

Bericht und Vorschläge zur Versorgungssicherung

1. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat massive negative Folgen für die Welternährung, vor allem in Nordafrika, im mittleren Osten und in Asien. In Europa gibt es eine deutliche Teuerung bei Lebensmitteln. Neben den bestehenden Herausforderungen wie dem Klimawandel und dem Erhalt der Biodiversität rückt nun die Ernährungs- und Versorgungssicherheit wieder stärker in den Fokus. Deutschland und die EU haben als agrarische Gunstandorte und als große Getreideexporteure eine globale Mitverantwortung für die weltweite Versorgung mit Nahrungsmitteln. Dieses Potential gilt es nachhaltig auszuschöpfen

Der DBV fordert, dass Deutschland und die EU kurz- und langfristige Maßnahmen zur Sicherung der Nahrungsmittelversorgung und zur Kostendämpfung auf den Weg bringen. Eine Stabilisierung der europäischen Agrarerzeugung ist dringend notwendig. Im Vordergrund stehen:

- Die **Einstufung der Gasversorgung für die Ernährungs- und Landwirtschaft als systemrelevant** im Notfall einer Versorgungskrise
- **Flexibilisierung in der GAP-Förderung** ab 2023 (Vorgaben für Fruchtwechsel und Brachen)
- Ein **Liquiditäts-Förderprogramm** für zinsfreie Betriebsmittelkredite vor allem für Düngemittel, Futtermittel und Treibstoff
- **Kartellrechtliche Prüfung der Preissetzung von Düngemitteln**

International vorrangig ist die Aufhebung der Blockade der ukrainischen Schwarzmeerhäfen und die Unterstützung beim Wiederaufbau der ukrainischen Landwirtschaft.

2. Preis- und Versorgungssituation bei Nahrungsmitteln 2022/2023

Im Mai 2022 stellt sich die Situation wie folgt dar:

- Bereits im Laufe des Jahres 2021 war ein steigender Trend bei Agrarpreisen zu beobachten. Die nun nochmals angespannte Versorgungslage bei Nahrungsmitteln hat zwei wesentliche Ursachen: Erstens die Unterbrechung der Getreide- und Ölsaatenexporte aus der Ukraine und zweitens der Preissprung bei Düngemitteln und Energie. Hinzu kommen Engpässe in der Logistik. Ernteeinbußen durch vermehrte Extremwetterlagen setzen sich fort.
- Dies führt zu massiven Belastungen für die Welternährung, vor allem in Nordafrika, im mittleren Osten und in Asien. In Europa spüren die Verbraucher vor allem Preiserhöhungen. Das knappe Sonnenblumenöl kann durch andere Öle ersetzt werden. Oder fehlender ukrainischer Mais für die Fütterung von Geflügel kann durch Futtergetreide aus anderen Ländern ersetzt werden, aber zu deutlich höheren Kosten. Wegen hoher Futterkosten werden auch die Preise für Veredelungsprodukte – Fleisch, Milch und Eier – nachziehen müssen.
- Die Versorgungskrise wird mindestens bis zur Ernte 2023 andauern, wahrscheinlich auch darüber hinaus. In der Ukraine ist unklar, was in diesem Frühjahr ausgesät und im Sommer

geerntet werden kann. Es werden erheblich geringere Exportmengen zur Verfügung stehen, wenn überhaupt. Denn die russische Armee blockiert nicht nur die Häfen, sondern zerstört offenbar auch gezielt Silos sowie raubt Landmaschinen und Vorräte.

