

Rudloff, Bettina

Article

Politischer Umgang mit Nahrungsrisiken: Herausforderungen, Optionen und Verbesserungsansätze

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Rudloff, Bettina (2023) : Politischer Umgang mit Nahrungsrisiken: Herausforderungen, Optionen und Verbesserungsansätze, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 103, Iss. 13 (Konferenzheft), pp. 50-56, <https://doi.org/10.2478/wd-2023-0067>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/271728>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Bettina Rudloff

Politischer Umgang mit Nahrungsrisiken: Herausforderungen, Optionen und Verbesserungsansätze

Die russische Aggression gegen die Ukraine hat in einer bereits kritischen Preis- und Hungersituation zu zusätzlichen globalen Versorgungsrisiken geführt. Diese zusätzliche Belastung wirkt als Krisenverstärker, der durch typische Krisenreaktionen großer Exportländer, d. h. durch Ausfuhrbeschränkungen, noch verstärkt wird. Um angemessen auf die aktuelle, durch den Krieg ausgelöste Krise zu reagieren, ist ein breites Bündel politischer Maßnahmen erforderlich, die in verschiedenen Politikbereichen (z. B. Handel, Verkehr, humanitäre Hilfe und Agrarpolitik) ansetzen.

Das durch den Krieg ausgelöste Versorgungsrisiko muss vor dem Hintergrund einer ohnehin angespannten Lage gesehen werden, die sich sowohl durch ein hohes Preisniveau als auch eine umfangreiche globale Hungersituation beschreiben lässt: Zwar hat sich das Preisniveau etwa für Weizen nach seinem anfänglichen Höchststand direkt nach der russischen Invasion von 523 US-\$/t Weizen im Jahresverlauf 2022 deutlich abgesenkt auf 303 US-\$/t im Oktober 2022, was immer noch 50 % höher ist als das Preisniveau 2020 von 268 US-\$/t (Laborde und Glauber, 2022). Die Absenkung könnte sich aber fortsetzen, da die russische Weizenernte höher als erwartet ausfiel (Götz und Svanidze, 2023). Eine ähnliche Trendentwicklung zeigen Düngerpreise. Auch hier sanken die Preise bis zum Jahresende deutlich, bei Harnstoff sogar mit 375 US-\$/t bis unter das Niveau von 2021 von rund 400 US \$/t (Zinke, 2023).

Insgesamt sehen sich Verbraucher und Erzeuger nach wie vor hohen Kosten für Agrarproduktion und Ernährung gegenüber, worunter vor allem einkommensschwache Haushalte leiden, die hohe Einkommensanteile nur für Lebensmittel aufwenden müssen. Diese Preissituation trifft auf eine ebenfalls bereits lange vor dem Krieg verschlechterte

weltweite Versorgungslage:¹ So weist der FAO-Bericht zur Ernährungssituation 2021 insgesamt 828 Mio. Hungernde im Jahr 2021 aus und damit 46 Mio. mehr als noch 2020 und sogar 150 Mio. mehr als 2019 (FAO, 2022, 10).² Es gibt dabei unterschiedliche regionale Schwerpunkte: Länder, in denen der Anteil Unterernährter an der Gesamtbevölkerung bis zu 60 % ausmacht, finden sich vor allem in Afrika, aber auch in Südostasien gibt es Länder mit Anteilen Unterernährter von bis zu 25 % (FAO, o. Jg.).

Kaskadenrisiken durch Agrarmarktspezifika und typische Politikreflexe

Seit den letzten sogenannten Agrarpreiskrisen 2007/2008 und 2011 befassen sich einige Studien mit der Frage, ob Agrarmärkte besonders anfällig für Preisreaktionen auf externe Schocks sind, wie sie der aktuelle Krieg, aber auch witterungsbedingten Ernteausfälle sein können (Huchet-Bourdon, 2011; Rudloff, 2009).

Einige Eigenschaften von Agrarmärkten zeigen zumindest das Potenzial, bestehende Angebotsknappheit noch zu verschärfen und damit zu Preishochphasen beizutragen: Die Preiselastizitäten etwa beim Angebot von Agrarprodukten sind gering. Dadurch kann es in Phasen geringer globaler Reservebestände, die prinzipiell den Markt entlasten können, durch die begrenzte und zeitlich nur verzögert

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Bettina Rudloff ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe EU/Europa der Stiftung Wissenschaft und Politik.

- 1 Es gibt unterschiedliche Definitionen und Indikatoren zur Erfassung von Unterernährung, Mangelernährung und Hunger, die sich wiederum auf verschiedene Aggregationsebenen wie Land, Haushalt oder Individuum und auch Zeitfristen wie chronischer oder akuter Hunger beziehen (Sibrián, 2009; Kennedy, 2005).
- 2 Zugrunde liegt eine Definition von Hunger als Unterernährung im Sinne mangelhafter Ernährung für ein aktives und gesundes Leben. Das relevante Zielniveau hierfür kann variieren, etwa alters- und geschlechtsabhängig und ist als Länderindikator national hochzurechnen. Die Definition und Berechnung findet sich in FAO (2022, Annex 1b).

wirkende Reaktionsfähigkeit des Angebots – etwa durch neue Aussaat – zu hohen Preisausschlägen kommen.

