



Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz  
Postfach 10 34 44 | 70029 Stuttgart

An die

Präsidentin des Landtags  
von Baden-Württemberg  
Frau Muhterem Aras MdL  
Haus des Landtags  
Konrad-Adenauer-Str. 3  
70173 Stuttgart

Name: Dierk Thümmel/  
Barbara Baumeister

Telefon: +49 711 126-2204/2406

E-Mail: [poststelle@mlr.bwl.de](mailto:poststelle@mlr.bwl.de)

Geschäftszeichen:  
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 04.03.2025

nachrichtlich:

Staatsministerium  
Ministerium des Inneren, für  
Digitalisierung und Kommunen  
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und  
Tourismus

## **Antrag der Abgeordneten Georg Heitlinger und Nico Weinmann u. a. FDP/DVP**

- **Ernährungsnotfallvorsorge und -sicherstellung – Maßnahmen der Landesregierung**
- **Drucksache 17 / 8181**

### **Ihr Schreiben vom 22.01.2025**

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

das Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz nimmt zu dem Antrag im Einvernehmen mit dem Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen*

*zu berichten,*

1. *wie sich die Herausforderungen im Umgang mit Gefahren, Risiken, Katastrophen und Krisen in den vergangenen zehn Jahren hinsichtlich der Ernährungsnotfallvorsorge und -sicherstellung entwickelt haben;*

Zu 1.:

Die Ernährungsnotfallvorsorge (ENV) ist die hoheitlich organisierte Versorgung der Bevölkerung mit dem lebensnotwendigen Bedarf an Lebensmitteln, wenn die Bevölkerung die für das physische Überleben und zur Vermeidung andauernder Gesundheitsschäden erforderlichen Lebensmittel nicht mehr über den freien Markt erhalten kann (Versorgungskrise).

Für die Beantwortung der Frage ist notwendigerweise zu berücksichtigen, dass das schützende Dach der ENV im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland auf zwei Säulen ruht, einer landesrechtlichen und einer bundesrechtlichen:

Wenn der Anwendungsbereich des Landeskatastrophenschutzgesetzes eröffnet ist, erfolgt nach dessen Regelungen und im Rahmen des Leistbaren die Lebensmittelversorgung der Bevölkerungsteile, der durch das lokale oder regionale Katastrophenereignis (z.B. Überschwemmung) kein oder nur ein unzumutbar erschwerten Zugang zu Lebensmitteln offensteht, durch die Einsatzkräfte des Landeskatastrophenschutzes.

Beruhet die Versorgungskrise auf einer deutschland-, europa- oder gar weltweiten Störung des Lebensmittelmarktes, kommt die bundesrechtliche Säule der Ernährungsnotfallvorsorge zum Tragen. Die auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG: „Sicherung der Ernährung“) ruhende bundesrechtliche Säule der ENV findet sich im „Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz“ (ESVG). Spiegelbildlich zum EU-Primärrecht, das die „Sicherstellung der Versorgung“ (der Bevölkerung) ausdrücklich als „Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik“ benennt (Art. 39 Abs. 1 lit. d AEUV), fällt der nach Art. 83 GG den Ländern obliegende Vollzug des bundesrechtlichen ESVG in Baden-Württemberg in den Geschäftsbereich des Ministeriums für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (MLR).

Die ENV für die Bevölkerung Baden-Württembergs auf der bundesrechtlichen Grundlage des ESVG hängt allerdings – ebenso wie in den anderen Ländern – „an der Nabelschnur des Bundes“:

Erst wenn die Bundesregierung im Rahmen eines gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraums feststellt, dass eine die Grundversorgung mit Lebensmitteln betreffende Krise in „wesentlichen Teilen des Bundesgebietes“ (BT-Drs 18/10943, S. 21: mindestens zwei Länder) eingetreten ist, können die Landesbehörden beginnen, in das gefährdete Marktgeschehen durch rechtliche Maßnahmen steuernd einzugreifen, um zumindest die lebensnotwendige Grundversorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Allerdings dienen diese landesrechtlichen Maßnahmen gegenüber den Ernährungsunternehmen der Wertschöpfungskette für die Lebensmittel (Produktion-Verarbeitung-Vertrieb) in der Versorgungskrise bis zum Erlass einer Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) zunächst nur der einstweiligen Sicherstellung der Grundversorgung der Bevölkerung. Erst auf der Grundlage der dann in einer zumindest bundesweiten Versorgungskrise erlassenen Bundesrechtsverordnungen können die landesrechtlichen Markteingriffe im abzustimmenden Zusammenwirken mit dem Bund und den anderen Ländern eine nachhaltige Stabilisierung der Grundversorgung der Bevölkerung in Baden-Württemberg in Angriff nehmen.

