des Beauftragten Gefahren abgewehrt werden sollen, welche der Umwelt oder Personen gerade von der Anlage aus drohen. Diese Situation entspricht nicht der des Lebensmitteleinzelhandels in den hier beschriebenen Konstellationen, da in diesen die Gefahr jeweils durch äußere Umstände herrührt, die von den Unternehmen nicht zu kontrollieren sind.

Die Einrichtung eines entsprechenden Ansprechpartners scheint jedoch hinsichtlich der erforderlichen Reaktionsgeschwindigkeit durchaus geboten, zumal die arbeitsrechtliche Ausgestaltung, etwa durch die Ergänzung der Aufgabenbeschreibung im Arbeitsvertrag, die Benennung vergleichsweise kostengünstig zulässt.



Die EWMV stellt derzeit nicht auf einen derartigen Ansprechpartner ab, sondern verpflichtet zur Übermittlung der Angaben zum Betriebsinhaber bzw. Leiter, Geschäftsführer oder Betriebsstättenleiter. Von diesen werden Name, Vorname, Funktion, Telefonnummer und E-Mail-Adresse abgefragt.

Bei der Zusammenstellung der so gesammelten Informationen wären wiederum die Vorschriften des Datenschutzes zu beachten. Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Angaben der EWMV – wie bereits dargelegt – derzeit für deren Zwecke allein bestimmt sind.

IV. Einbindung der Daten der Lebensmittelsicherheit

Das Projekt empfiehlt, Daten der Lebensmittelsicherheit bzw. Marktbereichsdaten für die Planung der Ernährungsnotfallvorsorge nutzbar zu machen, da zwischen diesen eine hohe Schnittmenge besteht.

Diese Frage ist bereits Gegenstand der Diskussion um die mögliche Einführung eines Datentransfergesetzes, welche bereits seit 2014 mit wechselnder Intensität geführt wird.⁴⁶

Ausgangspunkt für die Frage einer möglichen Übermittlung dieser Daten ist § 16 BStatG. Dieser besagt, dass Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse, die für eine Bundesstatistik gemacht wurden, von den Amtsträgern und sonstigen Verpflichteten, die mit der Durchführung von Bundesstatistiken betraut worden sind, geheim zu halten sind, § 16 Absatz 1.

Eine Ausnahme lässt § 16 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 BStatG zu, wenn die Betroffenen in die Übermittlung der Einzelangaben eingewilligt haben. Eine solche Möglichkeit scheint hinsichtlich der Wettbewerbsrelevanz der Daten unwahrscheinlich, wäre aber im Rahmen der Sicherheitspartnerschaften zu erörtern. Eine weitere Ausnahme sieht § 16 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 BStatG für die Fälle vor, in denen Einzelangaben dem Einzelnen nicht zuzuordnen sind. Dieses wäre etwa der Fall, wenn die Daten nur nach Regionen erfasst werden, etwa die Bestandsreichweiten aller Lager aller im Nahrungsmittelhandel tätigen Einzelhändler eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt.

Ausnahmen können weiter durch Rechtsvorschrift zugelassen werden, § 16 Absatz 1 Satz 1 Hauptsatz 2 BStatG. Im Rahmen einer Reform der Ernährungsnotfallvorsorge könnten derartige Vorschriften erlassen werden. Zu beachten wäre dabei der genaue Kreis der Personen, welcher Zugriff auf diese Daten haben soll, und welchen Zwecken die Übermittlung dienen soll, solchen der Ernährungssicherung oder auch solchen des Katastrophenschutzes.

⁴⁶ Dazu die Stellungnahme der Bundesregierung zu der Entschließung des Bundesrates zum Entwurf einer Zweiten Verordnung zur Änderung der EWMV, BRat-Drs. 194/14.

Im Rahmen des EVG bestehen entsprechende Vorschriften bereits. Daher wäre zu prüfen, ob diese nach den Empfehlungen des Projekts ausreichend sind. Für Zwecke des EVG gem. § 1 Absatz 1 EVG ist es den zuständigen Stellen für die Durchführung des EVG bereits jetzt **möglich, zur Durchführung oder Vorbereitung der Durchführung** von Rechtsverordnungen, also nach deren Erlass, von allen natürlichen und juristischen Personen und nichtrechtsfähigen Personenvereinigungen, soweit sie in der Ernährungs- und Landwirtschaft tätig sind, den für die Sicherung der Versorgung zuständigen Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen Auskünfte insbesondere über Bestands- und Produktionsdaten ernährungs- und landwirtschaftlicher Betriebe zu verlangen.

Nach förmlicher Feststellung der Versorgungskrise können die für die Sicherung der Versorgung zuständigen Behörden zudem von anderen Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen die Übermittlung von Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse verlangen, § 9 Absatz 4 Satz 2 EVG. Umfasst sind gem. § 9 Absatz 4 Satz 2 EVG hiervon Angaben über:

- Namen und Anschriften ernährungs- und landwirtschaftlicher Betriebe, ihrer Inhaber sowie ihrer verantwortlichen Leiter,
- die Art und Produktionsausrichtung der Betriebe,
- Bestands- und Produktionsdaten der Betriebe, insbesondere Angaben über Vorräte an Erzeugnissen, über Kapazität, technische Ausstattung und Verkehrsanbindung der Lager sowie über Be- und Verarbeitungskapazitäten.

Sollen die entsprechenden Möglichkeiten den zuständigen Stellen bereits vor Feststellung der Versorgungskrise oder vor Erlass entsprechender Verordnungen übermittelt werden können, wäre insoweit eine Erweiterung der genannten Rechtsgrundlagen erforderlich.

Dem Vorschlag des Projekts entsprechende Daten liegen teilweise mit den Daten der HIT-Datenbank sowie im Rahmen der InVeKoS-Daten vor, welche allerdings eher die Erzeugung von Produkten betreffen (etwa Angaben über Tierhaltung und Agrarflächen).

Mit der Bundesregierung ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Daten nicht zwangsläufig auch für die Nutzung zum Zwecke der ENV geeignet sind, d. h. gegebenenfalls aufgearbeitet sein müssen.⁴⁷

⁴⁷ Stellungnahme der Bundesregierung zu der Entschließung des Bundesrates zum Entwurf einer Zweiten Verordnung zur Änderung der EWMV, BRat-Drs. 194/14, S. 2.



V. Kontaktaufnahme der Behörden zu den Akteuren der Lebensmittelkette

Das Projekt empfiehlt den Behörden, bereits vor Eintritt einer Krise – sei es ein Katastrophenfall oder eine Versorgungskrise – den Kontakt mit Akteuren der Lebensmittelkette aufzunehmen, gemeinsame Treffen zu etablieren und gemeinsame Krisenübungen zu entwickeln.

Dieser Vorschlag steht im engen Zusammenhang mit den unter I. beschriebenen Voraussetzung bzw. der Notwendigkeit der Etablierung von Sicherheitspartnerschaften.

Vorsorge setzt insbesondere unter Beachtung der dargestellten verfassungsrechtlichen Schutzpflichten sowie der komplexen Zuständigkeitslage eine Kontaktaufnahme der zuständigen Stellen bereits vor der Krise nicht nur denknotwendig voraus, sondern fordert sie auch verfassungsrechtlich. Dieses entspricht übrigens auch den Handlungsmaßgaben der KRITIS-Strategie.

VI. Abstimmung der Kommunikationsstrategien

Das Projekt empfiehlt, behördliche Kommunikationsstrategien für den Krisenfall mit den Akteuren der Lebensmittelkette abzusprechen und diese einzubinden, etwa durch die Nutzung von Filialen des Lebensmitteleinzelhandels zur Verbreitung behördlicher Kommunikationsangebote.

Eine Abstimmung der Kommunikationsstrategien zwischen Behörden und Akteuren des Lebensmitteleinzelhandels ist zur Effektivierung dieser Angebote geboten.

Der Bekanntheitsgrad der bereits bestehenden Informationsangebote ist nach den repräsentativen Ergebnissen des Projekts ein äußerst geringer. Zudem besteht für das Szenario des Stromausfalls die nicht unwahrscheinliche Möglichkeit, dass zwar möglicherweise noch Angebote der Behörden online sind, der Nutzer aber mangels Strom am Endgerät diese nicht mehr nutzen kann. In diesen Fällen ist eine Bereitstellung der Informationen vor Ort durchaus zielführend. Für die Unternehmen stellt die Einbindung dabei einen vergleichsweise geringen Eingriff dar. Da aus den jeweils verteilten Kommunikationsmaterialien die zuständige Behörde hervorgeht, sind die Unternehmen nicht selbst hinsichtlich der Inhalte zur Prüfung verpflichtet. Weiter verursacht die Auslage geringe Kosten.

Im Krisenfall wäre jedoch zu beachten, dass die Unternehmen selbst in ihrer Kernaufgabe der Lebensmittelversorgung bzw. der Aufrechterhaltung derselben handlungsfähig bleiben müssen und nicht durch übermäßige Belastung mit Über- und Vermittlungsaufgaben belastet werden dürfen. Keinesfalls darf sich jedoch die zuständige Behörde ihren Informationsverpflichtungen unter Hinweis auf Informationsmöglichkeiten bei Privaten entziehen.

VII. Implementierung der Akteure der Lebensmittelkette in die KRITIS-Strategie

Das Projekt empfiehlt, die Akteure der Lebensmittelkette stärker in die KRITIS-Strategie einzubeziehen, namentlich eine bevorzugte Behandlung im Krisenfall, etwa bei Dienstleistungs- und Lieferverträgen, aufzunehmen.

Vorschriften, welche die Bevorzugung bestimmter Gruppen im Krisenfall regeln, sind selten. Sie finden sich etwa in §§ 2 Absatz 2, 6 PTSG.

Nach § 2 Absatz 1 PTSG haben etwa Postunternehmen bestimmte von ihnen erbrachte Postdienstleistungen, etwa die Beförderung von Briefsendungen, aufrechtzuerhalten und für postbevorrechtigte Kunden (Postbevorrechtigte) vorrangig zu erbringen. Diese Regelung findet zur Sicherung einer Mindestversorgung mit Postdienstleistungen, aber auch Telekommunikationsdiensten Anwendung, unter anderem bei erheblichen Störungen der Versorgung mit Postdienstleistungen oder Telekommunikationsdiensten, insbesondere infolge von Naturkatastrophen, besonders schweren Unglücksfällen, Sabotagehandlungen, terroristischen Anschlägen oder sonstigen vergleichbaren Ereignissen oder im Spannungs- oder Verteidigungsfall, § 1 Absatz 2 Nummer 1 PTSG.

Postbevorrechtigte sind gem. § 2 Absatz 1 PTSG dabei im Wesentlichen staatliche Stellen wie Verfassungsorgane, Behörden oder Gerichte. Jedoch ist es Behörden möglich, Postkunden eine Bescheinigung darüber auszustellen, dass sie lebens- oder verteidigungswichtige Aufgaben zu erfüllen haben und hierzu auf Postdienstleistungen angewiesen sind, § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 PTSG. Diese könnten für Unternehmen der Lebensmittelkette etwa hinsichtlich erforderlicher Bestellungen angenommen werden. Zur Umsetzung werden Postsendungen der Bevorrechtigten als „Vorrangpost“ gekennzeichnet, § 3 PTSG.

Die Telekommunikationssicherstellungspflicht des § 5 Satz 1 PTSG geht hierüber hinaus und verlangt von den Sicherstellungsverpflichteten die Aufrechterhaltung des öffentlich zugänglichen Telefondienstes sowie der Datenübermittlungsdienste, einschließlich der Internetzugangsdienste. Für letztere werden sogar Datenübertragungsraten festgeschrieben, § 5 Satz 2 PTSG.