Ein möglicher Indikator, um das Ausmaß einer Überschuss- oder Angespanntheitssituation und damit auch das Risiko für Preisausschläge bei Rohstoffen und Agrarprodukten auszudrücken, ist die „stocks-to-use-ratio“, die etwa die FAO regelmäßig für einzelnen Agrarprodukte ausweist (FAO, versch. Jg.).³ Der entsprechende globale Wert für Weizen wird für das Jahr 2022/2023 auf 38 geschätzt. Damit ist die prinzipielle Überschussituation aktuell großzügiger als im Vorkriegsjahr 2018/2019 mit etwas über 26 und auch dem im Vergleich zur Krisenphase 2007/2008 als er nur eine Größenordnung von 20 hatte (FAO, versch. Jg.; Dase, 2009). Berücksichtigt man aber auch das Verhalten agrarpolitischer Akteure bzw. deren Relevanz für tatsächlich auf dem Markt verfügbare Mengen, so steigt die Angespanntheit dadurch, dass nicht alle Agrarproduktionsländer am internationalen Handel gleichermaßen teilnehmen. Es wird etwa geschätzt, dass China die Hälfte des globalen Getreides lagert, aber dieses in der Vergangenheit nicht zur potenziellen Marktentlastung auf den Weltmarkt brachte (Cramon, 2022).

Die Marktsituation und -angespanntheit wird seit der jüngeren Preiskrise 2011 fortlaufend beobachtet und kommuniziert durch das damals mithilfe der G20 angestoßenen Agricultural Market Information System (AMIS). Es erfasst Preise für eine Auswahl relevanter Agrarprodukte sowie Energie-, Fracht- und Düngerpreise. Vor allem die Düngerkomponente soll angesichts aktuell steigender Preise ausgebaut werden, wie es jüngste G7- und G20-Erklärungen beschlossen (G7, 2022; G 20, 2022).

Ziel von Marktinformationssystemen wie AMIS ist es, eine informationsbasierte Entscheidungsgrundlage für Handelsmaßnahmen zu bieten – insbesondere, um bei identifizierter global entspannter Marktsituation einen oft typischen Reflex bei steigenden Preisen zu vermeiden: Während Hochpreisphasen nutzen viele, auch große Agrarexportländer unterschiedliche Formen der Exportbegrenzung: die rigideste Form ist das Exportverbot, daneben gibt es auch Ausfuhrquoten über bestimmte Mengen, verteuernde Steuern oder Lizenzen, die Ausfuhren über zu erteilende Genehmigungen flexibel einschränken können (vgl. Tabelle 1).

So nennt die WTO seit der russischen Invasion aktuell mehr als 30 Staaten, die wiederum mehr als 50 Exportbegrenzungen bei Agrarprodukten nutzen. Düngerexporte

³ Diese ist definiert als Verhältnis von Endbestand eines Produkts am Jahresende (zusammengesetzt aus Bestand zu Jahresbeginn plus Produktion im Jahresverlauf) abzüglich des gesamten Verbrauchs (Nahrungskonsum, Fütterung und industrieller Verbrauch) zum gesamten Verbrauch dieses Jahres (FAO, versch. Jg.).

Tabelle 1

Angewendete Exportrestriktionen bei Getreide und Dünger im Jahr 2022

unterschiedliche Laufzeiten

Staat	Produkt/ Komponente	Maßnahmentyp	Globaler Marktanteil in %
Getreide			
Afghanistan	Weizen	Verbot	0
Algerien	Pasta, Weizen	Verbot	0
Azerbaïdjan	Stärkeprodukte	Lizenz	0
Belarus	Getreide	Lizenz	0,02
Bangladesch	Reis	Verbot	0,04
Burkina Faso	Versch. Mehle	Verbot	0,01
Georgien	Weizen, Gerste	Verbot	0,01
Kamerun	Getreide	Verbot	0,01
Kosovo	Weizen	Verbot	0
Indien	Reis	Verbot und Steuer	30
	Weizen	Verbot	0,1
	Mehle	Verbot und Lizenz	2,1
Russland	Weizentypen, Gerste	Steuer	13
Düngemittel(komponenten)			
China	Düngemittel	Lizenz	1,2 (K); 10,6 (N); 11,4 (P)
	Phosphatgestein	Verbot	0,6
Russland	Stickstoffdünger	Lizenz	2,8 (K); 8,5 (P); 10,1 (N)
Vietnam	Mineraldünger	Steuer	0,2 (K,N) – 0,3 (P)
Ukraine	Stickstoffdünger	Verbot	0,2(K)- 0,9 (N)

Hellblaue Unterlegung: besonders große Marktanteile betroffen. N: Stickstoffkomponente, P: Phosphatkomponente, K: Pottaschekomponente.

Quelle: Laborde, D. e., Covid-19, food trade policy tracker, IFPRI. <https://www.ifpri.org/project/covid-19-food-trade-policy-tracker> (16. Dezember 2022).

werden von vier Staaten beschränkt, die aber wegen der Marktkonzentration dennoch große Handelsvolumen betreffen (WTO, 2022b, 28). Allerdings nutzen auch umgekehrt 60 Staaten rund 60 Maßnahmen der Handelsöffnung etwa durch Zollabbau (WTO, 2022b, 29). Handelt es sich dabei um große Agrarimporteure, so besteht aber auch bei prinzipiell positiver Handelsöffnung dennoch ein ähnliches Risiko wie aus verknapptem Angebot. Wenn die staatlich induzierte Nachfragesteigerung eines großen Importlandes etwa durch Zollabbau sehr umfangreich ist, kann auch sie steigende Preise noch weiter anheizen (vgl. Kasten 1).