- Anders als bei früheren Krisen (z.B. 2008) ist wegen der gleichzeitig sehr hohen Düngemittel- und Energiepreise nicht mit einer schnellen Ausweitung des Anbaus bzw. mit höheren Ernten durch die Landwirte zu rechnen. Dazu sind die Unsicherheiten über die künftigen Preis- und Konjunkturlagen momentan noch zu groß. Exportbeschränkungen einzelner Staaten können für zusätzliche Unsicherheit sorgen. Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass die Versorgungslage knapp und die Nahrungsmittelpreise auf mittlere Sicht deutlich erhöht bleiben werden.
- Die Landwirtschaft, aber auch die gesamte Lebensmittelkette ist mit massiven Kostensteigerungen insbesondere in den Bereichen Düngemittel, Futtermittel, Energie, Kraftstoff, und Logistikproblemen konfrontiert. Nur wenn diese Mehrkosten in der Vermarktungskette bis hin zum Verbraucher weitergegeben werden können, kann eine stabile Versorgung in 2023 gesichert werden.

Bedeutung der Ukraine für den Welthandel bei Getreide (2021)

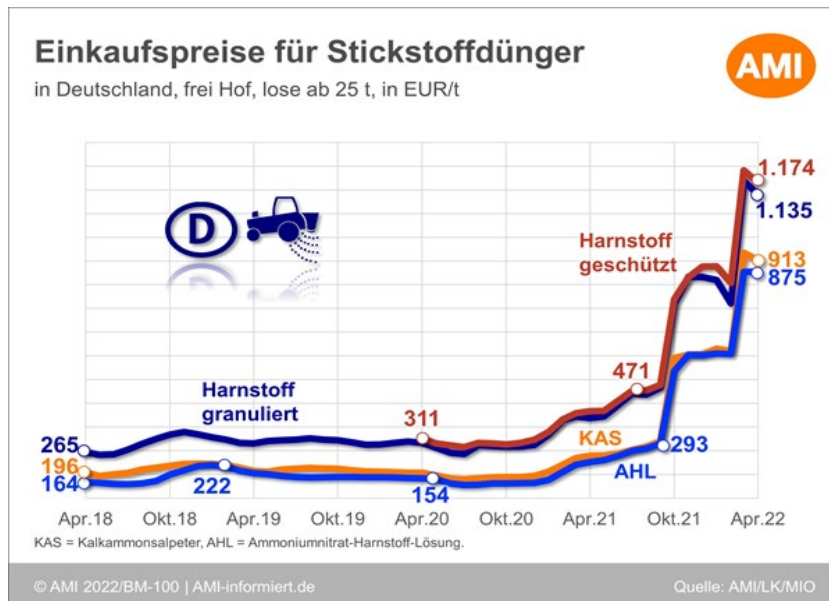
- Weizen: Welthandel 2021 ca. 205 Mio. t, davon Ukraine 24 Mio. t

- Grobgetreide (Mais & Gerste): Welthandel 2021 ca. 239 Mio. t; davon Ukraine 38 Mio. t