Telekommunikationsbevorrechtigte sind unter anderem Behörden, etwa des Zivilschutzes, aber auch Hilfsorganisationen, § 6 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2, 5 PTSG. Auch hier besteht die Möglichkeit, Unternehmen der Lebensmittelkette durch Behördenentscheidung zu Bevorrechtigten zu erklären, § 6 Absatz 2 Nummer 9 PTSG. Die Bevorrechtigung liegt im Wesentlichen darin, dass gestörte Anschlüsse bevorzugt entstört werden bzw. diese Mobilfunkanschlüsse mit vorrangigen Verbindungen in Anspruch nehmen können. Zu diesem Zweck sind die Anschlüsse den Telekommunikationsunternehmen mitzuteilen.

In diesem Rahmen besteht daher bereits die Möglichkeit, eine bevorzugte Behandlung von Unternehmen der Lebensmittelkette zu erreichen.



Über § 4 Absatz 1 Verkehrsleistungsgesetz besteht zudem die Möglichkeit, Eigentümer und Besitzer von Verkehrsmitteln oder von Verkehrsinfrastruktur, wenn diese Verkehrsmittel und diese Verkehrsinfrastruktur zum Betrieb eines Unternehmens gehören, zu **Verkehrsleistungen**, etwa den **Transport** von Lebensmitteln, zu verpflichten. Voraussetzung der Anwendung des Gesetzes ist gem. § 2 Absatz 1 Verkehrsleistungsgesetz ein Beschluss des Bundesverkehrsministeriums bzw. der Bundesregierung, in dem das Vorliegen der Voraussetzungen eines Katastrophenfalls (§ 1 Absatz 1 Nummer 1 Verkehrsleistungsgesetz) oder einer wirtschaftlichen Krise (§ 1 Absatz 1 Nummer 2) festgestellt wird.

Zu beachten ist dabei, dass die Maßnahmen aufgrund des Verkehrsleistungsgesetzes **subsidiär** sind, wobei die Hervorhebung der Subsidiarität deutlich stärker ausfällt als im EVG. Das Verkehrsleistungsgesetz ist gem. § 1 Absatz 1 nur für den Fall anwendbar, dass der Bedarf nach Verkehrsleistungen auf andere Weise nicht, nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln gedeckt werden kann. **Vorrangig ist die Organisation über eine vertragliche Gestaltung**. Der konkrete Ablauf innerhalb einer Krise wäre, sofern vertragliche Lösungen nicht möglich sind, dass die betroffenen Unternehmen Verkehrsleistungsbedarf bei der zuständigen Stelle anfordern, § 5 Absatz 1 Verkehrsleistungsgesetz. Diese übermitteln die Anforderung an die koordinierende Behörde, § 7 Absatz 1a (Bundesamt für den Güterverkehr), welche sodann die Anforderung an die Erlassbehörde (§ 7 Absatz 2) weiterleitet.

Anforderungsberechtigte Behörden auf dem Gebiet der Ernährungsnotfallvorsorge bzw. des Katastrophenschutzes sind das **BBK** sowie die **BLE**, § 7 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 5 Verkehrsleistungsgesetz.

Auf diese Weise ist es bereits möglich, Anforderungen der Akteure der Lebensmittelkette in Krisenfällen nachzukommen.

Für die Wasserversorgung bestehen vergleichbare Regelungen nur für den Spannungs- bzw. Verteidigungsfall (Wassersicherstellungsgesetz)⁴⁸. Das Energiesicherungsgesetz findet zwar auch in friedenszeitlichen Krisen Anwendung, entspricht im Regelungsansatz aber eher dem EVG und ESG, nicht aber den Leistungsgesetzen.

Bei der Umsetzung entsprechender Vorschläge sollte beachtet werden, dass sich diese in Teilen der **Kommandowirtschaft** des EVG annähern würden. Dieses **widerspricht** aber der **Grundtendenz der Handlungsempfehlungen**, die üblichen Wirtschaftswege auch im Krisenfall funktionsfähig zu belassen. Bei Einführung etwaiger Regelungen zum Kontrahierungszwang wäre zudem wiederum die Berufsfreiheit der Betroffenen in die

⁴⁸ Gesetz vom 24.08.1965 (BGBl. I S. 1225, ber. S. 1817). Zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 20 Gesetz zur Novellierung des Verwaltungszustellungsrechts vom 12.08.2005 (BGBl. I S. 2354).

Abwägung einzustellen. Zudem wären hier die Szenarien dahingehend konkretisierungsbedürftig, was etwa im Falle einer Fortdauer der Krise geschehen würde.

Insgesamt entspricht diese Empfehlung auch nicht der Tendenz zu freiwilligen Vereinbarungen im Bereich der Kritischen Infrastrukturen (Schärdel 2009, S. 437).

VIII. Einführung eines Zertifizierungssystems

Das Projekt schlägt vor, ein Zertifizierungssystem einzurichten, welches das Erreichen bestimmter Sicherheitsziele durch Akteure der Lebensmittelkette, namentlich des Lebensmitteleinzelhandels, wie etwa die Möglichkeit einer Filialöffnung bei Stromausfall, erfasst. Dessen Ergebnisse sollen, zum Beispiel in Form von zur Eigenwerbung nutzbaren **Siegeln**, veröffentlicht werden.

Für die Einführung eines Zertifizierungssystems wäre zunächst danach zu unterscheiden, ob ein entsprechendes Siegel als sogenannte **Verbandszeichen**, bei dem die Vergabe der staatlichen Kontrolle unterliegt, **oder** als **privates Zeichen** eingeführt werden soll (zur Unterscheidung Lambsdorff & Jäger 1992, S. 2302).

Zu differenzieren ist weiter danach, ob die Siegel **freiwillig** sein sollen **oder** aber **verpflichtend** eingeführt werden (dazu Klinger et al. 2015, S. 276). Bekannt sind in Deutschland namentlich der „Blaue Engel“, welcher in den 1970er-Jahren eingeführt wurde, sowie das Bio-Siegel, eingeführt 2001. Beide sind freiwillige Siegel und werden in der rechtswissenschaftlichen Literatur als Vorbilder für die Einführung weiterer Siegel bezeichnet (etwa bei Klinger et al. 2015, S. 271). Der Unterschied liegt bei diesen Beispielen darin, dass der „Blaue Engel“ ohne gesetzliche Grundlage auf Initiative des Bundesumweltministeriums, welches Inhaber des Zeichens ist und die Vergabegrundsätze in Verwaltungsvorschriften festlegt (Zakrzewski 2010, 34–35) eingeführt wurde, während das „Bio-Siegel“ auf einer gesetzlichen Grundlage⁴⁹ beruht.

Die Verleihungsprozedur erfolgt jedoch bei beiden Siegeln durch den Abschluss eines **privatrechtlichen Zeichenbenutzungsvertrages** zwischen dem Antragsteller (etwa dem Hersteller) und der die Bearbeitung führenden GmbH – für den „Blauen Engel“ – bzw. den staatlich akkreditierten Kontrollstellen unter staatlicher Aufsicht für das Bio-Siegel (ÖLGkontrollStZulV)⁵⁰. Diese Zeichenvergabestellen wurden staatlicherseits als Privatrechtssubjekte gegründet und unterliegen neben der staatlichen Kontrolle auch einem Kontrahierungszwang, also der Pflicht mit den Antragstellern im Falle des Vorliegens der

⁴⁹ Gesetz zur Einführung und Verwendung eines Kennzeichens für Erzeugnisse des ökologischen Landbaus (Öko-Kennzeichengesetz – ÖkoKennzG) vom 20.01.2009 (BGBl. I S. 78). Zuletzt geändert durch Artikel 404 der Verordnung vom 31.08.2015 (BGBl. I S. 1474). Und Verordnung zur Gestaltung und Verwendung des Öko-Kennzeichens Öko-Kennzeichenverordnung vom 06.02.2002 (BGBl. I S. 589). Zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 30.11.2005 (BGBl. I S. 3384).

⁵⁰ Verordnung über die Zulassung von Kontrollstellen nach dem Öko-Landbaugesetz (ÖLG-Kontrollstellen-Zulassungsverordnung – ÖLGKontrollStZulV). Vom 07.05.2012 (BGBl. I S. 1044).



definierten Voraussetzungen einen Vertrag abzuschließen (Klinger et al. 2015, S. 274–275).

Ein solches System, etwa ein Siegel „Krisensicherer Betrieb“, könnte auf beiden Wegen umgesetzt werden. Auch auf europäischer Ebene gibt es seit Längerem vergleichbare Siegel („Europäische Blume“; Klinger et al. 2015, S. 276; Klindt 1998, S. 551–554). Europarechtliche Regelungen greifen hier aber nicht, da, wie dargestellt, eine entsprechende Kompetenz der EU nicht besteht.

Bei der Einführung solcher Siegel wären folgende Anforderungen zu beachten:

Die Einführung der genannten Beispielsiegel hat in Deutschland – soweit ersichtlich – nicht zu juristischen Auseinandersetzungen geführt.⁵¹ Allerdings entstanden zahlreiche Streitigkeiten über den konkreten Einsatz der Siegel zu Werbezwecken, welche nicht selten den gesamten Instanzenzug beschäftigten (statt vieler nur BGHZ 105, 277). Bei diesen ging es regelmäßig darum, das Verbot vermeintlich unlauterer geschäftlicher Handlungen nach § 3 UWG, namentlich der **Irreführung der Verbraucher**, durchzusetzen (etwa BGH, NJW-RR 1997, S. 1192).

So war der ursprüngliche Inhalt des „Blauen Engels“ der Ausspruch „umweltfreundlich, weil ...“, wurde jedoch später in „Umweltzeichen, weil ...“ geändert. Hintergrund war, dass die Umweltfreundlichkeit **relativ**, also im Vergleich zu anderen Produkten zu bestimmen ist, nicht aber absolut. Ein vergleichbares Problem kann sich bei der Einführung eines Siegels „**krisenfest**“ oder „**krisensicher**“ stellen, sodass hier von vornherein auf eine entsprechend unmissverständliche Formulierung zu achten wäre. Der BGH hat dabei in Bezug auf die Bewerbung mit dem Begriff „umweltfreundlich“ auf die besondere Bedeutung des Gutes „Umwelt“ hingewiesen, aus dessen Gewichtigkeit folge, dass an die Irreführung hier ein besonders strenger Maßstab anzulegen sei (BGHZ 107, 277 (283)). Dieses lässt sich auf die Bedeutung der Nutzbarkeit im Rahmen einer Katastrophe übertragen.

Entsprechend wäre bei der Einführung eines Zertifizierungssystems, welches etwa eine besondere „Krisenstandhaftigkeit“, „Resilienz“ oder ähnliches aufführt, die **zugrundeliegende Bewertungsdimension**, etwa durch eine Skala, abzubilden, welche die **Bewertungsmaßstäbe** offenlegt.

Zwar mag der Verbraucher, wie etwa bei der Bezeichnung „umweltfreundlich“, nicht von einer vollkommenen Umweltunschädlichkeit ausgehen (Lambsdorff & Jäger 1992, S. 2297) und daher unter „krisenfest“ auch nur die Standfestigkeit bis zu einem bestimmten Grad verstehen. Doch sollte auch angesichts der angespannten wettbewerblichen Lage, welche zwingend zu entsprechenden Auseinandersetzungen führen wird, von einer von vornherein

⁵¹ Diese wurde eher über deren juristische Einordnung als wahlweise Beliehene oder Verwaltungshelfer geführt, etwa Janiszewski 1992.

möglichst unmissverständlichen Bezeichnung ausgegangen und der Bewertungsmaßstab klar definiert und offengelegt werden.