Unter den Staaten, die aktuell Exporte begrenzen finden sich auch solche mit großen globalen Marktanteilen bei den betreffenden Produkten. Damit tragen sie durch eine Exportbegrenzung potenziell besonders stark zu weiterem Preisanstieg bei. Hierzu zählen etwa indische Exportbegrenzungen bei Reis, Russlands Exporteinschränkungen bei Weizen und Gerste sowie russische und chinesische Exportrestriktionen bei Düngemitteln und deren Komponenten (vgl. Tabelle 1).

Box 1

Schwache WTO-Regeln zu Exportrestriktionen

Ein Grund für die häufige Nutzung von Exportbegrenzungen sind auch schwache WTO-Regeln: So regelt Gatt-Artikel XI als Ausnahme, dass ansonsten verbotene mengenmäßige Handelsbegrenzungen zeitlich befristet dann möglich sind, wenn diese einen kritischen Mangel an Lebensmitteln oder anderen wichtigen Produkten zu vermeiden oder abzufangen helfen (Abs. 2a). Speziell für Agrarprodukte betont das Agrarabkommen in Art. 12, Abs. 1a, dass die Wirkungen von Exportbegrenzungen auf die Nahrungssicherheit von Importländern zu berücksichtigen seien. Zudem soll eine rechtzeitige Vorab-Notifizierung erfolgen. Auf Anfrage sind anderen Mitgliedstaaten weitere Informationen zur Verfügung zu stellen (Abs. 1b). Gleichzeitig aber sind Entwicklungsländer von dieser Verpflichtung ausgenommen, es sei denn sie sind Nettoexporteure des entsprechenden Produkts (Abs. 2). Der Status Entwicklungsland erfolgt dabei auf WTO-Ebene nach Selbsterklärung und so zählt auch China hierzu.

Unterschiedliche Vulnerabilität für aktuelle Versorgungsrisiken

Aktuelle kriegsbedingte Versorgungseffekte führen dazu, dass der Krieg Produktion und Lieferung in und aus der gesamten Region beider großen Agrarländer Ukraine und Russland beschränkt. Die Ursachen dieser Beschränkung unterscheiden sich dabei: In der Ukraine verhindern Besetzung und Zerstörung Ernte, Neuaussaat, Lagerung und Transport. Russland begrenzt häufig selber den Export (vgl. Tabelle 1). Zudem ist der Transport auch aus Russland heraus durch die gesamte Wirtschafts- und Transportsituation unsicherer und durch steigende Versicherungskosten teurer geworden. Auch die generelle Sanktionssituation (Yalcin, 2023) – wenn auch explizit gerade nicht für Agrar- und nur sehr begrenzt für Düngeprodukte angewendet – können russische Exporte durch unsicherere Geschäftsbeziehungen erschweren (Rudloff, 2022). Der Lieferausfall aus der Region heraus spielte vor allem zu Kriegsbeginn eine große Rolle als Versorgungsrisiko bei unmittelbar nahrungsbezogenen Produkten etwa bei Getreide, bei dem beide Akteure gemeinsam Weltmarktanteile von bis zu 30 % innehaben (FAO, 2022, 9).

Konkrete Versorgungsrisiken für einzelne Länder unterscheiden sich dabei und verändern sich auch im Zeitablauf abhängig von möglichen alternativen Bezugsquellen und eigenen Produktions- und Substitutionsanpassungen:

Waren unmittelbar zu Kriegsbeginn vor allem die Länder betroffen, deren Getreidelieferung traditionell genau aus der betroffenen Region stammt und dann schnell durch Alternativen ersetzt werden mussten, so sahen sich aber dann auch alle importabhängigen Länder höheren Importausgaben durch steigende Preise ausgesetzt. Nachteilig betroffen sind dabei insbesondere finanzschwächere Länder, die diese steigenden Importkosten nicht tragen können. Und auch Länder, die bereits Nahrungshilfe beziehen, sind beeinflusst durch weniger bzw. nunmehr auch von Hilfsorganisationen zu erwerbende Mengen.

Inwieweit solche Lieferverzögerungen und höhere Importausgaben tatsächlich auch Versorgungsrisiken für die lokale Bevölkerung bedeuten, hängt wiederum von weiteren Faktoren, wie der tatsächlichen Transmission der Preiserhöhung in lokale Preise und der zeitlichen Frist der Betrachtung, ab, die Anpassungsoptionen bestimmen. Die FAO-Definition für Versorgungssicherheit weist die prinzipiellen und umfassenden Wirkungspfade für eine Gefährdung und für Anpassungsreaktionen aus. Sie definiert seit den 1970er Jahren Versorgungssicherheit fortlaufend über die folgenden Dimensionen hinweg (FAO, 1996):

