



Ausarbeitung

**Aufbau einer Fleischernährungsreserve zur Abfederung der
Sofortmaßnahmen gegen die Afrikanische Schweinepest**

Aufbau einer Fleischernährungsreserve zur Abfederung der Auswirkungen der Sofortmaßnahmen gegen die Afrikanische Schweinepest

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 109/22
Abschluss der Arbeit: 08.09.2022
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung und Fragestellung

Zur Bekämpfung der Afrikanischen Schweinepest¹ in Deutschland haben die zuständigen Behörden Sperrzonen eingerichtet. Der Transport von Hausschweinen aus der Sperrzone in einen Schlachthof ist nur unter bestimmten Voraussetzungen genehmigungsfähig. Das gewonnene Fleisch ist danach einer besonderen risikominimierenden Behandlung (Wärmebehandlung) zu unterziehen.² Laut Presseberichten führt die Einhaltung dieser Vorgaben für die betroffenen Landwirte zu einem großen Verlustgeschäft, gegen das sie nur bedingt versichert seien. Sie fänden häufig keine Abnehmer für ihre Tiere, sodass regelrechte „Schlachtstaus“ in den Ställen in der Sperrzone entstünden.³

Vor diesem Hintergrund wurden die Wissenschaftlichen gefragt, ob der Bund in dieser Situation die Abnahme des Fleisches finanzieren und das betreffende Fleisch einer „Bundesreserve Fleisch“ zuführen kann.

2. Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz

Das Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz (ESVG)⁴ schafft rechtliche **Eingriffsmöglichkeiten** des Staates in die privatwirtschaftlich organisierte **Lebensmittelkette**. Zur Sicherstellung der Grundversorgung der Bevölkerung in einer Versorgungskrise sieht das Gesetz u. a. die Bevorratung von Erzeugnissen durch Ernährungsunternehmen vor (§ 4 Abs. 1 Nr. 7; § 11 Abs. 2 Nr. 1). Ein Ankauf von Lebensmitteln durch staatliche Stellen ist **nicht** Teil der durch das ESVG vorgesehenen Maßnahmen.⁵

1 Hierzu: <https://www.efsa.europa.eu/de/topics/topic/african-swine-fever>.

2 Vgl. dazu Durchführungsbeschluss (EU) 2022/1189 der Kommission vom 8. Juli 2022 betreffend bestimmte Sofortmaßnahmen in Bezug auf die Afrikanische Schweinepest in Deutschland, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32022D1189&qid=1662539505950>; Art. 29 und 33 der Delegierten Verordnung (EU) 2020/687 der Kommission vom 17. Dezember 2019 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2016/429 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich Vorschriften für die Prävention und Bekämpfung bestimmter gelisteter Seuchen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02020R0687-20210714&qid=1662551407091&from=DE>; Allgemeinverfügung des betroffenen Landkreises, https://www.ems-land.de/pdf_files/amtsblatt/amtsblatt-2022/2022-28_5401_2.pdf, sowie die allgemeinen Informationen dazu, <https://www.emsland.de/buerger-behoerde/bekanntmachungen/oeffentliche-bekanntmachungen/gefluegel-pest/afrikanische-schweinepest.html>; vgl. auch <https://www.landwirtschaftskammer.de/landwirtschaft/tier-gesundheit/sgd/asp-ausbruch.htm>.

3 NDR (22. Juli 2022), „Schweinepest: Schlachtstau im Sperrbezirk“, <https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/Schweinepest-Schlachtstau-im-Sperrbezirk.schweinepest588.html>.

4 <https://www.gesetze-im-internet.de/esvg/ESVG.pdf>.

5 Siehe auch <https://www.bundestag.de/resource/blob/498734/325ee39efd4647cb808013917dd604ea/WD-5-018-17-pdf-data.pdf>.

3. Staatliche Notvorräte

Der Staat hat die Möglichkeit, selbst **Waren** und Dienstleistungen für die Wahrnehmung seiner Aufgaben zu **beschaffen**. Im Gegensatz zu Eingriffen nach dem ESVG handelt es sich dabei in der Regel nicht um Grundrechtseingriffe, die einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Zur **Krisenvorsorge** hat der Bund die sogenannte „**Zivile Notfallreserve**“ sowie die „**Bundesreserve Getreide**“ eingerichtet. Für die „Zivile Notfallreserve“ bevorratet der Bund Reis, Hülsenfrüchte (Erbsen, Linsen) sowie Kondensmilch. Die „Bundesreserve Getreide“ besteht aus Weizen, Roggen und Hafer.⁶