Die Umlage der **Verleihungskosten** auf den jeweiligen Antragsteller ist bei einem derartigen System grundsätzlich möglich und sachgerecht (vgl. dazu BGH, NJW 1991, S. 1229).

Weiter ist zu beachten, dass ein freiwilliges staatlich gestütztes Zertifizierungssystem unweigerlich in Konkurrenz zu nachziehenden rein privaten Zertifizierungssystemen wird treten müssen. Ganz entsprechendes belegen die Erfahrungen mit dem Bio-Siegel. Eine Lösungsmöglichkeit bietet hier der Ansatz, dass staatlich unterstützte Verbandszeichen als **Mindeststandard** festzulegen sind, hinter denen konkurrierende Zeichen nicht zurückbleiben dürfen (Klinger et al. 2015, S. 277).

Die „Systemfrage“ zwischen einem Vorgehen mit oder ohne gesetzliche Grundlage wird dabei für den betroffenen Bereich jeweils unterschiedlich zu beurteilen sein. Ähnliche Diskussionen finden sich zuletzt um die Einführung eines Textilsiegels (Klinger et al. 2015, S. 277). Strengere und zuverlässigere **Kontrollen** werden auch in einem freiwilligen System wohl stets mit einer gesetzlichen Grundlage möglich sein.

Soll ein solches „Siegel“ hingegen verpflichtend eingeführt werden, müsste wohl nicht mehr von einer „Zertifizierung“, sondern eher von einem „**Zulassungssystem**“ gesprochen werden. Damit würde man sich deutlich eher dem System etwa des Gaststättenrechts nähern. Zu beachten wäre hier zunächst die stark erhöhte Grundrechtsrelevanz sowie das Problem einer rein nationalen Regelung, welche auch europarechtliche Regelungen, namentlich zur Niederlassungsfreiheit, berücksichtigen müsste. Auch um derartige Konflikte vor ihrem Entstehen zu umgehen, scheint der Weg eines freiwilligen Systems einfacher und zielführender.

Abschließend ist für ein derartiges System zu beachten, dass es sich nicht unmittelbar etwa mit der Einführung der sogenannten „Feinstaubplaketten“ vergleichen lässt (§ 40 Absatz 2 BImSchG). Diese zielen letztlich auf behördliche Nutzungsverbote, während Ziel des Projekts gerade der Weiterbetrieb im Krisenfall ist.

Sollen – aus einem Zertifizierungssystem oder außerhalb dessen – dem Verbraucher bestimmte Informationen bzw. **Kontrollergebnisse zugänglich gemacht werden**, etwa durch verpflichtenden Aushang in den Filialen, ggf. auch mit Untermalung durch eine farbliche Skala oder Ähnlichem, sind weitere Anforderungen zu beachten.

Derartige Informationen dienen zum einem der Information der Verbraucher jedoch auch stets der Verhaltenslenkung der Betroffenen, welche negative Darstellungen vermeiden wollen (zur Diskussion um die Einführung einer „Hygieneampel“ oder ähnlicher Systeme etwa Holzner 2010, S. 489; Kügel & Plaßmann 2012, S. 2; Schink 2011, S. 254). Derartige Informationen können Grundrechtseingriffe darstellen, etwa hinsichtlich Art. 2 Absatz 1



(informationelle Selbstbestimmung), Art. 12 Absatz 1 (Betriebsdaten), aber auch Art. 3 GG (Gleichheitsgrundsatz) (Ossenbühl 2011, S. 1358).

Das BVerfG hat zwar in der sogenannten Glykolweinscheidung (BVerfG, NJW 2002, S. 2621) festgestellt, dass die Grundrechte „nicht vor der Verbreitung zutreffender und sachlich gehaltener Informationen am Markt“ schützen, „die für das wettbewerbliche Verhalten der Marktteilnehmer von Bedeutung sein können, selbst wenn die Inhalte sich auf einzelne Wettbewerbspositionen nachteilig auswirken“ und später ergänzt, dass Grundrechte „kein Recht auf eigene Außendarstellung“ gewähren (BVerfGE 102, 252 (266)). Doch sind diese Ausführungen hier nicht ohne Weiteres anwendbar und zudem auf nicht geringe Kritik gestoßen (Ossenbühl 2011, S. 1361). Hier also bereits einen Eingriff abzulehnen scheint gewagt. Letztlich kommt auch das BVerfG zu Situationen, in denen ab einer gewissen Eingriffsschwere ein „funktionales Äquivalent“ eines Eingriffs bestehen soll (BVerfGE 105, 252 (273)). Entsprechend wäre vorzugswürdig, die Berechtigung zur Veröffentlichung entsprechender Informationen auf eine **einfachrechtliche Grundlage** zu stellen. Diese Rechtsgrundlage muss weiterhin hinreichend bestimmt sein und das Übermaßverbot beachten. Hierbei stünde zwar der legitime Zweck der Verbraucherinformation und der Sicherung der Ernährungsnotfallvorsorge mit den Interessen der Betroffenen in Abwägung. Doch wäre zu beachten, ob vor der Veröffentlichung entsprechender Informationen nicht andere Mittel, seien es Bußgeldvorschriften oder wirtschaftliche Anreize, ein gleich oder sogar besser geeignetes Mittel darstellen könnten. Jedenfalls wären im Fall der Veröffentlichung von Informationen nicht allzu weite **Kontrollzyklen festzulegen**, um Verbesserungen und schließlich auch die Gesamtlage realistisch darstellen zu können. Veraltete Informationen schaden hier mehr als sie nützen.

Insofern das Projekt die (schrittweise) Einführung eines **Bonus-/Malus-Systems** zur Umsetzung eines verpflichtenden Systems empfiehlt, sind folgende Aspekte zu beachten:

Die Gewährung finanzieller Förderungen für einzelne Marktteilnehmer in der ersten Phase der Umsetzung führt zu den allgemeinen Problemen des **Subventionsrechts** (zu diesem Tellenbröker & Ebeling 2014, S. 217). Eine Einführung ist unter Beachtung der, mangels eines allgemeinen Subventionsgesetzes, maßgeblich durch die Rechtsprechung erarbeiteten Kriterien grundsätzlich möglich (zu den Prüfungsmaßstäben Tellenbröker & Ebeling 2014, S. 219–220). Auch hier wären allerdings im Rahmen einer rein nationalen Lösung europarechtliche Vorgaben, nämlich die des **Beihilfenrechts** (dazu Tellenbröker & Ebeling S. 222–223), zu beachten.

Neben diesen rechtlichen Fragen wirft jedoch jede Subvention das Problem ihrer (finanz-)politischen Möglichkeit und Zweckmäßigkeit auf. Hinsichtlich des vorgeschlagenen „**Malus**“ entsprechen die Empfehlungen am ehesten einer **Sonderabgabe**. Kern solcher Sonderabgaben, welche das BVerfG in bestimmten Grenzen für zulässig erachtet (BVerfGE 57, 139 (153); Elicker 2003, S. 305). ist, dass eine staatliche

Gegenleistung nicht erfolgt und die Abgaben einem Fond zugeführt werden, welcher nicht dem allgemeinen Staatshaushalt entspricht (Heimlich 1998, S. 124).

Der hier vorgeschlagenen Abgabe käme dabei keine Finanzierungsfunktion, etwa hinsichtlich der Ernährungsnotfallvorsorge allgemein, sondern vielmehr eine **Lenkungs-funktion** zu. Über eine entsprechende Abgabe betreffend die Krisenbeständigkeit würden die Unternehmen der Lebensmittelkette durch einen Wettbewerbsanreiz dazu gebracht, sich krisenfest aufzustellen. Derartige Lenkungsabgaben haben gegenüber Finanzierungsabgaben geringere Zulässigkeitsanforderungen (Elicker 2003, S. 306). Ein Beispiel verfassungsrechtlich zulässiger Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion dieser Art ist die sogenannte Schwerbehindertenabgabe.

Allgemeine Voraussetzung der Einführung derartiger Abgaben ist die Sachnähe, die gruppennützige Verwendung der Abgabe, wobei das BVerfG hier durchaus nicht stets die uneingeschränkte Geltung des Merkmals fordert (BVerfGE 57, 139), eine spezifische Beziehung der durch die Abgabe belasteten Gruppe zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck (Sachverantwortung der Gruppe) sowie ihre grundsätzliche Temporalität (Heimlich 1998, S. 122; Wilms 1995, S. 551; BVerfGE 55, 274 (Berufsbildungsabgabe)).

Aufgrund des **Ausnahmecharakters der Sonderabgaben** gegenüber Steuern sind diese Kriterien jedoch insgesamt restriktiv zu fassen (Wilms 1995, S. 551). Insbesondere sollte bei einer möglichen Einführung darauf geachtet werden, den Lenkungszweck so herauszuarbeiten, dass ein Finanzierungszweck bestenfalls vollends zurücktritt.

Hinsichtlich der Einführung eines Zertifizierungssystems ist abschließend nochmals darauf hinzuweisen, dass der Freiwilligkeit klar die wesentliche Rolle zukommen muss. Dieses entspricht letztlich auch dem kooperativen Grundansatz der Handlungsempfehlungen.

Staatliche Maßnahmen, insbesondere wenn sie als Sonderabgaben erfolgen, haben strenge Grenzen zu beachten. Soll ein derartiges System nicht von vornherein zum Scheitern verurteilt sein, ist in der Normsetzung besonders auf Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit zu achten.

IX. Umsetzungszeitraum eines Zertifizierungssystems

Das Projekt schlägt vor, das entworfene Zertifizierungssystem in Umsetzungsphasen zur Anwendung zu bringen, wobei eine erste vierjährige Phase optional gelten soll und sich eine weitere obligatorische Phase von vier Jahren anschließt. Danach soll das Zertifizierungssystem bestätigt werden.

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Voraussetzungen eines solchen Systems würde eine derart gestufte Einführung insbesondere den Anforderungen des Übermaßverbotes entgegenkommen. An der Tatsache, dass sich ein wirtschaftlich starker Abgabenschuldner damit letztlich **freikaufen** kann und so im Krisenfall gerade nicht zur Verfügung stünde, ändert jedoch auch eine gestufte Einführung nichts. Dementsprechend müssten die Abgaben



zur Sicherung der Ernährungsnotfallvorsorge in diesem Bereich genutzt werden. Möglicherweise auch zur Förderung von Unternehmen, welche einen höheren Grad an Krisensicherheit als den verlangten zu leisten bereit sind.

X. Errichtung eines Informations- und Entscheidungssystems

Das Projekt empfiehlt die Errichtung eines Informations- und Entscheidungsunterstützungssystems, welches ohne die Weitergabe wettbewerbsrelevanter Daten funktioniert. Zu diesem Zwecke setzt der im Projekt entwickelte und im Rahmen von Seminaren an der AKNZ getestete Demonstrator ein System ein, welches lediglich mit relativen Kennzahlen für Personal, Warenbestand, Betriebsfähigkeit und einem Versorgungsindex arbeitet.

Ein solches System wäre etwa über eine Reaktivierung des bis Ende Dezember 2014 bestehenden GIS-ENV anschlussfähig. Zu Koordinations- und Informationszwecken könnte es durch eine Zentralstelle verwaltet, weiterentwickelt und den betroffenen Stellen im Rahmen der Krisenunterstützung zur Verfügung gestellt werden.

Dieses System entspricht umfänglich der Idee des GMLZ, ein länder- und organisationsübergreifendes Informations- und Ressourcenmanagementsystem für großflächige Schadenslagen sicherzustellen.

Durch den **technischen Ausschluss der Erhebung personenbezogener oder wettbewerbsrelevanter Daten** werden dabei zudem diesen Bereichen folgende rechtliche Probleme ausgeschlossen.