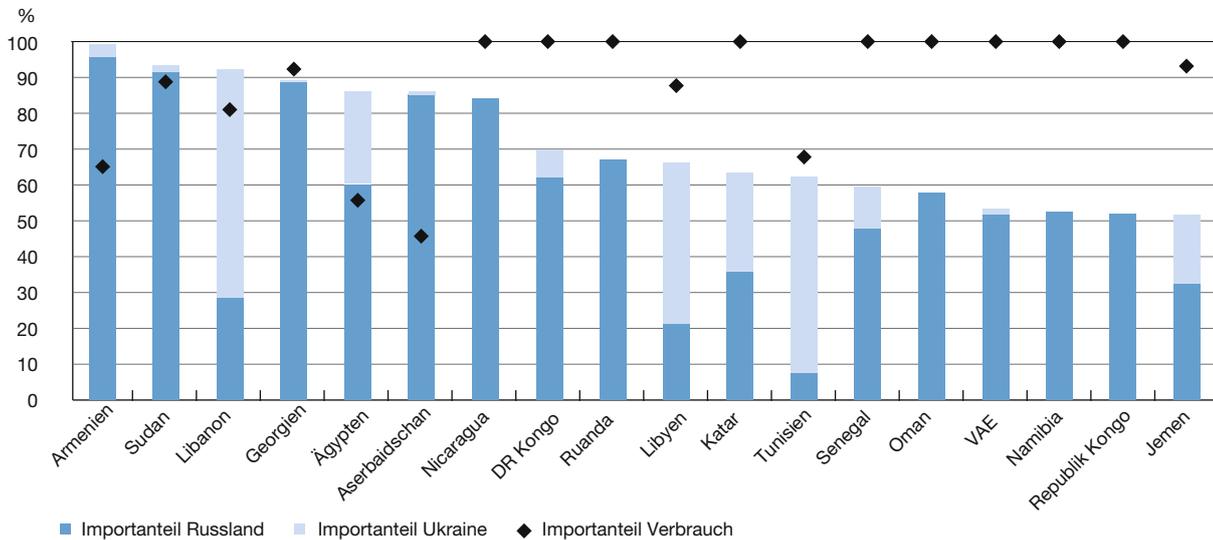
1. *Nahrungsverfügbarkeit* zu jedem Zeitpunkt, zusammengesetzt aus eigener Produktion, Importen, eigenen Beständen und Nahrungshilfen.
2. *Zugang zu ausreichend Nahrung* für ein aktives und gesundes Leben, der nicht nur physisch etwa durch die Marktstruktur, sondern auch ökonomisch über Preise und Einkommen zu verstehen ist.
3. *Physiologische Nutzbarkeit* von verfügbarer Nahrung meint das Vorhandensein relevanter weiterer Infrastruktur wie Energie und Wasser zur Zubereitung und lebensrelevanter Versorgung, aber auch Gesundheitssysteme, ohne die verfügbare Nahrung alleine kein hinreichend gesundes Leben bedingt-
4. *Stabilität* schließlich meint die Sicherheit über alle zuvor genannten Dimensionen hinweg, die zudem auch gleichzeitig vorhanden sein müssen.

Abgeleitet von dieser Definition steigt die aktuelle Betroffenheit für unsichere Versorgung von Ländern dann, wenn diese für ihre Nahrungsverfügbarkeit stark von Nahrungsimporten abhängig und gleichzeitig die eigene Produktion oder die Lagerhaltung begrenzt sind, um fehlende Importe auszugleichen. Das Risiko steigt zudem bei Preissteigerungen, bei geringem Haushaltseinkommen, wenig nationaler finanzieller Kapazität und wenn ohnehin die Belastungssituation hoch ist – etwa durch einen bereits hohen Bevölkerungsanteil Unterernährter.

Abbildung 1

Importabhängigkeit bei Weizen von Regionen Russland/Ukraine und generelle Importabhängigkeit beim Weizenverbrauch (Durchschnitt 2018 bis 2020)

Nur Importabhängigkeit bei >40 % Verbrauch



Quelle: OECD (2022), The impacts and policy implications of Russia's aggression against Ukraine on agricultural markets, 7.

Kombiniert man einige der Faktoren, so zeigt sich ein komplexeres Bild als es die reine Lieferabhängigkeit aus der kriegsbetroffenen Agrarregion zunächst vermuten lässt. Danach besteht zwar für Länder wie Armenien und Ägypten eine hohe Importabhängigkeit bei Weizen genau aus Russland und der Ukraine als Lieferregion von 100 % und fast 90 %. Bezogen auf ihren Kalorienbedarf als Indikator für die Versorgungsbedeutung der Importe aber weisen beide Länder viel geringere Werte auf als etwa Nicaragua und Ruanda. Diese beziehen zwar wenig Weizen aus der Ukraine und Russland. Dennoch wirkt sich die generelle Preissteigerung direkt versorgungsbezogen aus, da sie viel stärker von Importen zur Deckung des Kalorienbedarfs abhängig sind (vgl. Abbildung 1).

Optionen und Herausforderungen für die Abfederung aktueller kriegsbedingter Versorgungseffekte

Generell stammen politische Optionen, auf eine Krise zu reagieren, oftmals aus unterschiedlichen Politikfeldern. Gerade für die EU als Akteur sind dabei solche unterschiedlichen Politikfelder oft auch mit unterschiedlicher Kompetenzverteilung zwischen EU- und Mitgliedstaatenebene verbunden, was wiederum zu unterschiedlich langen Entscheidungsphasen oder auch national unterschiedlichen Ansätzen führen kann. Auch die jeweils anzuwendenden europäischen Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren können sich unterscheiden, wobei das nunmehr vorherrschend angestrebte „ordentliche Entscheidungs-

verfahren“ unter starker Parlamentsbeteiligung für eine Krisenreaktion zu langwierig sein kann. Daher werden Krisenentscheidungen häufig bestimmt durch schnellere Exekutiventscheidungen wie delegierte Rechtsakte durch Rat und Kommission unter Verringerung des parlamentarischen Einflusses, wie sie auch in den vergangenen zwei Jahren seit Pandemiebeginn ohnehin in der EU zunahm (Kelnerberger und Kirchner, 2022).