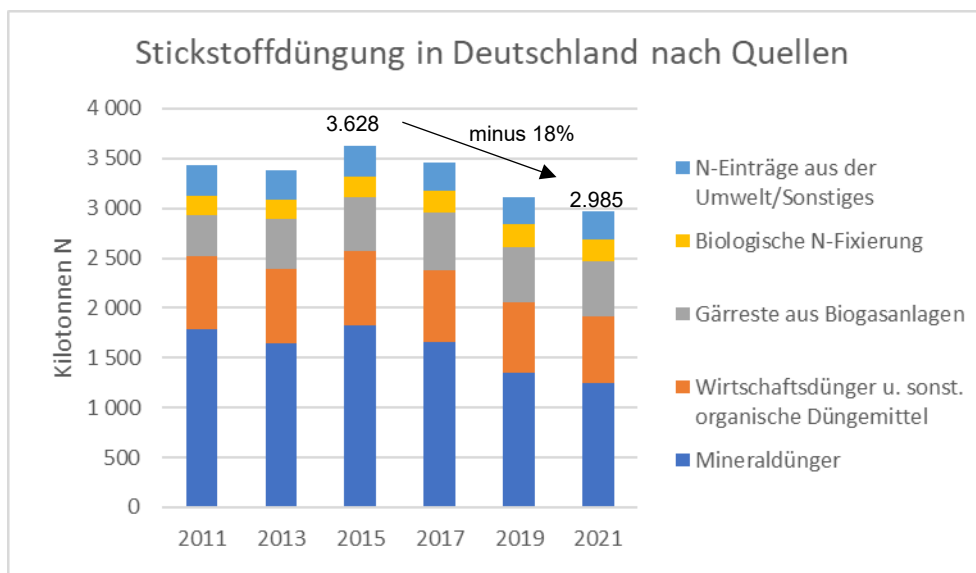
Quelle: USDA

3. Düngemittelversorgung als kritischer Faktor für Versorgungssicherung

- Die ausreichende Versorgung der Kulturen mit Nährstoffen ist essentiell für gute Ernten und für die Qualität der Nahrungsmittel. Sollte es zu Versorgungsengpässen beim Erdgas kommen und Stickstoffdünger nicht ausreichend verfügbar sein, hat dies direkte Auswirkungen auf die Ernten der Ackerkulturen, im Gartenbau und im Futterbau.
- Die extrem hohen Düngemittelpreise von derzeit über 3 Euro/kg N im Vergleich zu 0,8 bis 1 kg/N wirken – trotz hoher Agrarpreise - in Richtung einer Verringerung des optimalen Düngereinsatzes. Dies kann nach Expertenschätzungen bei Getreide zu geringeren Zielerträgen von 5 bis 10 dt/ha führen, gleichbedeutend mit einer um geschätzt 3 Mio. Tonnen geschälerten Getreideernte in Deutschland.

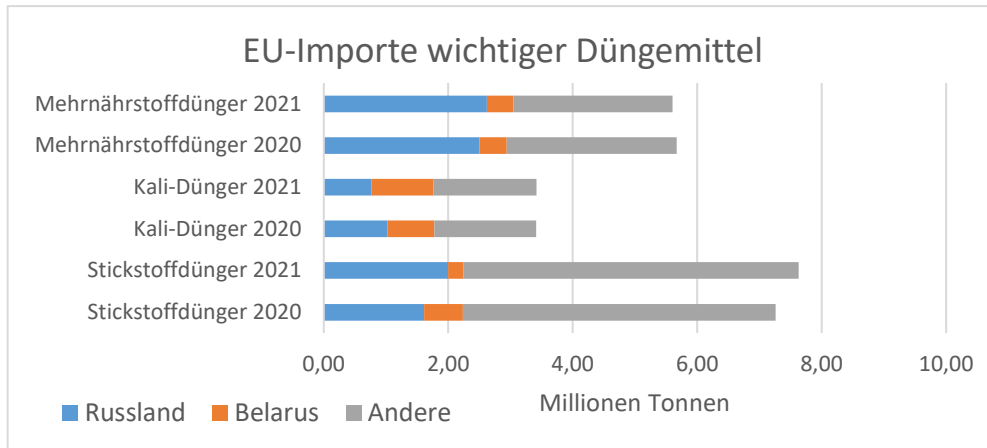


- Mineralischer Stickstoffdünger ist trotz signifikanter Reduktionen in den vergangenen Jahren unverzichtbar und auch mittelfristig nicht durch andere Quellen ersetzbar. Insgesamt ist ein deutlich steigender Trend bei der Effizienz des Stickstoffeinsatzes zu beobachten. Der Stickstoff aus Gülle und Mist geht auch wegen des Abbaus der Tierbestände zurück. Knapp 20 Prozent des Stickstoffes stammt inzwischen aus Gärresten, deren Nährstoffe noch effizienter von den Kulturpflanzen genutzt werden können.



- Die Herstellung mineralischer Stickstoffdünger ist sehr energieintensiv und findet überwiegend auf Basis von Erdgas statt. Damit ist die Produktion global auf Standorte mit günstiger Energieverfügbarkeit konzentriert, besonders auch in Russland. Die Importe an Stickstoff- und Mehrnährstoffdünger der EU aus Russland betragen im Jahr 2021 bspw. 4,6

Mio. Tonnen, das entspricht weit mehr als einer Million Tonnen mineralischen Stickstoff. Darüber hinaus war bisher Belarus eine wesentliche Quelle von Kali-Dünger.