Für die Einbindung eines entsprechenden Systems als eigenständiges Werkzeug oder als Modul im Rahmen eines Kriseninformationssystems, etwa im Arbeitsbereich des BBK, bestehen demnach keine rechtlichen Einwände.

XI. Bevorratungspflichten des Lebensmitteleinzelhandels

Das Projekt empfiehlt, dem Lebensmitteleinzelhandel eine Verpflichtung zur dauerhaften Bevorratung eines zu definierenden Basissortiments in einer zu definierenden Reichweite aufzuerlegen.

Eine derartige Maßnahme ist grundsätzlich gesetzlich umsetzbar, etwa auch durch Vergabekriterien oder innerhalb von Genehmigungen (Gusy 2011, S. 93). Der Eingriff wäre aber erheblich.

Vergleichbare Regelungen bestehen derzeit nicht einmal für den Spannungs- oder Verteidigungsfall. Hier finden sich – ohne Berücksichtigung der aufgrund von Rechtsverordnungen im Bedarfsfall zu erlassenden Regelungen – derzeit nur Verpflichtungen zur **Bevorratung**, soweit Betriebsmittel oder Treibstoffe für den Betrieb einer Anlage betroffen sind (etwa § 12 Absatz 2 Wassersicherstellungsgesetz; § 4 Verkehrssicherstellungsgesetz).

Hierbei geht es aber um die Sicherung der **Funktionsfähigkeit** im Krisenfall, **nicht** um die **Garantie der Existenz des Produkts**, etwa der Nahrungsmittel, des notwendigen Trinkwassers oder der Transportfahrzeuge selbst.

Die Regelungen sehen dabei die Möglichkeit vor, dass den Betroffenen für die Kosten der Bevorratung Kredite, Bürgschaften oder sonstige Gewährleistungen bis zu einer festzusetzenden Höhe sowie im Rahmen der verfügbaren Mittel Zuschüsse zu den Kosten der Lagerhaltung und Umwälzung sowie Zinsverbilligungen gewährt werden, soweit dies erforderlich ist, um eine unzumutbare Belastung der Betroffenen auszuschließen. Eine solche Regelung wäre aus Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten hier zurückhaltend gesprochen keinesfalls fernliegend.

Bei der rechtlichen Umsetzung wäre weiter die in den Arbeitsergebnissen dargestellte tatsächliche Situation der Warenketten zu beachten. Dies gilt insbesondere dort, wo Lagerraum nach dem jeweiligen Geschäftssystem kaum noch besteht. Auch wäre zu erwarten, dass die Verpflichtung zur Lagerung durch die Akteure der Lebensmittelkette im Wege vertraglicher Gestaltung vermutlich in der Kette bis zum Hersteller **zurückverlagert** werden könnte. Dieses zu verhindern würde weitere Eingriffe, hier in die Vertragsfreiheit, nach sich ziehen. Dabei sind die Folgen, etwa wenn Lieferanten im Ausland ansässig sind, hier noch nicht einbezogen.

Im Ergebnis steuert diese Empfehlung wiederum auf eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung zu, die dann jedoch auch die Wahrscheinlichkeit von Schadens- oder Krisenereignissen einbeziehen müsste. Eine solche Abwägung kann hier mit den zur Verfügung gestellten Materialien nicht abschließend vorgenommen werden.

XII. Sicherung der Funktionsfähigkeit im Krisenfall

Das Projekt empfiehlt für die Ernährungsnotfallvorsorge, im Krisenfall möglichst an einer Beibehaltung der Strukturen des Lebensmitteleinzelhandels zur Warenverteilung festzuhalten.

Dieser Empfehlung ist bereits aus den dargestellten Unwägbarkeiten einer Kommandowirtschaft zu folgen. Hinzu tritt, dass letztlich **jeder staatliche Eingriff im Krisenfall eine Kaskadenwirkung hervorrufen kann**, welche mehr schadet als nützt.

Vor diesem Hintergrund wäre insbesondere an Absprachen und subsidiäre Regelungen zu denken, die die Widerstandsfähigkeit der Strukturen der Lebensmittelkette erhöhen.

Solche könnten etwa die Erstellung von **Sicherheitskonzepten** sein, als gesetzliche Pflicht geregelt etwa in § 109 Absatz 4 TKG oder der § 12 BImSchV. Den Energieversorgern wird in diesem Zusammenhang durch § 11 Absatz 1 Satz 1 EnWG aufgegeben, zuverlässige und leistungsfähige Energieversorgungsnetzwerke zu betreiben. § 50 EnWG regelt zu diesem Zweck die Verpflichtung zur Vorrathaltung von Betriebsmitteln, wie sie im Rahmen der Handlungsempfehlung XII. dargestellt wurde. Derartige Verpflichtungen zur Vorbereitung



können im Rahmen von Sicherheitspartnerschaften kooperativ unter Nutzung der Erkenntnisse aus diesem Forschungsvorhaben entwickelt werden. Subsidiär wäre eine entsprechende gesetzliche Verpflichtung zur Vorhaltung von Betriebsmitteln umsetzbar und jedenfalls weniger eingriffsintensiv als die Verpflichtung zur Einlagerung bestimmter Versorgungsgüter durch die Akteure der Lebensmittelkette.

Solche Pflichten zur Sicherung bestehen überdies bereits in manchen Bereichen der Ernährungswirtschaft und können so im Rahmen einer Doppelnutzenstrategie aktiviert werden. Ein Beispiel hierfür ist die Verpflichtung zur Vorhaltung von Notstromaggregaten im Rahmen der Tierproduktion (§ 3 Absatz 3 Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung), welche grundsätzlich dem Tierschutz dient, aber auch der Ernährungsvorsorge zugutekommt. Entsprechende Angaben über derartige Systeme werden bereits mit der EWMV abgefragt (Anlage 3 zur EWMV).

XIII. Direkte Kommunikation zwischen Behörden und Hilfsorganisationen

Das Projekt regt an, die direkte Kommunikation der Behörden der verschiedenen Ressorts mit den Hilfsorganisationen zu verbessern bzw. zu beginnen. Es bestehen nach den am Forschungsprojekt beteiligten Hilfsorganisationen keine Kapazitäten für die Versorgung von Personen außerhalb der eigenen Strukturen („Versorgungsdienst“). Dieses stark eingeschränkte Leistungsniveau sei den Behörden zu kommunizieren.

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse des Projekts scheinen grundsätzliche Missverständnisse zwischen den Behörden sowie den Hilfsorganisationen zu bestehen, die zudem je ganz eigene Organisationsstrukturen aufweisen und teils nicht einmal innerhalb ihrer Verbände zum Informationsaustausch sicher in der Lage sind. Dieses trifft auf eine erhebliche Überschätzung der Leistungsfähigkeit der Hilfsorganisationen.

Die Ernährungsnotfallvorsorge ist nicht zuletzt rechtlich eine **Kooperationsaufgabe**. Entsprechend den Handlungsempfehlungen des Projekts ist die Einbindung der Hilfsorganisationen unter **realistischer** Bestandsaufnahme zu prüfen.

XIV. Festschreibung der Aufgaben der Hilfsorganisationen

Das Projekt empfiehlt, dass, wenn Hilfsorganisationen im Rahmen einer Reform der Ernährungsnotfallvorsorge über die bisherige Mitarbeit im Katastrophenschutz hinaus beteiligt werden sollen, dieses verbindlich geregelt wird.

Die Mitarbeit der Hilfsorganisationen in ernährungsvorsorgerlevanten Bereichen ist sowohl in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder (etwa § 18 FSHG) als auch im ZSKG (§ 26 unter Bezugnahme auf die Vorschriften der Länder) bereits erfolgt. Eine entsprechende Rollenzuschreibung kann im Rahmen einer Reform der Ernährungsnotfallvorsorge auch in das EVG aufgenommen werden.

Es ist bereits jetzt kaum verständlich, warum Hilfsorganisationen, welche wesentlich als staatliche Trabanten tätig, privilegiert und teilweise finanziert werden, im Rahmen der Ernährungsvorsorge ausgespart werden. Allerdings ist zu beachten, dass das EVG in seiner derzeitigen Gestalt wesentlich ein Regelungssystem zur Bewältigung wirtschaftlicher Krisen trifft, in welchen zwar Verteilungsmechanismen noch funktionieren, aber die zu verteilenden Güter ausbleiben. Da die Tätigkeit der Hilfsorganisationen die Produktion aber nicht betrifft, ist deren Rolle näher zu konkretisieren. Diese könnten in der Zeit bis zur Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen Verteilungsaufgaben übernehmen.

Allerdings wäre auch dieses letztlich wieder ein Eingriff in die ernährungswirtschaftlichen Abläufe, welche eigentlich nicht gestört, sondern aufrecht erhalten werden sollen. Hinsichtlich der genauen Beteiligung der Hilfsorganisationen in den Bereichen der Ernährungsversorgung in Katastrophenfällen ist eine genaue Ausgestaltung dennoch dringend zu empfehlen.

XV. Einbindung von Social-Media-Angeboten in die behördliche Krisenkommunikation

Das Projekt empfiehlt die verstärkte Einbindung von Social-Media-Angeboten in die Krisenkommunikation der zuständigen staatlichen Stellen. Dieses ist vor dem Hintergrund der Forschungsergebnisse der Arbeitspakete ohne Weiteres nachvollziehbar und folgerichtig.

Zu beachten ist allerdings, dass die **behördliche Nutzung von Social-Media-Angeboten rechtlich bisher nicht ansatzweise ausreichend erforscht** ist. Hier stellen sich nicht nur Fragen des **Gefahrenabwehrrechts** oder des allgemeinen Verwaltungsrechts, etwa nach der Wirksamkeit von Verfügungen, sondern auch solche des **Datenschutzes**, des **Urheberrechts** sowie nicht zuletzt des **Wettbewerbs- und Vergaberechts** (zu Letzterem Martini & Fritzsche 2013, S. 450).

Nichtsdestotrotz ist die Nutzung entsprechender Angebote mittlerweile eher normal als die Ausnahme (Ebeling 2016). Die Handlungsempfehlungen decken sich insoweit mit denen des BMI zur Krisenkommunikation (BMI 2008) sowie denen des Kompetenzzentrum Kritische Infrastrukturen e. V. (KKI 2014).

Festzuhalten ist jedoch bereits jetzt, dass behördliche Krisenkommunikation **jedenfalls nicht nur** über Social-Media-Angebote erfolgen darf, da es sich insoweit stets nur um „**Kommunikation mit Teilöffentlichkeiten**“ handelt (J. Drews, persönl. Mitteilung 08.06.2015). Eine Verpflichtung des Einzelnen zur Nutzung privater Social-Media-Angebote, um so an relevante Informationen zu kommen, ist rechtlich ausgeschlossen. Behördliche Informationsangebote haben daher stets zweigleisig zu fahren, was zugleich eine gewisse Resilienz der behördlichen Kommunikation bewirkt. Wie dieses verstärkende zweite Gleis rechtlich zu befahren ist, bedarf dringender Klärung. Der **Forschungsbedarf**



in dieser, in der rechtswissenschaftlichen Literatur nahezu unbeachteten Komponente ist jedenfalls **ganz erheblich**.

XVI. Intensivierung der zwischenbehördlichen Krisenkommunikation

Das Projekt empfiehlt, die zwischenbehördliche Risiko- und Krisenkommunikation zu intensivieren, namentlich die Abstimmung über Zuständigkeiten klar zu treffen.