Die aktuelle europäische Reaktion auf die kriegsbedingten Folgen für die Nahrungsversorgung ist ein Beispiel für solch ein Zusammenspiel sehr unterschiedlicher Politikbereiche, die verschiedene Maßnahmenoptionen kennen. Hieraus wählten EU und Mitgliedstaaten wiederum einzelne Instrumente aus (vgl. Tabelle 2).

EU-Politikportfolio und genutzte Maßnahmen

Das genutzte Portfolio der EU erfasst nur Maßnahmen zur Abfederung globaler Versorgungsrisiken. Davon abzugrenzen sind auf die eigene, innereuropäische Versorgung wirkende Maßnahmen etwa zur Einkommenssicherung landwirtschaftlicher Erzeuger gegenüber Risiken durch steigende Düngerkosten oder zur Inflationssenkung und -abfederung durch Wettbewerbs- oder Sozialpolitik. Tabelle 2 bezieht sich zudem auf unmittelbare Maßnahmen in expliziter Reaktion auf die russische Invasion. Daneben aber bestehen auch bereits zuvor etablierte und längerfristige Maßnahmen etwa aus der Entwicklungspolitik.

Tabelle 2

Politikportfolio der EU als Reaktion auf agrarrelevante Kriegsfolgen

	Prinzipielle Maßnahmen	Als Reaktion auf die Kriegsfolgen genutzt
Handelspolitik	Freier Handel	Unterstützung der WTO/AMIS-Appelle gegen Exportrestriktionen G7/G20: Finanzielle Aufstockung des Marktinformationssystems AMIS
	Zollerhöhung/Sanktionen	Unterstützung der MFN-Aussetzung gegenüber Russland Nutzung GATT XXI für Handelssanktionen mit Ausnahme von Agrargütern
	Handelserleichterung	Aussetzen der Zölle/-quoten gegenüber Ukraine
Transport- und Infrastrukturpolitik	Infrastrukturunterstützung	Mobilitätspakt (solidarity lanes) Transportabkommen mit Ukraine und Moldau
Energiepolitik	Ziele für nachwachsende Rohstoffe/Beimischung für Kraftstoffe	Einige Mitgliedstaaten: Aussetzen der national unterschiedlichen Förderung für Beimischung von Agrarrohstoffen in Kraftstoffe
Agrarpolitik	Produktionsausdehnung	Verschiebung neuer Stilllegungspflichten
Humanitäre Hilfe	Nahrungs- und Betriebsmittelhilfen	Hilfen an Ukraine Aufstockung bestehender Hilfen
Entwicklungspolitik	Produktivitäts- und Einkommenshilfe	Bündnisinitiative für globale Ernährungssicherheit (GASF) inklusive Dashboard zu besserer globalen Frühwarnung vor Nahrungskrisen
	Strukturhilfen	

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Für einige aktuell eingesetzte Maßnahmen gelten internationale Regelungswerke und spielen internationale Kooperationen eine größere Rolle als für andere Maßnahmen – so etwa für die *Handelspolitik*: Bei Handelsmaßnahmen gibt die WTO den Rahmen vor wie zu Exportrestriktionen (vgl. Kasten 1) und zu Handelsmaßnahmen zur Absicherung nationaler Sicherheit nach GATT Artikel XXI. Innerhalb dieser Regelungen bewegt sich eine aktuelle plurilaterale Vereinbarung verschiedener Staaten inklusive der EU, welche die auf WTO-Ebene vereinbarten Zollobergrenzen (MFN-Zölle) gegenüber Russland aussetzt. Damit können Zölle auf nicht ohnehin sanktionierte Importe erhöht werden (WTO, 2022a). Diese prinzipielle Möglichkeit unterstützt die EU, setzt sie aber im Unterschied zu handelsbegrenzenden Sanktionen derzeit nicht um. Speziell Agrarprodukte (und weitere humanitär relevante Produkte wie Medizinprodukte) sind dabei von Sanktionen ausgenommen, was auch internationalen humanitären Prinzipien zum Schutz der Versorgungssicherung folgt (Rudloff, 2022). Eine Ausnahme sind die Sanktionen in Form von Importverboten von Kalium- und Düngerprodukten. Diese wurden bereits vor Kriegsausbruch gegenüber Belarus im Sommer 2021 etabliert (GTAI, 2022).⁴ Zur Vermeidung von Handelsumlenkung durch Transit durch Russland wurden diese Importverbote auch auf Kalidünger russischer Herkunft angewendet (Rudloff, 2022). Zusätzlich brachte sich die EU von Beginn an bei Appellen ein, auf Exportrestriktionen zu verzichten. Deutschland unterstützt das dafür hilf-