- Als Folge der Sanktionen gegen Russland fallen die Düngemittelimporte aus Russland für die EU weg. Außerdem sind Düngemittelwerke in der EU, die sich im Eigentum von russischen Oligarchen befinden (z.B. Eurochem) von den Sanktionen betroffen. Hinzu kommen bereits beschlossene und mögliche weitere Exportrestriktionen von russischer Seite.
- Die EU-Düngemittelproduktion wurde im Zuge stark gestiegener Erdgaspreise massiv zurückgefahren. Die Preissteigerung bei Erdgas kann die Preissteigerung bei Düngemitteln, etwa Harnstoff, aber nicht vollständig erklären. Bei einer Preissteigerung bei Erdgas von ca. 8 Cent/KWh sind bei einem Energiebedarf von 6.500 KWh/Tonne Harnstoff, nur ca. 500 Euro/t an Preissteigerung auf den Faktor Erdgas zurückzuführen.
- Die Marktmacht der EU-Düngemittelindustrie wurde bereits vor einigen Jahren wissenschaftlich nachgewiesen. Düngemittelpreise in der EU sind strukturell höher als am Weltmarkt. Die EU-Antidumpingzölle gegen importierte Stickstoffdünger schützen die EU-Düngemittelindustrie zusätzlich gegen globalen Preiswettbewerb. Deren Marktmacht dürfte mit dem Wegfall von Importen aus Russland weiter gestiegen sein und einen Teil der sprunghaften Preisanstiege erklären.

4. Krisenszenarien für das kommende Wirtschaftsjahr 2022/2023

Bei einer weiteren Zuspitzung des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine ist die Versorgung mit Nahrungsmitteln in zweierlei Hinsicht betroffen: Erstens die andauernde Blockade der Getreide- und Ölsaatenexporte aus der Ukraine und zweitens ein Embargo der russischen Erdgaslieferungen in die EU. Daraus ergeben sich die folgenden Szenarien:

A. Weitere Blockade der Schwarzmeerhäfen der Ukraine (und ggf. Russlands)

Folgen:

- Fehlende ukrainische Exportmengen an den internationalen Agrarmärkten vor allem bei Sonnenblumensaat, Körnermais und Weizen.
- Weiter hohe Agrarpreise mit Überforderung von Entwicklungs- und Schwellenländern.
- Deutlich erhöhte Verbraucherpreise für Nahrungsmittel in der EU bis weit in das Jahr 2023 hinein.

Bewertung: Eine fortdauernde Sperrung des Agrarhandels aus den ukrainischen Schwarzmeerhäfen führt zu weiter einem hohen Preisniveau bei Getreide und Ölsaaten, das insgesamt auf die Lebensmittelpreise durchschlägt. Eine Marktentlastung nach Ende der Kriegshandlungen wäre aber frühestens ab der dann folgenden Ernte zu erwarten.

B: „Erdgasblockade“: Erdgasembargo zwischen Russland und der EU

Eine plötzliche Unterbrechung bzw. drastische Einschränkung der Erdgasversorgung birgt existenzielle Risiken für die Land- und Ernährungswirtschaft und die Bevölkerung:

- Unterbrechungen in Bäckereien, Schlachthöfen, Molkereien und vielen anderen Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft würden binnen kurzer Zeit zu Versorgungsausfällen für die Bevölkerung führen: Kein Brot, kein Frischfleisch, keine Milchprodukte.
- Die Tierhaltung wäre vor allem durch Heizungsausfall bei Kühen und Ferkeln betroffen.
- Bei Unterbrechungen der Dieselversorgung (z.B. durch Ausfall von Raffinerien) wäre der Betrieb der gesamten Landwirtschaft und die Logistik bis zum Verbraucher gefährdet.
- Unterbrechungen in der Herstellung von Stickstoff-Düngemitteln würden zu Mangel-situationen und starken Ernte-Einbußen im Pflanzenbau führen. Ein Ausgleich über zusätzliche Import-Dünger wäre nur mit einigen Monaten Verzug und zu nochmaligen hohen Preisausschlägen möglich.