Das Recht der Ernährungsnotfallvorsorge ist an der Schnittstelle von Bund, Ländern und Kommunen bei Katastrophen und Versorgungskrisen – wie gezeigt – ganz wesentlich Kooperationsrecht. Die Trennung nach Kompetenzen bedeutet gerade nicht ein Verbot der Zusammenarbeit, sondern bedingt diese.

Findet eine entsprechende Koordination und Planung vor der Krise nicht statt, wird nicht nur die Krisenhilfe bei deren Eintritt erschwert, sondern auch der **verfassungsrechtliche Schutzauftrag verletzt**.

Ein erster Schritt wäre insoweit, dass strikte Denken in Kompetenzen zurückzustellen und sich einer Einteilung in Regulierungsverantwortung, Gewährleistungsverantwortung und Erfüllungsverantwortung zu öffnen, welche eine feine Zeichnung der Strukturen zulässt (dazu Gusy 2011, S. 89–93). Eine entsprechende Klärung zwischen den beteiligten staatlichen Stellen hat zu erfolgen, **bevor** die Krise da ist. Nur so kann letztlich auch die umfassende Strategie des Bevölkerungsschutzes wirksam umgesetzt werden.

WEITERGEHENDE HINWEISE ZUR REFORM DER ERNÄHRUNGSNOTFALLVORSORGE

Abschließend und zusammenfassend wird nochmals darauf hingewiesen, dass **freiwilligen und vertraglichen Lösungen** aus praktischen wie verfassungsrechtlichen Gründen **jeweils der Vorzug vor eingriffsrechtlichen Lösungen gegeben werden sollte**. Instrumente der Vertragstreue können hier die Integrität der Lebensmittelketten sichern, während Beschlagnahmen oder Bewirtschaftung erst Ausfälle herbeiführen und schlimmstenfalls Kaskadeneffekte begründen können. Dieses entspricht auch der KRITIS-Strategie, welche die Aufgabe des Staates als „moderierend, nötigenfalls normierenden“ Akteur beschreibt. Im Rahmen einer Reform des EVG wäre dieser Gedanke in § 2 Absatz 3 EVG deutlicher zu akzentuieren.

Das EVG hat nach derzeitigem Stand kaum einen Anwendungsbereich. Eine Ausnahme wären Missernten globalen Ausmaßes. Die in den Szenarien beschriebenen Konstellationen stellen nach derzeitiger Rechtslage Fälle des Katastrophenschutzes bzw. genauer der Katastrophenbewältigung dar, würden aber nicht zur Anwendung des EVG führen.

Zugleich ist das derzeitige System weder auf die Versorgung in Katastrophenfällen noch in Versorgungskrisen ausreichend vorbereitet. Insbesondere werden die **Potenziale der**

Akteure der Lebensmittelkette nicht ausreichend berücksichtigt und der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung keinerlei Bedeutung beigemessen.

Vor diesem Ausgangspunkt ist die **Zusammenlegung von ESG und EVG**, interpretiert als Reformversuch, **kritisch** zu hinterfragen. Der Vorschlag zu einer entsprechenden Regelung ist bereits selbst vor geraumer Zeit erhoben worden und insoweit nicht neu (Rasche et al. 2001, S. 74). Er **lässt sich jedenfalls mit den Ergebnissen des Forschungsprojekts nicht begründen**. Weder werden hierdurch doppelte Strukturen beseitigt noch ein zusätzlicher Ertrag irgendeiner Art geschaffen. Es werden lediglich zwei Gesetze zusammengelegt, die verschiedene Situationen betreffen und ihrerseits reformbedürftig sind. Vor der grundgesetzlichen Kompetenzordnung müsste dieses zudem weiter auf die überkommenen Kompetenzgrundlagen gestellt werden, solange ein allgemeiner Kompetenztitel für den sogenannten Bevölkerungsschutz nicht durch Verfassungsänderung geschaffen werden soll.

Entscheidend ist vielmehr, die **Rolle des Katastrophenschutzes** hinsichtlich der Ernährungsvorsorge unter Einbindung der Akteure der Lebensmittelkette als **gesamtgesellschaftliche Aufgabe** neu zu definieren.

Allein unter Beteiligung der maßgeblichen Akteure kann so ein **tragfähiges Gesamtkonzept** für eine Ernährungsnotfallvorsorge erstellt werden.

LITERATUR

Bauer, H. (2015): Artikel 35. In H. Dreier (Hrsg.). *Grundgesetz Kommentar* (Band 2, 3. Auflage). Tübingen: Mohr Siebeck.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) (Hrsg.). (2010a). *Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland* (2. Auflage). Verfügbar unter http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Wissenschaftsforum/Band-4_NeueStrategie.pdf?__blob=publicationFile [04.12.2015]

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) (Hrsg.) (2010b). *Handbuch betrieblicher Pandemieplanung* (2. Auflage). Verfügbar unter http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Downloads/GesBevS/Handbuch-Betriebl_Pandemieplanung_2_Auflage.pdf?jsessionid=0AFDA27DD8D3D49E2C76B4C0C1102FFD.1_cid345?__blob=publicationFile [04.12.2015]

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) (Hrsg.). (2012). *Schutz Kritischer Infrastrukturen, Studie zur Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln*. Verfügbar unter http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Wissenschaftsforum/Bd_9_SchutzKritisLebensmittel.pdf?__blob=publicationFile [04.12.2015]

Bundesministerium des Innern (BMI) (Hrsg.). (2008). *Krisenkommunikation. Leitfaden für Behörden und Unternehmen*. Verfügbar unter http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2008/Krisenkommunikation.pdf?__blob=publicationFile [04.12.2015]



- Bundesministerium des Innern (BMI) (Hrsg.). (2009). *Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie)*. Verfügbar unter http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2009/kritis.pdf?__blob=publicationFile [04.12.2015]
- Bundesministerium des Innern (BMI) (Hrsg.) (2005). *Schutz Kritischer Infrastrukturen – Basischutzkonzept*. Verfügbar unter http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2005/Basisschutzkonzept_kritische_Infrastrukturen.pdf?__blob=publicationFile [04.12.2015]
- Dietlein, J. (2005). *Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten* (2. Auflage). Berlin: Duncker & Humblot.
- Ebeling, Chr. (in Druck). *Die organisierte Versammlung*.
- Elicker, M. (2003). Der Grundsatz der Lastengleichheit als Schranke der Sonderabgaben, Inpflichtnahmen und Dienstleistungspflichten. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 3/2003, 304–306.
- Erbguth, W. (2014). Artikel 35. In M. Sachs (Hrsg.). *Kommentar zum Grundgesetz* (7. Auflage). München: C. H. Beck.
- Evers, H.-U. (1964). Verfassungsrechtliche Bemerkungen zu den Entwürfen der „Einfachen Notstandsgesetze“. *JuristenZeitung*, 22, 697–702.
- Gusy, Chr. (2011). Katastrophenschutzrecht – Zur Situation eines Rechtsgebiets im Wandel. *Die öffentliche Verwaltung*, 3/2011, 85–95.
- Heimlich, J. (1998). Die Abgabepflichten des Telekommunikationsgesetzes. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2/1998, 122–124.
- Holzner, T. (2010). Die „Pankower Ekelliste“ – Zukunftsweisendes Modell des Verbraucherschutzes oder rechtswidriger Pranger? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 8/2010, 489–494.
- Janiszewski, J. (1992). *Das Umweltzeichen: Rechtliche Analyse und Neuorientierung* (Beiträge zur Umweltgestaltung). Berlin: Erich Schmidt.
- Jarass, H. D. & Pieroth, B. (2014). *Kommentar Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (13. Auflage). München: C. H. Beck.
- Klindt, T. (1998). Die Umweltzeichen „Blauer Engel“ und „Europäische Blume“ zwischen produktbezogenem Umweltschutz und Wettbewerbsrecht. *Betriebs-Berater*, 10/1998, 545–554.
- Klinger, R., Hartmann, C. & Krebs, D. (2015). Vom Blauen Engel zum Bekleidungsengel? Umweltsiegel als Vorbild staatlicher Zertifizierungen in der Textilindustrie. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 5/2015, 270–277.
- Kloepfer, M. (2015). *Handbuch des Katastrophenrechts*. Baden-Baden: Nomos.
- Kloepfer, M. (2014) (unveröffentlicht). *Legislativer Änderungsbedarf in der Ernährungsnotfallvorsorge, Teil II: Analyse und Überarbeitung der untergesetzlichen Regelungen*.
- Kloepfer, M. (Hrsg.) (2010). *Schutz Kritischer Infrastrukturen, IT und Energie*. Baden-Baden: Nomos.
- Kloepfer, M. (2007). *Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen*. *Verwaltungsarchiv*, 2/2007, 163–198.

- Kompetenzzentrum Kritische Infrastrukturen e. V. (KKI) (Hrsg.) (2014). *Eckpunktepapier Social Media im Krisenmanagement*. Verfügbar unter [http://www.kki-verein.de/Aktuelles/Nachrichten UndBeitraege/Seiten/Eckpunktepapier.aspx](http://www.kki-verein.de/Aktuelles/NachrichtenUndBeitraege/Seiten/Eckpunktepapier.aspx) [04.12.2015]
- Kügel, W. & Plaßmann, K. (2012). Die „Hygiene-Ampel“ bei Lebensmittelkontrollen – Grünes Licht für den Verbraucherschutz? *Lebensmittel und Recht*, 1, 1–9.
- Lambsdorff, H. G. & Jäger, S. (2012). Die individuelle Verantwortlichkeit in der umweltbezogenen Werbung. *Betriebs-Berater*, 33(46), 2297–2306.
- Menski, U. & Gardemann, J. (2008). *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)*. Verfügbar unter https://www.fh-muenster.de/humanitaere-hilfe/downloads/Auswirkungen_des_Stromausfalls_05_im_Muensterland.pdf [04.12.2015]
- Meyer-Teschendorf, K. G. (2009). Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 124(9), 1221–1229.
- Murswiek, D. (2014). Artikel 2. In M. Sachs (Hrsg.). *Kommentar zum Grundgesetz* (7. Auflage),. München: C. H. Beck.
- Ossenbühl, F. (2011). Verbraucherschutz durch Information. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 22/2011, 1357–1408.
- Rasche, J., Schmidt, A., Schneider, S. & Waldtmann, S. (2001). *Organisation der Ernährungsvorsorge* (ZivilschutzForschung, Neue Folge, Band 47). Bonn: Bundesverwaltungsamt.
- Rexroth, A. (2012). Staatliche Ernährungsnotfallvorsorge. *Ernährung im Fokus*, 9–10, 306–313.
- Römer, P. (1967). Die vier Sicherstellungsgesetze in rechtlicher und politischer Sicht. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 12/1967, 765–778.
- Rosenkranz, U. (1973). *Wirtschaftliche Intervention nach dem Bundesleistungsgesetz und den Sicherstellungsgesetzen*. Göttingen: Georg-August-Universität.
- Sachs, M. (2014). Vor Artikel 1. In M. Sachs (Hrsg.) . *Kommentar zum Grundgesetz* (7. Auflage). München: C. H. Beck.
- Schärdel, F. (2009). Schutz kritischer Infrastrukturen – IT und Energie. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 7/2009, 436–437.
- Schink, A. (2011). Smileys in der Lebensmittelkontrolle – Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer amtlichen Information der Öffentlichkeit über die Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelkontrolle. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 5/2011, 253–262.
- Schunck, E. (1969). *Das Notstandsrecht*. Frankfurt / M.: Kommentator.
- Schürmann, E. (1970). *Wirtschaftslenkung im Notstand*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Seiler, Chr. (2015). Artikel 74. In V. Epping & Chr. Hillgruber (Hrsg.). *Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz* (Edition 26, 01.09.2015). Verfügbar unter https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BeckOK_VerfR_26/cont/BeckOK.GG.htm [02.12.2015]
- Stober, R. & Eisenmenger, S. (2005). Katastrophenverwaltungsrecht – Zur Renaissance eines vernachlässigten Rechtsgebietes. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2/2005, 121–130.