Diese über eine lokale oder regionale „Brückenfunktion“ hinausgehende nationale „Sicherungsfunktion“ der ENV kam in den letzten zehn Jahren nicht zum Tragen. In diesem Zeitraum gab es weder infolge von Naturkatastrophen, besonders schweren Unglücksfällen, Sabotagehandlungen, wirtschaftlichen Krisenlagen oder sonstigen vergleichbaren Ereignissen noch auf Grund eines Spannungs- oder Verteidigungsfalles eine bundesweite Versorgungskrise, die den lebensnotwendigen Bedarf an Lebensmitteln in wesentlichen Teilen des Bundesgebietes ernsthaft gefährdet hat. Dank der Widerstandsfähigkeit des Lebensmittelsystems der EU führte die durch die COVID-19-Pandemie ausgelöste Gesundheitskrise über Verzögerungen von Lieferungen hinaus nicht zu einer Nahrungsmittelkrise.

2. *wie sie aufgrund dieser unter Ziffer 1 dargestellten Herausforderungen die vorhandenen Strategien und die seit dem Jahr 2017 bestehende Rechtsgrundlage für zivile und militärische Versorgungsengpässe bewertet;*
3. *inwiefern sie aufgrund der Herausforderungen selbst aktuelle Krisenszenarien für die Ernährungsnotfallvorsorge und -sicherstellung herausarbeitet;*
4. *inwiefern sie über ein Gesamtkonzept zur Ernährungsnotfallvorsorge und -sicherstellung für militärische wie nicht militärische Krisenfälle verfügt;*

5. *inwiefern sie welche organisatorischen, personellen und materiellen Vorkehrungen gemäß dem Gesetz zur Neuregelung des Rechts zur Sicherstellung der Ernährung in einer Versorgungskrise (ESVG) trifft, um die Ausführung des ESVG sowie der auf Grund des ESVG erlassenen Rechtsverordnungen in einer Versorgungskrise sicherstellen zu können;*
6. *inwiefern sie für den Krisenfall Notvorräte einlagert, um eine Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln zu gewährleisten;*
7. *inwiefern sie dabei sicherstellt, dass die Warenpalette als auch die vorgesehenen Mengen sich an der Bevölkerungsentwicklung orientieren;*
8. *sofern sie selbst keine Notvorräte einlagert, welche Kenntnisse sie über die von der Bundesregierung eingelagerten Notvorräte hat, insbesondere hinsichtlich der Warenpalette und der vorgesehenen Mengen;*
10. was sie konkret darunter versteht, wenn sie in Drucksache 17/2934 davon spricht, dass eine weitere Konkretisierung der aktuellen gesetzlichen Regelung erforderlich sei, um eine Umsetzung des ESVG durch die Länder zu ermöglichen;
11. ob sie präventiv und im Krisenfall über Informationen über die Lebensmittelerzeuger und nachgelagerte Verarbeitungsbetriebe (bitte differenziert nach Ort, erzeugten Lebensmitteln, Kapazität, nach erzeugte/verarbeitete Mengen) in Baden-Württemberg verfügt, durch welche eine kurzfristige Grundversorgung und Verteilung von Lebensmitteln im Krisenfall effektiv und ohne lange Vorlaufzeiten koordiniert werden kann.

Zu 2.-8., 10. u. 11.:

Trotz Ausbleibens einer Versorgungskrise wurde die COVID-19-Pandemie allgemein als „Weckruf“ angesehen, der durch die sich derzeit immer mehr zuspitzende internationale Krisenlage nicht nur aufrechterhalten, sondern verstärkt wird.

Die im KRITIS-Sektor „Ernährung“ mit der Ernährungssicherheit befassten Ressorts handeln vor Eintritt einer Versorgungskrise. Man beginnt sich derzeit verstärkt der Vulnerabilität (Risikobewertung) der in die Wertschöpfungskette für die Lebensmittel (Produktion-Verarbeitung-Vertrieb) eingebunden Ernährungsunternehmen zuzuwenden. Dies geschieht mit dem Ziel, eine krisenfeste Resilienz der Ernährungsunternehmen herzustellen und zu verstärken (Risikovorsorge), um eine Versorgungskrise zu verhindern.