reiche Informationssystem AMIS verstärkt. Bilateral gegenüber der Ukraine unterstützt die EU ukrainische Exporte auch von Agrarprodukten durch Handelserleichterungen, indem sie bestehende tarifäre und nicht-tarifäre Maßnahmen abbaut. Hierzu setzt sie zunächst für ein Jahr verbliebene Zölle und vor allem die im Agrarbereich relevanten Zollquoten im EU-Ukraine-Handelsabkommen aus, die mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden sind und zahlreiche Dokumente am Grenzübergang als nicht-tarifäre Begleitmaßnahmen verlangen (Fortuna und Bukhta, 2022). Auch Transport- und Logistikmaßnahmen unterstützen solche Handelserleichterungen und damit die Ausfuhr ukrainischer Produkte vor allem über terrestrische Routen alternativ zur unsicheren Schwarzmeerpassage. Der EU-Mobilitätspakt enthält hierfür zahlreiche Maßnahmen wie etwa die Solidaritätskorridore (solidarity lanes) inklusive Bereitstellung von Waggons, Erleichterungen bei Beladungsgewichten von Lkw oder eine Unterstützung von privatwirtschaftlichen Kooperationen bei Lagerhaltung und Transport. Daneben gibt es bilaterale Transportabkommen mit der Ukraine und Moldau.

Im Bereich *Energiepolitik* etwa setzten einige Mitgliedstaaten die jeweilige national unterschiedlich umgesetzte Agrarkraftstoffförderung aus, um Spielraum für Nahrungsvorwendung entsprechender Produkte oder Anbauflächen zu schaffen (Finnland, Kroatien, Tschechische Republik) (Sapp, 2022).

Auch im Bereich der *Agrarpolitik* gab es zu Beginn national unterschiedliche Ansätze, wie mit begrenzter Anbaufläche bei steigendem Mengenbedarf umzugehen sei (Lak-

⁴ Anlass war die politisch motivierte Zwangslandung des Ryanairflugs von Athen nach Vilnius in Belarus, die zur anschließenden Verhaftung des mitreisenden Oppositionellen Roman Protassewitschs und seiner Freundin Sofia Sapega führte (GTAI, 2022).

ner, 2023). Deutschland etwa erlaubte die Futternutzung des Aufwuchses auf ökologischen Vorrangflächen (BMEL, 2022). Später wurden auf EU-Ebene zur Produktionsunterstützung die für 2023 vorgesehene Verdopplung der ökologischen Flächenstilllegung und ein verpflichtender, ökologisch begründeter Fruchtwechsel um ein Jahr verschoben (Landwirtschaftskammer Niedersachsen, 2022).

Humanitäre Hilfe unterstützt die EU gegenüber der Ukraine mit rund 500 Mio. Euro für generelle Hilfsgüter inklusive Nahrung und einem neu vorgelegten Hilfspaket für 2023 von 18 Mrd. Euro. Zudem unterstützt das EU-Katastrophenschutzverfahren etwa die Lieferung von Stromgeneratoren, wie sie auch für die Landwirtschaft relevant sind. Daneben gibt es verschiedene nationale Spendenaufrufe gezielt für landwirtschaftliche Betriebsmittel. Auch weltweit wurden Nahrungshilfen für anfällige Drittstaaten aufgestockt und stiegen von der EU seit Juni 2022 um 30 % auf 770 Mio. Euro an (Consilium, 2022).

Entwicklungshilfe dagegen soll längerfristig wirken und wurde anlässlich des Kriegs ebenfalls um neue auch global und jenseits der akuten Krise wirkende versorgungsrelevante Maßnahmen ergänzt: So soll etwa die stark von Deutschland in G7 eingebrachte globale Initiative Bündnis für globale Ernährungssicherheit (Global Alliance for Food Systems, GASF) eine bessere Koordinierung und Vernetzung bieten und ein Frühwarnsystem aufkommender Nahrungskrisen mit bestehenden Hilfslücken aufbauen (Global Food and Nutrition Security Dashboard).

Generelle Herausforderungen für Krisenpolitik

Die aktuelle EU-Krisenreaktion zeigt einige generelle Probleme auf, die auch jenseits des russischen Kriegs von Relevanz für zukünftige Krisen- und Handelsstrategien der EU sind:

Kohärenzstärkung. Krisenreaktion erfordert immer den Einsatz unterschiedlicher Politikfelder, wie es sich aktuell zeigte angesichts der EU-Ansätze (vgl. Tabelle 2). Hierbei können Konflikte aufgrund unterschiedlicher Kompetenzallokation und über verschiedene Politikbereiche hinweg unterschiedliche Interessenlagen einzelner Akteure wie Mitgliedstaaten und Stakeholder auftreten. Eine stärker vernetzte und konfliktabbauende Entscheidungsfindung kann dabei durch bereits bestehende Ansätze etwa in der Wirkungsabschätzung unterstützt werden. Diese sind bei jeder legislativen Vorlage (Regulatory Impact Assessments – RIA) und bei Handelsabkommen (Sustainable Impact Assessments – SIA) ohnehin vorgesehen. Diese könnten aber expliziter als bislang Wirkungen für andere Regelungsgebiete berücksichtigen. Eine prinzipielle Einübung davon, politikfeldübergreifende Wirkungen zu beachten, kann

dann auch in schnellen Reaktionslagen ohne formale lange Wirkungsabschätzungen Krisenzusammenarbeit unterstützen. Schwieriger zu lösen erscheint die Tendenz, dass Krisensituationen wie aktuell stärker in Richtung Exekutiventscheidungen wirken, die eine parlamentarische Absicherung und damit auch die Debatte gesellschaftlicher Positionen begrenzen. Hier sind Abwägungen zwischen Schnelligkeit und Legitimierung vonnöten und auch die Vermeidung einer Verstärkung dieser Praxis.