Solmecke, R. & Wolter, H.-J. (1994). *Ernährungsvorsorge, Ernährungssicherstellung. Eine Einführung in die Vorsorgemaßnahmen des Bundesrepublik Deutschland* (3. Auflage). Regensburg: Walhalla.

Tellenbröker, J. & Ebeling, Chr. (2014). Subventionsrecht als Verwaltungsrecht. *Juristische Schulung*, 3/2014, 217–223.

Trute, H.-H. (2005). Katastrophenschutzrecht – Besichtigung eines verdrängten Rechtsgebiets. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 88(4), 342–363.

Unger, T. (2010). *Katastrophenabwehrrecht* (Studien zum Verwaltungsrecht Band 37). Hamburg: Dr. Kovac.

Von Welck, G.-M. (1966). *Kommentar zum Ernährungssicherungsgesetz*. München: Franz Vahlen.

Wieland, J. (2004). Artikel 12. In H. Dreier (Hrsg.). *Grundgesetz Kommentar* (Band 1, 2. Auflage). Tübingen: Mohr Siebeck.

Wilms, H. (1995). Die abgabenrechtliche Qualifizierung des „Kohlepfennigs“. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 6/1995, 550–551.

Zakrzewski, I. (2010). *Umweltschutzbezogene Verbraucherinformationen durch das Umweltzeichen „Der Blaue Engel“: eine rechtliche Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Verbraucherschutzrechtes* (Europäische Hochschulschriften, Reihe 2: Rechtswissenschaften Band 5007). Frankfurt / M.: Peter Lang.



Anhang: Mögliche Krisenszenarien, die zu einer Störung der Lebensmittelversorgung führen könnten

Für die Ermittlung vulnerabler Strukturen in der Lebensmittelversorgung wurden – ohne konkrete Bestimmung der Eintrittswahrscheinlichkeit – projektspezifische, wissenschaftlich fundierte Resonable-worst-Case-Szenarien erstellt. Dabei wurden nachvollziehbare und plausible Annahmen für den ungünstigsten Verlauf getroffen, der das bestehende System der Lebensmittelversorgung bewusst an seine Grenzen führt, um so besonders vulnerable Systemparameter zu identifizieren. Vollkommen unwahrscheinliche Szenarien wurden jedoch ausgeschlossen, um bei der Ableitung von Handlungsempfehlungen eine überzogene Forderung nach Ressourcen zu vermeiden (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2010). Die dargestellten Szenarien sind rein projektspezifisch sowie beispielhaft und stellen in keiner Weise die offizielle Risiko- und Gefährdungseinschätzung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe dar.

EINE SCHLEICHENDE KRISE: DIE INFLUENZA-PANDEMIE

Als erstes Szenario wurde als länger andauernde, schleichende Krise eine Influenza-Pandemie ausgewählt. Anders als bei anderen Krisenszenarien wird bei einer schweren Krankheitswelle zumeist keine Infrastruktur zerstört, dennoch kann es bei hohem Personalmangel zu vermehrten Ausfällen in den alltäglichen Versorgungsstrukturen kommen. Der entscheidende Faktor in Bezug auf die Auswirkungen einer Influenza-Pandemie auf die Lebensmittelversorgung ist daher die Personalverfügbarkeit.

Für das Projekt wurde eine schwere Influenza-Pandemie simuliert, die näherungsweise einer Erkrankungsrate von 50 Prozent der Bevölkerung entspricht. Hierbei ergab sich eine Verteilung, bei der auf dem Scheitelpunkt der Influenzawelle etwa 20 Prozent der Bevölkerung erkrankt sind (Eichner et al. 2007). Die Dauer des Szenarios wurde auf Grundlage der Modellierung auf sieben Monate – von Juni bis Januar – festgelegt. Dieser Zeitraum schließt eine Vorwarnzeit ein, in der sich die Grippewelle zunächst langsam im Ausland auszubreiten beginnt. In den folgenden Monaten kommt die Grippewelle dann langsam ansteigend in Deutschland an, erreicht im November ihren Höhepunkt und klingt bis Ende Dezember aus.

Im Verlauf einer solchen Pandemie kann eine Vielzahl von Gründen dazu beitragen, dass die tatsächlichen Auswirkungen weit über die des Krankheitsgeschehens hinausgehen (Smith et al. 2009). Die Verteilung der Krankheitsfälle bildete daher lediglich den Ausgangspunkt für die Bestimmung der Anzahl der Arbeitsausfälle. Neben der Modellierung der Krankheitsausbreitung wurden daher für die Szenarioerstellung die mittelbar und unmittelbar durch die Krankheitsfälle verursachten Personalausfälle untersucht.

So kommen zu den Personalausfällen aufgrund eigener Erkrankung vor allem Ausfälle hinzu, die durch anderweitige Verpflichtungen der Arbeitnehmer verursacht werden, beispielsweise aufgrund von geschlossenen Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen, der notwendigen Einzelbetreuung von Pflegebedürftigen aufgrund geschlossener Einrichtungen oder Störungen im öffentlichen Nahverkehr. Auch mit einer prophylaktischen Meidung des Arbeitsplatzes muss unter bestimmten Umständen gerechnet werden.

Da empirische Daten über die Personalausfälle bei schweren Krankheitswellen in Industrieländern nicht verfügbar sind, mussten für die durch Kaskadeneffekte bedingten Personalausfälle größtenteils Annahmen auf Grundlage einer Literaturanalyse und der Auswertung statistischer Daten zu der Anzahl potenziell betroffener Personen getroffen werden. Die quantitative Bestimmung der Faktoren, die Arbeitsausfälle während einer Pandemie auslösen könnten, wurde hinsichtlich ihrer Ausprägung stets in einer maximalen, aber wissenschaftlich noch vertretbaren Höhe angenommen, um einem Reasonable-worst-Case-Szenario zu entsprechen. Am Ende wurde eine maximale Personalausfallquote von annähernd 70 Prozent zugrunde gelegt.

Wichtige Größen zur Bestimmung der Arbeitsausfälle waren dabei die Schwere der Krankheitsverläufe und die Anzahl der Kranken sowie das Verhalten der Bevölkerung. Letzteres wird durch die persönliche Wahrnehmung der Ereignisse beeinflusst. Erscheint eine Situation harmlos (wie z. B. 2009 die H1N1-Pandemie), ändert sich das Verhalten des Einzelnen nicht. Wird die Situation hingegen als bedrohlich empfunden (z. B. durch Betroffenheit des weiteren Bekanntenkreises), führt dies zu einer Verhaltensänderung (Smith et al. 2009). Auch die Beeinträchtigung der gewohnten Gesundheitsversorgung kann so ein Schwellenwert sein, der dazu führt, eine Situation als persönliche Bedrohung wahrzunehmen. Bricht diese zusammen oder verschlechtert sie sich merklich, sind auch vermehrt Arbeitsausfälle möglich, die aus einer gefühlten persönlichen Bedrohung resultieren.

Die im Szenario dargestellte Pandemie wurde so gewählt, dass der Krankenhaussektor diese voraussichtlich ca. drei bis vier Wochen nach Einsetzen des Krankheitsgeschehens in Deutschland nicht mehr bewältigen könnte. Besonders die Anzahl der verfügbaren Intensivbetten würde zu diesem Zeitpunkt nicht mehr ausreichen. Verschiebbare Krankenhausaufenthalte und Operationen müssten abgesagt werden. Eine zusätzliche Belastung des Personals und der zunehmende Personalmangel in den Kliniken würden die Unterversorgung zunehmend in den öffentlichen Fokus rücken. Auf dem Höhepunkt der für dieses Projekt modellierten Pandemie wären die medizinischen Kapazitäten, selbst wenn sie zu 100 Prozent nur für die Behandlung von Influenzapatienten zur Verfügung gestellt würden, nicht mehr ausreichend, um die Nachfrage zu decken.

Beginnend mit einer derartigen medizinischen Unterversorgung würden sich negativ verstärkende Kaskadeneffekte einsetzen: Die Aufforderung der Behörden, Menschenansammlungen zu meiden, und eventuell angeordnete Schulschließungen würden verstärkt



wahrgenommen und befolgt. Durch die aufgrund dessen notwendige Kinderbetreuung in den Familien fielen weitere Arbeitskräfte weg, ihr Fehlen würde im öffentlichen Leben durch den Ausfall oder die Behinderung weiterer Infrastrukturen, Dienstleistungen oder der täglichen Abläufe zunehmend bemerkbar. Diese Effekte verstärken sich im Verlauf der Pandemie immer mehr und breiten sich kaskadenartig aus. Durch fehlendes Personal z. B. in Schulen, in der Pflege und dem Gesundheitssystem würden immer mehr Personen dazu gezwungen, sich zu Hause um Angehörige zu kümmern. Zudem befördert die Wahrnehmung solcher zunehmenden Störungen den Eindruck, die Gesamtsituation sei besonders bedrohlich. Diese Wahrnehmung bewegt wiederum mehr Personen dazu, sich aus prophylaktischen Gründen von anderen zu distanzieren und damit auch der Arbeit fernzubleiben.

Die große Problematik dieses Szenarios liegt darin begründet, dass es keine unbeteiligten Regionen gibt, aus denen zusätzliche Ressourcen beschafft werden könnten, da durch die flächendeckende Pandemie alle Ressourcen verknappt werden. Hier spielt nicht nur die Frage nach der Aufrechterhaltung der vitalen Prozesse einzelner Akteure, sondern insgesamt die der Aufrechterhaltung fast aller kritischen Dienstleistungen eine Rolle.

Der so beschriebene Szenarioverlauf einer Influenza-Pandemie mit Personalausfällen von 60 bis 70 Prozent über einen Zeitraum von ca. drei Wochen als „Reasonable worst Case“ wurde den weiteren Betrachtungen im Projekt NeuENV zugrunde gelegt.

AD-HOC-KRISE: DER SCHNEESTURM MIT GROSSFLÄCHIGEM VERKEHRSZUSAMMENBRUCH UND STROMAUSFALL

Ergänzend zum Personalschwerpunkt des Pandemie-Szenarios sollten durch das zweite Szenario vor allem die Auswirkungen von Ausfällen in den zwei für die Lebensmittelkette wichtigsten Infrastrukturen Stromversorgung und Verkehr untersucht werden.

Als Basis für das Szenario wurden die Schneestürme im Winter 1978/1979 in Norddeutschland gewählt. Sie gelten als die schlimmsten des letzten Jahrhunderts in Deutschland. Trotz des Klimawandels ist die Gefahr solcher Schneestürme nicht gebannt: In den letzten Jahren haben sich vermehrt Wetterlagen gebildet, die Schneestürme fördern – beispielsweise im März 2013 – und neuere Erkenntnisse der Klimaforschung deuten darauf hin, dass auch in Zukunft mit einer Zunahme solcher extremer Kälte- oder Schneefallereignisse zu rechnen ist (siehe z. B. Overland et al. 2011).

Für eine möglichst akkurate Rekonstruktion der Ereignisse im Winter 1978/1979 wurden im Rahmen einer ausführlichen Literaturrecherche verschiedenste Quellenarten von wissenschaftlichen Artikeln und Regierungsberichten bis hin zu Zeitungsartikeln gesichtet. So konnte eine sehr umfangreiche Zusammenstellung der Umstände des Winters 1978/1979 erarbeitet werden, die den Ausgangspunkt für die Erstellung des Szenarios lieferte. Daran anschließend wurde die genaue Wetterlage für das Szenario konstruiert. Als Zeitpunkt des Eintretens wurde aufgrund der höchsten Eintrittswahrscheinlichkeit der Hochwinter

ausgewählt, zudem sollten im Sinne eines Reasonable-worst-Case-Szenarios die Haupteinkaufszeiten zum Ende der Woche von dem Ereignis betroffen sein.