Auf der Grundlage der **haushaltsmäßigen Bereitstellung** entsprechender Mittel durch den Deutschen Bundestag legt das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) die Art und Menge der Güter fest, die in den Reserven vorzuhalten sind.⁷ Der Bundeshaushalt 2022 stellt für die „Zivile Notfallreserve“ und die „Bundesreserve Getreide“ Mittel in Höhe von 27 000 000 EUR bereit.⁸ Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) nimmt die Bevorratung im Auftrag des BMEL wahr.⁹ Die Einlagerung erfolgt aufgrund von Ausschreibungen, die auf den Abschluss von Verträgen über die Lagerung der entsprechenden Produkte gerichtet sind.¹⁰

Zur **Art der Lebensmittel** der einzulagernden Lebensmittel informiert das BMEL wie folgt:

„Die staatlichen Notreserven bestehen zum einen aus Weizen, Roggen und Hafer (Bundesreserve Getreide). Daraus soll im Krisenfall vor allem Mehl für die Brotversorgung der Bevölkerung hergestellt werden. Zum anderen werden Reis, Erbsen, Linsen und Kondensmilch eingelagert (Zivile Notfallreserve). Diese gebrauchsfertigen Nahrungsmittel sollen im Krisenfall über Gemeinschaftsverpflegungseinrichtungen vor allem an Verbraucher in den Ballungsregionen abgegeben werden, um die dortige Bevölkerung zumindest mit einer warmen Mahlzeit am Tag verpflegen zu können.

Bei der Auswahl der Produkte spielt neben **ernährungsphysiologischen Aspekten** vor allem die **Lagerfähigkeit** eine Rolle. Bei anderen als den genannten Lebensmitteln kann die angestrebte längere Lagerdauer (etwa 10 Jahre) in der Regel nicht verwirklicht werden und der

6 <https://www.ernaehrungsvorsorge.de/staatliche-vorsorge/lagerhaltung/>; zum Stichtag 31. Dezember 2021 sind in der Zivilen Notfallreserve rund 126 000 Tonnen Reis und Hülsenfrüchte und in der Bundesreserve Getreide insgesamt rund 705 000 Tonnen Getreide eingelagert (BT-Drucksache 20/1469 vom 19. April 2022, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/014/2001469.pdf>, S. 1 f.).

7 Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drucksache 20/3009 vom 3. August 2022 (Antwort auf Fragen 9-12), <https://dserver.bundestag.de/btd/20/030/2003009.pdf>, S. 5.

8 Haushaltsplan 2022, Einzelplan 10, Kapitel 1004, Titel 671 41-045, S. 1352 (S. 46), <https://dserver.bundestag.de/brd/2022/0330-22.pdf>.

9 Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, „Notfallreserve“, <https://www.ble.de/DE/Themen/Landwirtschaft/Kritische-Infrastruktur/Notfallreserve/Bundesreserve/bundesreserve.html>.

10 <https://www.ble.de/DE/Themen/Landwirtschaft/Kritische-Infrastruktur/Notfallreserve/Bundesreserve/bundesreserve.html>.

Warenaustausch müsste in kürzeren Zyklen erfolgen. Derzeit wird geprüft, wie das Konzept der staatlichen Notbevorratung weiter verbessert werden kann.“¹¹

Die Einschätzung, inwieweit es sich bei Schweinefleisch um ein für die Nahrungsmittelvorsorge geeignetes Produkt handelt, unterliegt bis zu einer anderweitigen künftigen Entscheidung durch den Gesetzgeber dem BMEL.

Für eine sparsame Mittelverwendung muss der Staat bei der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen zudem die Vorgaben des **Vergabe-** und **Haushaltsrechts** beachten. Das betreffende Fleisch stammt von Nutztieren eines engeren Kreises von Landwirten (einer Sperrzone). Zudem ist anzunehmen, dass es aufgrund der tierseuchenrechtlich erforderlichen Transportbedingungen und Wärmebehandlung teurer ist als herkömmliches (Schweine-)fleisch. Insoweit ergeben sich erste Zweifel, ob der Ankauf des Fleisches den gesetzlichen Vorgaben entsprechen würde.

Grundsätzlich denkbar wäre eine **künftige Gesetzesgrundlage** für vergleichbare Fälle. Ob sich diese in Einklang bringen ließe insbesondere mit verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben, wie z. B. dem Gleichbehandlungsgrundsatz oder europäischem Vergaberecht, lässt sich nur anhand einer konkreten Regelung beurteilen.

* * *

11 <https://www.ernaehrungsvorsorge.de/staatliche-vorsorge/haeufig-gestellte-fragen-faq/> (Frage 2) – Hervorhebung durch Autor.