Dynamische Priorisierung von Reaktionsfristen und Vulnerabilitäten. Die akute kriegsbedingte Versorgungskrise ist auch deshalb besonders stark, da sie zusätzlich zu ohnehin angespannten Märkten und Versorgungslagen wirkt. Diesen Faktoren aber ist weiterhin längerfristig und kontinuierlich auch nach Abklingen der akuten Krise zu begegnen. Für politische Entscheidungsprozesse sind solche parallele Krisen mit unterschiedlichen Fristen schwierig hinsichtlich geeigneter Prioritätensetzung. Eine kontinuierliche Überprüfung und Neubewertung der Krisendynamik, der tatsächlichen Vulnerabilität und auch der für eine geeignete Bewertung relevanten Parameter ist daher wichtig. So zeigte sich etwa, dass die reine Lieferbeziehung alleine Vulnerabilität von Ländern nicht bestimmt, diese kann sich auch abhängig von eigenen Reaktionen ändern (vgl. Abbildung 1).

Wirtschafts- und handelspolitische Strategien bei geopolitischen Spannungen. Die geopolitische Spannungssituation durch den russischen Angriff verstärkt eine bereits länger währende wirtschaftspolitische Debatte: Die Balance von heimisch erzeugter Absicherung insbesondere mit als kritisch betrachteten Gütern und Dienstleistungen und der Suche geeigneter Partner für Handels- und Lieferbeziehungen bestimmte schon vor dem Krieg wirtschafts- und handelspolitische Entscheidungen auch der EU. Die EU hatte dieses Spannungsfeld bereits in ihrer Handelsstrategie 2021 (European Commission, 2021) mit der Zielrichtung einer „offenen strategischen Autonomie“ aufgezeigt. Durch die russische Invasion kommt nunmehr eine explizit sicherheitsstrategische Komponente hinzu. Diese fand zwar immer schon handelspolitisch etwa auf GATT-Ebene auch explizite Anbindung – etwa in der Klausel zur nationalen Sicherheit (GATT Art. XXI). Sie war aber selbst in Zeiten größerer weltweiter Überzeugung in multilaterale Handelsregeln als derzeit immer auch schwierig zu interpretieren hinsichtlich ihrer Begründung. Der erste WTO-Panelentscheid von 2019 hierzu zur ukrainischen Klage gegen das russische Verbot von Transittransport durch die Ukraine (WTO, 2019) betont, dass eine sicherheitspolitische Begründung nötig ist und in kausalen Zusammenhang mit der Maßnahme stehen müsste. Damit soll eine willkürliche Nutzung von sicherheitsbezogener Marktabschottung begrenzt werden. Sicherheitspolitische Erwägungen werden

aber auch jenseits von handelspolitischen Maßnahmen in der neuen von Akteuren konfliktreicher wahrgenommenen Atmosphäre zunehmend eine Rolle spielen – für die Suche von verlässlichen Handelspartnern, sicheren Transportrouten und Standortentscheidungen für Produktion. Hierzu werden geeignete Bewertungsansätze dafür zu finden sein, was geostrategisch und sicherheitspolitisch relevant ist.