Im Anschluss an die Ausarbeitung der Wetterlage wurden die Auswirkungen des Schneesturms auf den für Logistikketten im Lebensmittelhandel besonders wichtigen Straßenverkehr erarbeitet. Dabei wird das Ausmaß der Auswirkungen nicht nur durch die Witterungsbedingungen (Glätte, Schneemenge und Ausmaß der Verwehungen sowie Sichtweite), sondern auch durch den aktuellen Vorbereitungsgrad der Winterdienste, die Bedingungen für ein Aussprechen von Fahrverboten sowie das im Krisenfall zur Verfügung stehende Schneeräumpotenzial der Bundeswehr und Privatunternehmen wie der Bauindustrie beeinflusst.

Im Resultat muss im gesamten vom Schneesturm betroffenen Gebiet mit Unfällen, Staus und Sperrungen gerechnet werden. In Küstennähe kommt es zu einem vollständigen Verkehrskollaps, selbst geländegängige Spezialfahrzeuge haben Probleme durchzukommen, viele Orte sind endgültig von der Außenwelt abgeschnitten. Aber auch weiter im Binnenland können viele Ziele nur noch unter Inkaufnahme von starken Zeitverzögerungen und hoher Unfallgefahr erreicht werden.

Zusätzliche Herausforderungen entstehen durch einen möglichen Ausfall der Stromversorgung. Dieser zentrale Teil des Szenarios hat entscheidende Konsequenzen auf alle Bereiche, auch auf die Lebensmittelversorgung als dem letzten Glied einer Ausfallkaskade. Da Ausdehnung und Dauer des Stromausfalls das gesamte Schadensausmaß des Ereignisses sehr entscheidend beeinflussen, wurden für das Projekt NeuENV zwei verschieden stark ausgeprägte Varianten des Szenarios erstellt: Zum einen wurde die als besonders wahrscheinlich angesehene Variante mehrerer regionaler Ausfälle der Stromversorgung aufgrund von durch Eisregen oder Nassschnee beschädigten Freileitungen und Masten betrachtet. In diesem Szenario sind kurzzeitig etwa 350.000 Einwohner ohne Strom, diese Zahl kann allerdings schnell verringert werden. Zum anderen wurde, um dem Reasonable-worst-Case-Ansatz gerecht zu werden, eine Version mit einer Verkettung unglücklicher Umstände erstellt, die deutlich unwahrscheinlicher, aber mitnichten unplausibel ist. Diese beinhaltet einen deutlich großflächigeren Stromausfall, der in der Spitze etwa 16,2 Millionen Einwohner betrifft.

Für beide Szenariovarianten wurden auf Basis vergangener Ereignisse die wahrscheinlichen Wiederherstellungszeiten auch unter Zuhilfenahme von Ersatzanlagen und Provisorien ermittelt. Dabei muss eine deutliche Verzögerung durch die weiträumige Störung der Straßenverkehrsinfrastruktur sowie die aufgrund der Witterungsbedingungen eingeschränkte Möglichkeit von Hubschraubereinsätzen einkalkuliert werden, da diese sowohl das Erreichen der Schadstellen und die Reparatur als auch den Transport von Netzersatzanlagen entscheidend erschweren. So muss insbesondere in der großflächigeren Szenarioversion mit einer signifikanten Anzahl unversorgter Haushalte auch noch nach über einer Woche gerechnet werden.



Infolge der Stromausfälle fallen Straßenbeleuchtung sowie Ampeln und sonstige Verkehrsleitsysteme aus. Dies führt vor allem in der zweiten Szenariovariante mit großflächigen, auch Großstädte betreffenden Stromausfällen zu schweren Behinderungen, die gerade in den vom Schneesturm nicht stark betroffenen Ballungszentren zusätzliche Sperrungen, Unfällen und Staus bis hin zu einem Verkehrskollaps nach sich ziehen. Im Falle des Szenarios mit lediglich regionalen Stromausfällen in witterungsbedingt besonders betroffenen Regionen ist hingegen nicht mit zusätzlichen Einschränkungen im Straßenverkehr durch die Stromausfälle zu rechnen, da die schlechten Fahrbahnbedingungen und die hohe Unfallrate aufgrund des Schnees den Verkehr bereits für sich genommen entscheidend verlangsamt haben.

Als komplementäres Szenario zur Influenza-Pandemie stellt der Schneesturm hier ein Ereignis ohne längere Vorwarnzeit, aber auch mit einer deutlich geringeren Dauer von etwa zweieinhalb Wochen und einem kleineren betroffenen Gebiet dar. Obwohl Kaskadeneffekte auch hier zu Personalausfällen führen, stehen die Ausfälle in den anderen für die Lebensmittelversorgung wichtigen Infrastrukturen, vor allem bei der Stromversorgung und im Straßenverkehr, im Fokus.

Die beiden hier beschriebenen Szenarioverläufe des Schneesturms mit unterschiedlicher Ausprägung der Stromausfälle wurden – ebenso wie das Pandemieszenario – den weiteren Betrachtungen im Projekt NeuENV orts aufgelöst zugrunde gelegt.

LITERATUR

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) (2010). *Methode für die Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz* (Wissenschaftsforum, Band. 8). Bonn: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.

Eichner, M., Schwehm, M., Duerr, H.-P. & Brockmann, S. O. (2007). The influenza pandemic preparedness planning tool InflaSim. *BMC Infectious Diseases*, 7–17.

Overland, J., Wood, K. & Wang, M. (2011). Warm Arctic – cold continents: climate impacts of the newly open Arctic Sea. *Polar Research*, 30. Verfügbar unter <http://www.polarresearch.net/index.php/polar/article/view/15787> [19.10.2015]

Smith, R. D., Keogh-Brown, M. R., Barnett, T. & Tait, J. (2009). *The economy-wide impact of pandemic influenza on the UK: a computable general equilibrium modelling experiment*. *BMJ*, 339: b4571.



Autorenverzeichnis

Karolin Bauer, MSc. studierte Geographie am Institut für Geographie an der Universität Leipzig und ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Arbeitsgruppe Interdisziplinäre Sicherheitsforschung der Freien Universität Berlin im Projekt „Vergleichende Vulnerabilitätsbetrachtung der Lebensmittelversorgung in OECD-Ländern im Falle von Großschadensereignissen“. Im Rahmen von NeuENV arbeitete sie in der Endphase des Projekts an der Analyse der behördlichen Strukturen der Ernährungsnotfallvorsorge. Ihre Masterarbeit schrieb sie zum Thema Vulnerabilitätsanalyse und Risikowahrnehmung von Stürmen im Innenstadtbereich mittels GIS-Analyse und Bevölkerungsbefragung.

Janina Braun, M.A. war wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Freien Universität Berlin im Projekt NeuENV. Sie studierte an den Universitäten Halle-Wittenberg und Trier Geographie, Ethnologie und Psychologie mit Schwerpunkt Entwicklungszusammenarbeit. Nach Praxisaufenthalten in Guatemala und Kenia befasste sie sich intensiv mit der Verwundbarkeit von Megastädten. Für ihre Abschlussarbeit erstellte sie am Center for Disaster Management and Risk Reduction Technology ein Vulnerabilitätsmodell zur Abschätzung des Bedarfs an Notunterkünften nach Erdbeben in Europa.

Anna Brinkmann, MSc. arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt „Vergleichende Vulnerabilitätsbetrachtung der Lebensmittelversorgung in OECD-Ländern im Falle von Großschadensereignissen“ an der Fachhochschule Münster. Sie absolvierte den Masterstudiengang „Nachhaltige Dienstleistungs- und Ernährungswirtschaft“ an der Fachhochschule Münster und schrieb die entsprechende Masterarbeit über die Bedeutung religiöser Speisevorschriften in Bezug auf die Ernährungsnotfallvorsorge in Anlehnung an das Projekt NeuENV. Nach Abschluss des Studiums war sie zunächst als wissenschaftliche Hilfskraft und in der finalen Projektphase als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt NeuENV mit dem Fokus auf die Analyse der behördlichen Strukturen tätig.

Julia Drews, Dipl.-Komm.-Wirt[in], ist seit 2012 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft der Freien Universität Berlin. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Risiko- und Krisenkommunikation sowie strategische Kommunikation. Im Projekt NeuENV verantwortete sie die Projektarbeit im Teilvorhaben „Kommunikation“, in dessen thematischen Kontext ebenfalls ihre Dissertationsschrift angesiedelt ist. Seit 2015 forscht Julia Drews zudem zur gesundheitlichen Risikokommunikation von Infektionskrankheiten im Rahmen des BMBF-Forschungsverbundes „InfectControl 2020“.

Dr. Christoph Ebeling ist Rechtsreferendar am Landgericht Bielefeld und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte an der Universität Bielefeld von Prof. Christoph Gusy. Er promovierte 2015 zu einem sicherheitsrechtlichen Thema. Sein Forschungsschwerpunkt liegt im Bereich des Rechts der Öffentlichen Sicherheit. Christoph Ebeling hat das Projekt NeuENV von Seiten des Lehrstuhls unterstützt.

Dr. Christian Endreß beschäftigt sich seit vielen Jahren mit Sicherheits- und Krisenmanagement. Nach Tätigkeiten für staatliche und nicht-staatliche Institutionen mit Sicherheitsaufgaben arbeitete er von 2009–2012 am Lehrstuhl für Sicherheitsforschung der Universität Witten/Herdecke und im Anschluss bis 2015 bei der Unternehmensgruppe Tengemann in Mülheim an der Ruhr, u. a. koordinierende Stelle für das Teilvorhaben „Prozess- und Resilienzanalyse des Lebensmitteleinzelhandels“ im Projekt NeuENV. Er ist seit August 2015 bei einem Düsseldorfer Kreditinstitut für das Notfall- und Krisenmanagement verantwortlich.

Prof. Dr. Joachim Gardemann ist Hochschullehrer am Fachbereich Oecotrophologie / Facility Management und Leiter des Kompetenzzentrums Humanitäre Hilfe der Fachhochschule Münster. Er ist Facharzt für Kinder- und Jugendmedizin und Facharzt für öffentliches Gesundheitswesen. Seit 1994 gehört er der Personalreserve für die internationale Soforthilfe des Deutschen Roten Kreuzes an und absolvierte zehn internationale Einsätze mit der Katastrophenhilfe des DRK. Von 2002–2008 war er Landesarzt und Präsidiumsmitglied im DRK-Landesverband Westfalen-Lippe. Im Rahmen des Projekts NeuENV verantwortete er die Projektleitung für das Teilvorhaben „ENV-Maßnahmen von Bund, Ländern, Kommunen und Hilfsorganisationen“.

Prof. Dr. Lars Gerhold ist Universitätsprofessor für Interdisziplinäre Sicherheitsforschung an der Freien Universität Berlin und Leiter des Forschungsforums Öffentliche Sicherheit. Nach dem Studium der Politikwissenschaft, Psychologie und Soziologie promovierte er zum Thema „Umgang mit makrosozialer Unsicherheit“ am Institut für Psychologie der Universität Kassel. Seine Forschungsschwerpunkte sind interdisziplinäre Sicherheitsforschung, Security Foresight, gesellschaftlicher Wandel, Wahrnehmungs- und Handlungsforschung sowie Methoden der Zukunftsforschung. Neben dem Projekt NeuENV verantwortet er u. a. Forschungsprojekte zu Themen wie Flughafensicherheit (SAFEST), Warnprozesse bei Extremwetter (WEXICOM), situationsbezogene Helferkonzepte und Warnsysteme (ENSURE), vergleichende Vulnerabilitätsbetrachtung in OECD Ländern (VVL-OECD) oder der Resilienz von Einsatzkräften bei eigener Betroffenheit in Krisenlagen (REBEKA).