Bewertung: Eine Unterbrechung der Gasversorgung bzw. der Dieselversorgung würde direkt und indirekt die Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln gefährden.

Die Energieversorgung der Landwirtschaft und großer Teile der Ernährungswirtschaft ist daher zwingend als systemrelevant anzusehen und in einem Notfallplan zu berücksichtigen. Kommt es bei der Herstellung von Stickstoff-Düngemitteln zu Unterbrechungen, so muss hierfür Vorsorge getroffen werden.

5. Prioritäre Maßnahmen zur Versorgungssicherung für das Erntejahr 2023

Entsprechend der beiden o.g. Krisenszenarien „Weitere Blockade der Schwarzmeerbahnen“ und „Erdgasblockade“ hat der DBV verschiedene Maßnahmen zur Stabilisierung der Agrarproduktion geprüft. Nach Abwägung der Folgen werden folgende Vorschläge und Forderungen unterbreitet (Details siehe gesonderte Tabelle):

1. **Einstufung der Gasversorgung für die Ernährungs- und Landwirtschaft als systemrelevant** – Eine unterbrechungsfreie Erzeugung und Verarbeitung von Lebensmitteln ist essentiell.
2. **Aussetzung des Fruchtfolgegebots** in der GAP-Förderung 2023 (GLÖZ 7) – Wirkung: 500.000 ha Weizen; entspricht 4 Mio. Tonnen Weizen – Kosten: keine
3. **4% Pflichtbrache auf Ackerflächen aussetzen** in der GAP-Förderung 2023 (GLÖZ 8) bzw. weiter alternativen Anbau von Zwischenfrüchten ermöglichen
Wirkung: 250.000 ha Getreide; entspricht 1,5 Mio. Tonnen Getreide – Kosten: keine
4. **Förderprogramm für zinsfreie Betriebsmittelkredite** vor allem für Düngemittel, Futtermittel und Treibstoff; mit Bürgschafts-Variante - geschätztes Volumen von 8 Milliarden Euro; Finanzbedarf bei Zinsverbilligung 3% von 240 Mio. Euro p.a. / Wirkung: Stabilisierung des gesamten Pflanzenbaus und der Tierhaltung
5. **Einzelbetriebliche Option bei der Düngung:** Deckelung der Düngung in roten Gebieten auf 80 % des Nährstoffbedarfs entfällt für gewässerschonend wirtschaftende Betriebe bei Vorlage der einzelbetrieblichen Düngebilanz
6. **Volle Nutzung der bewässerbaren Flächen** - Wirkung: 1,5 Mio. Tonnen Getreide
7. **Erhöhung der Regelfeuchte für Getreide** – Wirkung: Energiekostensparnis ca. 300 Mio. €
8. **Absenkung des Mindestproteingehaltes für Brotgetreide**
Wirkung: Höherer Masse-Ertrag je ha sowie Ersparnis bei Düngemitteln ca. 240 Mio. Euro

Ergänzend können Biogasanlagen in der Energiekrise mehr Strom erzeugen, wenn Begrenzungen im EEG (Höchstbemessungsleistung) und im Genehmigungsrecht zeitweise aufgehoben werden.