Literatur

- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2022), Ukrainekrieg: Ökologische Vorrangflächen werden zur Futtermittelherstellung freigegeben, <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/ukraine-oekologische-vorrangflaechen.html> (11. August 2022).
- Consilium (2022), Ernährungssicherheit und Erschwinglichkeit von Nahrungsmitteln, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/food-security-and-affordability/> (15. Dezember 2022).
- Cramon-Taubadel, S. von (2022), Russia's invasion of Ukraine – implications for grain markets and food security. Agrardebatten, Blog der Agrarwissenschaftlichen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen, <https://agrardebatten.de/agrarzukunft/russias-invasion-of-ukraine-implications-for-grain-markets-and-food-security/> (7. März 2022).
- Dawe, D. (2009), The Unimportance of “Low” World Grain Stocks for Recent World Price Increases. Agricultural and Development Economics Division of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO – ESA), <https://econpapers.repec.org/paper/faowpaper/0901.htm> (13. Januar 2023).
- European Commission (2021), Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Publications Office of the European Union, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/april/tradoc_159541.0270_EN_05.pdf (18. Februar 2021).
- FAO – Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (1996), The State of Food and Agriculture 1996, *FAO Agriculture Series*, 29.
- FAO – Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2022), The State of food security and nutrition in the world 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable, <https://www.fao.org/3/cc0639en/online/cc0639en.html> (13. Januar 2023).
- FAO – Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2022), FAO Hunger Map, Prevalence of Undernourishment 2019-2021, <https://www.fao.org/fileadmin/templates/SOFI/2022/docs/map-pou-print.pdf> (13. Januar 2023).
- FAO – Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (versch. Jg.), FAO Cereal Supply and Demand Brief. World Food Situation, Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/worldfoodsituation/csdb/en/> (2. Dezember 2022).
- Fortuna, G. und Y. Bukhta (2022), EU-Parlament setzt Exportzölle für Ukraine aus, *EURACTIV*, <https://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/eu-parlament-setzt-exportzoelle-fuer-ukraine-aus/> (20. Mai 2022).
- G20 (2022), Leaders' Declaration, Bali, Indonesia, 15.-16. November 2022.
- G7 (2022), Wege zu nachhaltigen Ernährungssystemen in Krisenzeiten, Communiqué der G7-Agrarministerinnen und -minister, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/2040140/e9f9ac2037b551877344f4231b3f2ed/2022-05-16-g7-agrarminister-data.pdf?download=1> (14. Mai 2022).
- Glauber, J. und D. Laborde (2022), Suspension of the Black Sea Grain Initiative: What has the deal achieved, and what happens now?, *IFPRI Blog*, <https://www.ifpri.org/blog/suspension-black-sea-grain-initiative-what-has-deal-achieved-and-what-happens-now> (31. Oktober 2022).
- Götz, L. und M. Svanidze (2023), Getreidehandel und Exportbeschränkungen während des Ukrainekriegs, *Wirtschaftsdienst*, 103(13), 56-56.
- GTAI (2022), Sanktionen gegen Belarus im Überblick, <https://www.gtai.de/de/trade/belarus/wirtschaftsumfeld/sanktionen-gegen-belarus-im-ueberblick-815992> (21. Juni 2022).
- Huchet-Bourdon, M. (2011), Agricultural Commodity Price Volatility: An Overview, OECD Food, *Agriculture and Fisheries Papers*, 52, OECD Publishing, https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-commodity-price-volatility_5kg0t00nrth-en (6. Dezember 2011).
- Kelnberger, J. und T. Kirchner (2022), Gaskrise in der EU: Unser Gesetz heißt Solidarität, *Süddeutsche Zeitung*, <https://www.sueddeutsche.de/politik/energiepolitik-gaskrise-eu-1.5627615?reduced=true> (26. Juli 2022).
- Kennedy, E. (2005), Keynote paper: Qualitative measures of food insecurity and hunger, Rome: FAO.
- Lakner, S. (2023), Auswirkungen des Ukrainekrieges auf die EU-Agrarpolitik, *Wirtschaftsdienst*, 103(13), 56-56.
- Landwirtschaftskammer Niedersachsen (2022), GAP 2023: Ausnahmen zur Stilllegung und zum Fruchtwechsel, https://www.lwk-niedersachsen.de/lwk/news/39584_GAP_2023_Ausnahmen_zur_Stilllegung_und_zum_Fruchtwechsel (28. November 2022).
- OECD (2022), The impacts and policy implications of Russia's aggression against Ukraine on agricultural markets, <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/the-impacts-and-policy-implications-of-russia-s-aggression-against-ukraine-on-agricultural-markets-0030a4cd/> (13. Dezember 2022).
- Rudloff, B. (2009), Volatile Agrarpreise: Das Stabilisierungspotential aktueller EU-Reformen, *SWP-Studie*, 26, https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2009_S26_rff_ks.pdf (15. Oktober 2009).
- Rudloff, B. (2022), Nahrungsversorgungsrisiken im Sanktionsumfeld strategisch begrenzen, in J. Kluge (Koord.) *Wirtschaftssanktionen gegen Russland – internationale Perspektiven und globale Auswirkungen* (360 Grad), Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Sapp, M. (2022), Some EU countries cutting back on biofuels short-term due to war in Ukraine, *The Digest*, <https://www.biofuelsdigest.com/bdigest/2022/05/23/some-eu-countries-cutting-back-on-biofuels-short-term-due-to-war-in-ukraine/> (23. Mai 2022).
- Sibrián, R. (2009), Indicators for monitoring hunger at global and subnational levels, *Nutrition Reviews*, 67(suppl_1), 1. Mai, 17-20.
- WTO (2019), DS 512, Russia – Measures Concerning Traffic in Transit, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds512_e.htm (13. Januar 2022).
- WTO (2022a), Joint Statement on Aggression by the Russian Federation against Ukraine with the support of Belarus, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/244.pdf> (15. März 2022).
- WTO (2022b), Report on G 20 Trade Measures (Mid-May 2022 to Mid-October 2022), https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/report_trdev_nov22_e.pdf (14. November 2022).
- Yalcin, E. (2023), Die ökonomischen Effekte von Sanktionen – Schlagkraft, Zielerreichung, Nebeneffekte, *Wirtschaftsdienst*, 103(13), 56-56.
- Zinke, O. (2023), Düngerpreise stürzen ab – Weltmarkt im freien Fall, *Agrarheute*, 26. Januar, <https://www.agrarheute.com/markt/duengemittel/duengerpreise-stuerzen-ab-weltmarkt-freien-fall-602800> (3. Februar 2022).

Title: Political Challenges, Options for Action Used and Approaches for Improvement

Abstract: The current Russian aggression against Ukraine caused additional global food insecurity in an already critical situation regarding prices and hunger. This additional burden exacerbates the situation that is in turn worsened by typical crisis reactions of large export countries, i.e. by restricting exports. To respond adequately to the current crisis, a broad set of policy measures is needed in several policy areas (e.g. trade, transport, humanitarian and agricultural policy). In the case of the EU, these may be characterised by a division of competencies between the EU and its member states. Especially in acute crises, this may hinder fast and coherent responses. To improve coordination, a better use of already existing impact assessment tools for policy decisions can help.