Misslingt die Verhinderung einer Krise trotz Risikomanagements infolge der Durchschlagkraft vor allem von unerwarteten oder schwer einschätzbaren Ereignissen, die als Einzel- oder sich gegenseitig verstärkende Vielfachkrise auftreten können, tritt die ENV auf den Plan. Ihre Aufgabe ist es nicht, wie die mit der Ernährungssicherheit befassten Organisationseinheiten, Versorgungskrisen zu verhindern. Die Aufgabe der ENV beginnt vielmehr erst nach Eintritt der Versorgungskrise, d.h. die ENV handelt „in“ der Krise.

Sie versucht dabei, mit den Mitteln des Krisenmanagements trotz gefährlicher und zunehmender Verknappung von Lebensmitteln zumindest die Grundversorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Schwerpunkt dabei ist die hoheitlich organisierte Verteilung verknappter Lebensmittel an die Bevölkerung.

Um in der Krise handeln zu können, muss die ENV bereits vor dem Ausbruch einer Krise Vorsorge treffen. Da die Feststellung der Versorgungskrise durch die Bundesregierung für die ENV Voraussetzung für die einstweilige Sicherstellung der Grundversorgung durch rechtliche Eingriffe ist, favorisiert die ENV in Baden-Württemberg das Prinzip „Kooperation vor Eingriff“. Damit kann die ENV unabhängig von rechtzeitigen Eingriffsermächtigungen des Bundes durch kooperative Absprachen mit dem Lebensmitteleinzelhandel (LEH) frühzeitig in einer sich ausweitenden Versorgungskrise reagieren und eine hoheitlich organisierte Verteilung der verknappten Lebensmittel an die Bevölkerung in die Wege leiten. Die Ausnutzung der bereits vorhandenen und resilienten Infrastruktur des mitunter global agierenden LEH erleichtert und beschleunigt die staatliche Aufgabe der Verteilung der Lebensmittel.

Da die ENV erst in einer zumindest bundesweiten Versorgungskrise auf der Grundlage des bundesrechtlichen ESVG zu steuernden Eingriffen in den Lebensmittelmarkt ermächtigt wird, liegt es zuvörderst in den Händen des Bundes Gesamtkonzepte zu entwickeln, aus denen dann die Länder länderspezifische Konkretisierungen entwickeln können.

Für das koordinierte Handeln in und kurz vor einer Versorgungskrise haben Bund und Länder 2021 eine „Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern zur Sicherstellung der Ernährung in einer Versorgungskrise“ geschlossen. Die Vereinbarung sieht die Einberufung eines Krisenrats „Ernährungssicherstellung“ vor, in dem die für die ENV zuständigen Amtschefs der Länder vertreten sind. Der Krisenrat ist nach Feststellung der Versorgungskrise durch die Bundesregierung vom BMEL einzuberufen, kann aber nach Ermessen des BMEL bereits vor diesem Zeitpunkt auf Initiative der Mehrheit der Länder eingerichtet werden. Neben dem Krisenrat wird vom BMEL gleichzeitig ein unter seiner Leitung arbeitender Krisenstab „Ernährungssicherstellung“ auf Ebene der Abteilungsleitung der Länder eingerichtet, flankiert durch ein Lagezentrum „Ernährungssicherstellung“ bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE).

Zur Aufgabe des Krisenstabes gehört die Sicherstellung einer effizienten und wirksamen Koordinierung aller am Krisengeschehen beteiligten Behörden auf Arbeitsebene, wie z.B. die Erstellung und Fortschreibung eines einheitlichen Lagebildes, die öffentliche Kommunikation und die Entwicklung gemeinsamer Strategien zur Sicherstellung der Grundversorgung und die Abstimmung einzelner Maßnahmen der zuständigen Vollzugsbehörden.

In einem vom Bund und den Ländern erstellten und fortgeschriebenen „ENV-Aufgabenkatalog“ werden die vorbereitenden und im Krisenfall wahrzunehmenden Einzelaufgaben für die unteren Verwaltungsbehörden in den Ländern aufgelistet.

Maßnahmen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise erfordern Kenntnisse der Strukturen der Agrar- und Ernährungswirtschaft. Hierfür können Daten herangezogen werden, die bereits zu anderen Zwecken erhoben und gespeichert wurden. Hierzu wurde die „Verordnung zur Datenübermittlung zwischen Behörden zur Vorsorge für eine Versorgungskrise“ mit Wirkung vom 20. März 2023 verkündet. Die Verordnung dient der näheren Bestimmung der nach § 13 Absatz 1 ESVG zwischen Behörden zum Zweck der Ausführung der Vollzugsvorkehrungen nach § 12 Absatz 1 ESVG übermittelbaren Daten.