Zur Eindämmung zusätzlicher Kostenbelastungen sind weitere Maßnahmen notwendig:

9. **Bundeszuschuss in der Landwirtschaftlichen Unfallversicherung stabil halten** – Die Mittel aus dem EU-Agrarkrisenfonds sollten zur außerordentlichen und schnellen Beitragssenkung in der Landwirtschaftlichen Unfallversicherung verwendet werden.
10. **Kartellrechtliche Prüfung des Düngemittelmarktes:** Sowohl der Wegfall von Anbietern als auch die seit Jahren bestehenden Anti-Dumping-Maßnahmen der EU tragen zu einem verminderten Wettbewerb im Markt für mineralische Düngemittel bei. Die EU-Kommission muss die Anti-Dumping-Maßnahmen jetzt aussetzen. Die Preissetzung für Düngemittel muss national und auf EU-Ebene kartellrechtlich überprüft werden.
11. **Vorübergehende Aussetzung der Energiesteuer auf Treibstoffe** - Die Entlastung bei Diesel und Benzin für die Monate Juni bis August 2022 ist ein erster wichtiger Schritt für die Entlastung der Landwirtschaft.

12. **Erntehelfer/Saisonarbeitskräfte** - Bei Saisonarbeitskräften schlägt der DBV auch wegen der nach wie vor hohen Corona-Inzidenzen eine erneute, befristete Ausweitung der Zeitgrenzen für eine kurzfristige Beschäftigung vor.
13. Die **Verfügbarkeit von Pflanzenschutzmitteln** ist vor allem über beschleunigte und europäisch einheitliche Zulassungsverfahren zu sichern.

Fazit: Mit den vorgeschlagenen Maßnahmen kann für 2023 ein Stabilisierungseffekt im Umfang von geschätzt 9 Mio. Tonnen Getreide erreicht werden (Getreideernte 2021: 42 Mio. Tonnen).

6. Mittel- und langfristige Maßnahmen zur Versorgungssicherung

Um die Resilienz und Effizienz der Landwirtschaft und des gesamten Ernährungssystems zu stärken, werden die folgenden weiteren Maßnahmen vorgeschlagen:

1. **Programm zur effektiveren Wirtschaftsdüngernutzung:** Mit der verbesserten Aufbereitung und Lagerung von Wirtschaftsdüngern können die vorhandenen Nährstoffe effektiver im Pflanzenbau genutzt werden. (Klima-)Emissionen können weiter gemindert werden. Der Bund sollte eine zusätzliche Investitionsförderung gewähren um den Anteil der Wirtschaftsdünger an der N-Düngung von heute 40 Prozent mittelfristig deutlich zu steigern.
2. **Aufbau einer Düngemittelreserve:** Falls Russland weiter die internationale Sicherheit bedroht, ist in der EU der Aufbau einer Düngemittelreserve für Krisensituationen nach dem Vorbild der Ölreserve angezeigt.
3. **Wirksame Initiative zum Schutz landwirtschaftlicher Flächen:** Der DBV erneuert seine Forderung nach einer gesetzlichen Regelung zum Flächenschutz und Flächenrecycling. Dies gilt besonders mit Blick auf den zusätzlichen Flächenbedarf für PV und Wind.
4. **Farm to Fork-Strategie nachjustieren und um das Ziel der Ernährungssicherheit ergänzen:** Studien zur Folgenabschätzung der Farm to Fork-Strategie kommen zum Ergebnis, dass diese einen erheblichen zusätzlichen Bedarf an Agrarimporten auslösen würde, ohne dass sich die Klimagasemissionen der Landwirtschaft vermindern. Ein solches Ergebnis wäre völlig inakzeptabel, daher muss diese Strategie angepasst werden. Es muss stärker auf die Aufrechterhaltung einer nachhaltigen EU-Agrarerzeugung geachtet werden; dazu müssen bei Pflanzenschutz und Düngung intelligentere Wege statt pauschaler Abbauziele beschritten werden.
5. Der DBV erneuert seinen Vorschlag, das **Grundgesetz um die Staatsziele Ernährungssicherung und Klimaschutz zu ergänzen.** Die Ernährungssicherung in den Dimensionen Menge, Qualität, Nachhaltigkeit und Bezahlbarkeit muss eine vergleichbare Priorität wie die Daseinsvorsorge für Energie, Wasser und öffentliche Infrastrukturen haben.