Prof. Dr.-Ing. Frank Gillert ist Mitbegründer des Instituts für Distributions- und Handelslogistik in Dortmund, hat verschiedene Managementpositionen in der Sicherheitsindustrie bekleidet, gründete 2005 das Unternehmen UbiConsult und ist seit Januar 2016 Vorstandsvorsitzender des Logistiknetzes Berlin-Brandenburg e. V. Frank Gillert hält seit 2008 eine Professur für Logistikmanagement an der Technischen Hochschule Wildau und leitet die Forschungsgruppe Sichere Objektidentität, deren Forschungsschwerpunkt in der logistikzentrierten Sicherheitsforschung liegt (u. a. im BMBF-Forschungsprogramm Zivile Sicherheit – ContainIT, NeuENV, REBEKA, jeweils als Teilvorhabensleiter). Ausgehend davon hat er im Studiengang Logistik das Lehrfach „Sicherheits- und Risikomanagement in der Logistik“ eingerichtet.



Prof. Dr. Christoph Gusy ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte an der Universität Bielefeld. Er ist Mitglied im Lenkungskreis des Fachdialogs „Geistes- und Gesellschaftswissenschaften in der Sicherheitsforschung“ beim BMBF. Er war und ist in mehreren Projekten zum Sicherheitsrecht, z. B. zur Prioritätenbildung bei Großschadensereignissen, zur Sicherheitsgesetzgebung sowie zum Recht der Zivilen Sicherheit, engagiert. Das Projekt NeuENV hat der Lehrstuhl mit rechtlicher Expertise begleitet.

Dr. jur. Helmut Grimm, Tengelman WHG KG, Prokurist und Sonderbeauftragter der Unternehmensgruppe Tengelman, war langjähriger Pandemie- bzw. K-Beauftragter der Tengelman Holding und leitete die Teilnahme der Gruppe als „intensiv Übende“ an LÜKEX 2007 und LÜKEX 2013. Er konzipierte u. a. mit Unterstützung von Vertretern des BBK und der BLE das Projekt NeuENV, das dann auf Initiative von Tengelman als Verbundprojekt durch das Forschungsforum Öffentliche Sicherheit aufgenommen und betreut wurde. Dr. Grimm war direkt verantwortlich und ausführende Stelle für das Teilvorhaben „Prozess- und Resilienzanalyse des Lebensmitteleinzelhandel“.

Mehmet Imer hat an der THF Berlin Verpackungstechnik studiert und ist als Betriebsleiter der Kaiser's Tengelman Logistik- und Dienstleistungsgesellschaft mbH für die Versorgung und Entsorgung der 138 Kaiser's Filialen in Berlin und Umland mit den Sortimenten Obst- und Gemüse, Molkereiprodukte und Trockensortiment verantwortlich. Mehmet Imer unterstützte fachlich das Forschungsprojekt NeuENV bei der Überprüfung der Warenverfügbarkeit und Liefersicherheit am Beispiel der vorgegebenen Krisenszenarien und die Erarbeitung eines Soll-Konzepts und Geschäftsmodells zur Sicherstellung der Lebensmittelversorgung der Bevölkerung durch den Lebensmitteleinzelhandel.

Dr. Karena Kalmbach ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Freien Universität Berlin. Sie hat am European University Institute in Florenz mit einer Arbeit zu „Meanings of a Disaster: The Contested 'Truth' about Chernobyl. British and French Chernobyl Debates and the Transnationality of Arguments and Actors“ promoviert. Im Projekt NeuENV war sie in der finalen Projektphase für die NHCS in die Konzipierung und Durchführung des NeuENV-Trainings-Pilot-Workshops involviert.

Karolin Kalmbach, Diplom-Verwaltungswissenschaftlerin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei GeStiK, der zentralen Einrichtung für Gender Studies an der Universität zu Köln. Für das Projekt NeuENV evaluierte sie den im Juni 2015 an der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz durchgeführten NeuENV-Trainings-Pilot-Workshop.

Matthias Max, M.A. hat die Studiengänge Sozialmanagement und Regionalmanagement absolviert. Während seines Studiums hat er sich mit Forschungsfragen zu Informationsnetzwerken zur Warnung der Bevölkerung in Indonesien auseinandergesetzt. Von März 2011 bis August 2013 war Matthias Max wissenschaftlicher Mitarbeiter im Sachgebiet Sicherheitsforschung des DRK-Generalsekretariats in Berlin tätig und zuständig

für europäische Forschungsprojekte. Seit September 2013 ist er Sachgebietsleiter der DRK-Sicherheitsforschung.

Ute Menski, MSc. ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Arbeitsgruppe Interdisziplinäre Sicherheitsforschung der Freien Universität Berlin und koordinierte gemeinsam mit Prof. Dr. Jochen Schiller das Projekt NeuENV. Die gelernte Köchin studierte Ernährungswissenschaften an der Fachhochschule Münster sowie Food and Resource Economics an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Forschungsschwerpunkt ihrer Abschlussarbeiten waren die Auswirkungen einer Krise (Stromausfall, Pandemie) auf die Kritische Infrastruktur der Lebensmittelversorgung der Bevölkerung in Deutschland. Im Projekt verantwortete sie zudem die Arbeit im Teilvorhaben „Die Bevölkerung als Adressat und Akteur der ENV“.

Felix Polla ist Mitarbeiter in der Logistik der Kaiser's Tengemann Logistik- und Dienstleistungsgesellschaft mbH. Aufgrund seiner Expertise für die Praxisabläufe von Wareneingang, Lagerhaltung und Kommissionierung wurde er als wissenschaftlicher Mitarbeiter in das BMBF-Verbundprojekt NeuENV eingebunden und stellte innerhalb des Arbeitspakets „Lebensmittelkette“ ein Bindeglied zwischen Forschung und Praxis dar.

Dr. Juliana Raupp ist Professorin für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft mit dem Schwerpunkt Organisationskommunikation am Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft der Freien Universität Berlin. Ihre Forschungsschwerpunkte sind politische Kommunikation, Krisen- und Risikokommunikation sowie Onlinekommunikation. Juliana Raupp ist Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat des Forschungsforums Öffentliche Sicherheit. Im Rahmen des Projekts NeuENV verantwortete sie die Projektleitung für das Teilvorhaben „Risiko- und Krisenkommunikation“.

Matthias Schulze ist seit 1972 ehrenamtlich und seit 1989 hauptamtlich im Deutschen Roten Kreuz tätig. Er arbeitete zunächst fünf Jahre im Rettungsdienst im DRK-Kreisverband Lünen. Danach leitete er bis 1998 die Abteilung Soziale Dienste im DRK-Kreisverband Lünen. Seit 1999 ist Matthias Schulze im DRK-Generalsekretariat tätig. Sein Schwerpunkt lag dort bis 2001 im Pflegehilfsdienst. Von 2001 bis 2012 war er Referent für den Fachdienst Betreuungsdienst im Sachgebiet Zivil- und Katastrophenschutz. Seit 2012 ist er wissenschaftlicher Referent im Sachgebiet Sicherheitsforschung. Seine Aufgabenschwerpunkte liegen in der Strategie- und Organisationsentwicklung, insbesondere des Komplexen Hilfeleistungssystems und der Katastrophen-Vorschrift.

Dr. Kersten Schübler ist freier Fernseh-Autor für ZDF, NDR, Arte und ARD. Er studierte Geschichte, Germanistik, Philosophie und Pädagogik in Berlin und Sevilla und promovierte 2000 in Berlin. Im Rahmen des Projekts NeuENV verantwortete Kersten Schübler für die gemeinnützige NHCS die Erarbeitung eines Curriculums zur Aus- und Weiterbildung von Akteuren in der Ernährungsnotfallvorsorge.

Jan Seitz, M.Eng. ist wissenschaftlicher Mitarbeiter von Prof. Dr.-Ing. Frank Gillert an der Technischen Hochschule Wildau und war in die Arbeiten der Hochschule im BMBF-Verbundprojekt NeuENV eingebunden. In dieser Kapazität verantwortete er das



Arbeitspaket 2 „Lebensmittelkette“, in welchem u. a. die Untersuchungen zur prozessualen und strukturellen Resilienz der deutschen Lebensmittelkette vorgenommen wurden. Weiterhin koordiniert er die Forschungstätigkeiten unter Prof. Gillert und leistet wissenschaftliche Beiträge zu Fragestellungen der prozessualen und strukturellen Resilienz sowie des Risiko- und Sicherheitsmanagements.

Evamarie Stengel, MSc. ist Oecotrophologin und Absolventin des Masterstudienganges Ernährung und Gesundheit an der Fachhochschule Münster. Als wissenschaftliche Hilfskraft unterstützte sie das Forschungsprojekt NeuENV vor allem bei der Analyse internationaler Vorsorgemaßnahmen. Im Rahmen einer Projektarbeit während des Masterstudiums hat sie sich darüber hinaus mit den besonderen Ernährungsbedürfnissen vulnerabler Bevölkerungsgruppen für den Fall einer unzureichenden Nahrungsmittelversorgung beschäftigt.

Hagen Tischer, MSc. ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Projekt NeuENV an der Freien Universität Berlin. Nach dem Bachelorabschluss im Fach Humangeographie an der Universität Potsdam studierte er Geoinformation an der Beuth Hochschule für Technik Berlin. In seiner Masterarbeit befasste er sich mit der Entwicklung von Kriterien für eine Unwetterwarn-App für Smartphones und der Konstruktion der App. Im Rahmen von NeuENV arbeitete er in der Endphase des Projekts an der Auswertung der Bevölkerungsbefragungen, der Ableitung von Handlungsempfehlungen sowie der Dissemination der Ergebnisse aus dem Arbeitspaket „Bevölkerung“.

Stefanie Wahl, M.A. studierte Kommunikationswissenschaft und Literaturwissenschaft an der Universität Erfurt (B.A.) sowie Medienmanagement am Institut für Journalistik und Kommunikationsforschung (IJK) der Hochschule für Musik, Theater und Medien in Hannover (M.A.). Sie beschäftigte sich vor allem mit Themen aus den Bereichen Risiko-, Wissenschafts- und Gesundheitskommunikation. Im Rahmen von NeuENV arbeitete sie in der Endphase des Projekts an der Auswertung der Bevölkerungsbefragungen, der Ableitung von Handlungsempfehlungen sowie der Dissemination der Ergebnisse aus dem Arbeitspaket „Bevölkerung“.

Dr. Anja von Wulffen ist theoretische Physikerin. Sie forschte und promovierte bis 2013 in der Arbeitsgruppe Nichtlineare Dynamik und Zeitreihenanalyse des Max-Planck-Instituts für Physik komplexer Systeme u. a. zu meteorologischen Anwendungsbeispielen. Von Februar 2013 bis Juli 2015 war sie als Referentin im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe im Projekt NeuENV für die Erarbeitung des Schneesturmszenarios zuständig.

Anna Zmorzynska ist Biochemikerin / Molekularbiologin. Sie arbeitet zu Projekten in den Themenbereichen biologische Gefahren sowie Rüstungskontrolle und Abrüstung biologischer Waffen. Von Oktober 2012 bis Juli 2015 war sie als Referentin im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe im Projekt NeuENV für die Erarbeitung des Influenzapandemieszenarios zuständig.