Das MLR beteiligt sich an einem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Forschungsprojekt „Kritische Infrastruktur Ernährung: Entwicklung innovativer Kooperations- und Entscheidungssysteme für die Notfallvorsorge im Ernährungsbereich“. Projektziel ist, den Daten- und Informationsaustausch durch die Entwicklung IT-gestützter Plattformen und Entscheidungswerkzeuge zu erleichtern. Verbessert werden soll die Zusammenarbeit zwischen Behörden und privatwirtschaftlichen Unternehmen im Bereich der Lebensmittelversorgung und -sicherheit. Angestrebt werden derzeit noch fehlende einheitliche Kommunikationsstrukturen zwischen privatwirtschaftlich geführten Unternehmen der Lebensmittelindustrie und den für die vorbeugende Notfallvorsorge im KRITIS-Sektor „Ernährung“ zuständigen Bundes- und Landesbehörden in Deutschland. Darüber soll das Krisenmanagement der öffentlichen Hand den für ihre Aufgabenerfüllung notwendigen Einblick in die praktischen Abläufe privat organisierter Lebensmittelsysteme erhalten. Die vom Gesetzgeber des ESVG (BT-DrS. 18/10943, S.28) vorausgesetzte Teilnahme der ENV an den „Länderübergreifenden Krisenmanagement-Übungen“ (LÜKEX) des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) konnte für den Bereich der ENV bislang nicht verwirklicht werden, da die vom BBK entworfenen Krisenszenarien keine Versorgungskrise vorsahen.

Aktuell wurde durch das BMEL mit Beteiligung der BLE und unter teilweiser Mitwirkung der Länder eine Leitlinie zur „Verteilung von Lebensmitteln in einer Versorgungskrise“ als unverbindliche Arbeitshilfe für die Länder erstellt.

Das MLR hat schon seit geraumer Zeit die Initiative ergriffen, die Strukturen der privaten Ernährungswirtschaft stärker in die Planungen der staatlichen Notfallvorsorge einzubeziehen. Ziel ist ein Netzwerk, das die Resilienz der Lebensmittelwirtschaft erhöht und die Kooperation zwischen Wirtschaft und Verwaltung in einer Versorgungskrise erleichtert. Hierzu finden aktuell wiederkehrende Gespräche mit dem LEH statt. Daher hat das MLR in Kenntnis davon, dass das BMEL den LEH über seine „Leitlinie“ zur „Verteilung von Lebensmitteln in einer Versorgungskrise“ zwar informiert, nicht aber aktiv in seine Erarbeitung einbezogen hatte, auf der Grundlage des Prinzips „Kooperation vor Eingriff“ intensive Gespräche mit dem LEH zur Abstimmung für die Verteilung von Lebensmitteln in einer Versorgungskrise begonnen.

Die daraus resultierenden Änderungen und Konkretisierungen werden dann nach Überarbeitung und Bewertung in Abstimmung mit den Regierungspräsidien als Rahmenziele an die unteren Verwaltungsbehörden (Stadt- und Landkreise) weitergereicht. Orientiert an diesen Rahmenzielen sollen die unteren Verwaltungsbehörden unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Anforderungen ländlicher und urbaner Räume die Planung der Verteilung der Lebensmittel an die Bevölkerung auf die individuellen örtlichen Gegebenheiten in Abstimmung mit den erforderlichen lokalen Akteuren konkretisierend anpassen und in den lokalen Katastrophenschutzplan integrieren.

Die Zusammenarbeit des MLR mit anderen Ressorts, vor allem dem Innenministerium, dem Verkehrs- und dem Wirtschaftsministerium, wird verstärkt. Eine isolierte, nur auf Ernährung bezogene Versorgungskrise ist ein eher unwahrscheinliches Szenario. Aus diesem Grund soll die Verzahnung der Instrumente des Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetzes mit anderen Sicherstellungsgesetzen durch ressortübergreifendes Arbeiten noch erweitert werden.

Das ESVG enthält keine gesetzliche Verpflichtung für den Bund und die Länder, staatliche Notreserven anzulegen. Im Rahmen ihres politischen Ermessens hat die Bundesregierung aus versorgungspolitischen Gründen staatliche Nahrungsreserven angelegt. Die staatliche Lebensmittelbevorratung für Zwecke der Ernährungsvorsorge wird seit Mitte der 1960er Jahre zur Überbrückung von Versorgungsengpässen in einer Versorgungskrise durchgeführt. Das BMEL legt auf Grundlage der haushaltsmäßigen Bereitstellung entsprechender Mittel durch den Deutschen Bundestag die Art und Menge der Güter fest, die in der „Bundesreserve Getreide“ und der „zivilen Notfallreserve“ vorzuhalten sind. Für den Einkauf, den regelmäßigen Austausch der Ware und die Kontrolle der nationalen Krisenvorräte im Nahrungsmittelbereich ist die BLE verantwortlich. Die staatlichen Nahrungsreserven 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).

Das alleinige Verfügungsrecht über die Notvorräte hat der Bund als Eigentümer, der die Ware gekauft hat und die Lagerung finanziert. Im Rahmen der verfügbaren Vorräte entscheidet allein der Bund durch die BLE über die Verteilung der Vorräte (§ 8 Absatz 2 ESVG).

Die Lagerung der Notvorräte erfolgt dezentral, auch in Baden-Württemberg gibt es Lagerorte. Die Lagerung erfolgt nicht hoheitlich, sondern wird privaten Personen übertragen; die BLE führt zu diesem Zweck in unregelmäßigen Abständen beschränkte Ausschreibungen durch. Die Lagerstandorte und die dort gelagerten Waren dürfen aus Gründen der passiven Sicherheit nicht bekannt gegeben werden.

Zu beachten gilt, dass die Bestände, je nach Krisenszenario, nicht ausschließlich in dem Land der Einlagerung zur Versorgung der dortigen Bevölkerung zur Verfügung stehen, sondern ggf. auch in anderen Ländern eingesetzt werden können.

Der Bund wird in einer anstehenden Änderung des ESVG, die bereits in den Gesamtverteidigungsrichtlinien vom 05.07.2024 (RRGV) und im Rahmen von OPLAN Deutschland vorgesehene Versorgung der Bundeswehr und verbündeter NATO-Streitkräfte bei einer Versorgungskrise im Spannungs-, Verteidigungs- oder Bündnisfall gesetzlich verankern. Damit stehen in diesem Fall die staatlichen Notvorräte nicht mehr ausschließlich der Bevölkerung zur Verfügung.

Eine landeseigene Lagerung von staatlichen Notvorräten für eine vorübergehende Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln in Krisenzeiten zu gewährleisten, gibt es in der Bundesrepublik Deutschland derzeit nicht.

Angesichts der Begrenztheit staatlicher Notvorräte gewinnt die private Selbstversorgung mit Vorräten (§ 14 ESVG) in längeren oder rasch durchschlagender Versorgungskrisen eine immer größere Bedeutung. Das MLR wird daher seine bisherigen Bemühungen, die Bevölkerung für eine Selbstbevorratung zu gewinnen, zunehmend verstärken und soweit wie möglich synergetisch mit den Bemühungen des MLR, die Lebensmittelverschwendung zu verringern, verknüpfen.

9. welche Stellen im Land unmittelbar mit den Aufgaben der Ernährungsnotfallvorsorge und -sicherstellung betraut sind (bitte mit Angabe der hierfür eingesetzten Haushaltsmittel differenziert nach Personal- und Sachkosten);

Zu 9.:

Es gibt in der Landesverwaltung in den Behörden keine Organisationseinheiten und Personen, die ausschließlich mit der Aufgabe der ENV auf Grundlage des ESVG betraut sind. Auf der Ebene des Ministeriums (MLR) sind drei Personen mit 1,5 Vollzeitäquivalenten, an den Regierungspräsidien und den unteren Verwaltungsbehörden (Stadt- und Landkreise) jeweils eine Person inkl. einer Stellvertretung, neben anderen zumeist umfangreichen und arbeitsintensiven Aufgaben, mit der ENV als Teilaufgabe betraut. Eine interdisziplinäre ausgerichtete Projektgruppe, die sich vor dem Hintergrund der sich zuspitzenden internationalen Krisenlage innerhalb eines begrenzten Zeitraums anders als eine übliche Arbeitsgruppe ausschließlich mit dem Neuaufbau der ENV beschäftigt, besteht derzeit nicht. Das MLR versucht dieses Defizit durch die bereits erwähnte Netzwerkbildung und Mitarbeit in Forschungsprojekten auszugleichen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Peter Hauk MdL

Minister für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz