



Spannungen im Agrarhandel zwischen der EU und der Ukraine: Politischer Fokus versus wirtschaftliche Relevanz

Autor: Oleg Nivievskyi, Kyiv School of Economics

im Auftrag von Viola von Cramon-Taubadel MdEP

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	2
Hintergrund und Grundgedanke dieses Aufsatzes.....	5
Entwicklung der Spannungen zwischen der Ukraine und der EU hinsichtlich von Agrarexporten.....	6
Zusammenfassung und Erklärung der wichtigsten kursierenden wirtschaftlichen Argumente mit Bezug auf die Spannungen.....	9
Argument 1 – Politischer Fokus versus wirtschaftliche Relevanz: Wichtige strukturelle Fakten zur Landwirtschaft in der EU und der Ukraine.....	9
Argument 2 – Handel: Vollständige Handelsliberalisierung erst nach der russischen Invasion?.....	10
Argument 3 – Preis: Sind die Exporte der Ukraine für den Preisverfall in den in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten verantwortlich?.....	12
Argument 4 – Kosten: Billiges ukrainisches Getreide?.....	14
Argument 5 – Wettbewerb: Verdrängt die Ukraine Polen von den Märkten anderer EU-Länder? ..	15
Argument 6 – Infrastruktur: Knappe Infrastrukturkapazitäten für Getreide in den in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten?.....	16
Argument 7 – EU-Verbraucher*innen: Haben sie keinerlei Bedeutung?.....	16
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	17
Literatur.....	21
Anhang	23

Kurzfassung

Die Spannungen zwischen der Ukraine und den in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten (Polen, Slowakei, Ungarn, Rumänien und Bulgarien) hinsichtlich von Agrarimporten aus der Ukraine begannen im Wesentlichen, als Russland im Februar 2022 in die Ukraine einmarschierte und die Schwarzmeerhäfen des Landes blockierte. Da Russland die landwirtschaftlichen Seeexporte der Ukraine unterbrach und die EU alternative Handelsrouten über einen Transport auf der Schiene, per Lastkraftwagen und die Binnenschifffahrt über die Westgrenzen der Ukraine hinweg ermöglichte, sahen sich die in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten mit einem Anstieg der Importe und der Durchfuhr landwirtschaftlicher Produkte aus der Ukraine konfrontiert. Dies führte zunächst zu großen Staus von LKWs an der Grenze zu Polen und anderen in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten. Zu einem späteren Zeitpunkt eskalierten die Proteste von Landwirt*innen die Situation derart, dass die in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten im April 2023 jeweils eigenständig Einfuhrverbote für aus der Ukraine importierte Agrargüter verhängten. Die Europäische Kommission (KOM) reagierte mit zwei finanziellen Ausgleichspaketen und mit einer vorübergehenden Begrenzung der Einfuhr von vier Agrarprodukten (Weizen, Mais, Rapssamen und Sonnenblumenkerne) aus der Ukraine bis zum 15. September 2023. Nach Ablauf des vorübergehenden Einfuhrverbots hielten Polen, Ungarn und die Slowakei jedoch ihre einseitigen Importverbote aufrecht und die Landwirt*innen dieser Länder setzten ihre Proteste sowie die Grenz- und Straßenblockaden fort. Im Januar 2024 schlug die EU vor, die freihandelsbasierten Importe aus der Ukraine wieder aufzunehmen; allerdings stimmte sie unter dem Druck von Bauernprotesten und -verbänden sowie einer von Frankreich unterstützten Koalition aus fünf in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten zugleich der Umsetzung von Schutzbestimmungen für eine Liste von „sensiblen Produkten“ (Geflügel, Eier, Zucker, Hafer, Mais, Grütze und Honig) zu, um Importanstiegen vorzubeugen. Die endgültige Entscheidung sollte Ende April 2024 getroffen werden, während die Landwirt*innen ihre Proteste fortsetzen und weiterhin Lieferungen aus der Ukraine blockieren. Allerdings könnte ein eklatanter Mangel an wirtschaftlicher Evidenz zu den Schlüsselargumenten, die die gesamte Diskussion prägen, fundierte und vernünftige Entscheidungen verhindern. Wir hoffen, dass eine Zusammenfassung, Strukturierung und verständliche Erklärung dieser Argumente den EU-Institutionen dabei helfen wird, eine vernünftige und für alle Seiten vorteilhafte Entscheidung für ein weiteres Freihandelsregime mit der Ukraine zu treffen.

Argument 1 – Politischer Fokus versus wirtschaftliche Relevanz

Die Landwirtschaft spielt (gemessen an ihrem Anteil am Nationaleinkommen und am Handel) in der Ukraine eine wesentlich größere wirtschaftliche Rolle als in der EU und ihren in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen Mitgliedstaaten. Darüber hinaus entfallen nur 1–2 % der gesamten Agrarimporte der EU auf die Ukraine. Trotz der vergleichsweise geringen wirtschaftlichen Relevanz für die EU als Ganzes und für einzelne in der Nachbarschaft der Ukraine gelegene EU-Mitgliedstaaten im Besonderen war die politische Wichtigkeit des Themas im Vergleich zu seiner wirtschaftlichen Relevanz unverhältnismäßig hoch. Sie erreichte für die Ukraine mitunter sogar eine militärische oder im Wesentlichen existenzielle Bedeutung, weil einzelne politische Führungspersonlichkeiten von in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten sich zu Drohungen verstiegen, die militärische Hilfe für die Ukraine einzustellen.

Argument 2 – Handel: Vollständige Handelsliberalisierung erst nach der russischen Invasion?

Gemeinsam mit den Europäischen Solidaritätskorridoren (European Solidarity Lanes, ESL) hat die EU im Mai 2022 die verbliebenen Handelszölle auf Importe aus der Ukraine (Zölle, Kontingente und

Handelsschutzmaßnahmen, sogenannte autonome Handelsmaßnahmen oder ATM), ausgesetzt, um der Blockade der Schwarzmeerhäfen durch Russland entgegenzuwirken. Es wird erwartet, dass das Freihandelsregime (mit einigen Schutzmaßnahmen) im Juni 2024 erneuert wird. Allerdings wird die Tatsache der Gewährung eines Freihandelsregimes für die Importe aus der Ukraine öffentlich sehr oft so dargestellt, als hätte es zuvor keinen Freihandel zwischen der Ukraine und der EU gegeben. In der Tat hat die Ukraine ihren Handel mit der EU im Rahmen des Abkommens über die vertiefte und umfassende Freihandelszone zwischen der EU und der Ukraine (Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA), das am 1. Januar 2016 in Kraft trat, fast vollständig liberalisiert. Die verbleibenden Handelshemmnisse auf Seiten der EU waren die Zollkontingente (tariff rate quotas, TRQs) für insgesamt 40 Produktlinien (Getreide, Rind-, Schweine-, Schaf- und Geflügelfleisch, Zucker, Eier, ausgewählte Milchprodukte, ausgewählte Gemüse, ausgewählte Fruchtsäfte, Ethanol und Zigaretten), aber insgesamt machten diese im Jahr 2021 nur 35 % des gesamten Agrarexports der Ukraine in die EU aus, d. h. weniger als 1 % der gesamten Agrarimporte in die EU. Folglich hat die vorübergehende vollständige Handelsliberalisierung keine drastischen Veränderungen im Anteil der Ukraine an den Agrarimporten der EU verursacht und hätte auch gar nicht dazu führen können. Darüber hinaus haben sich die Exportanteile von Produkten, die auf der aktuellen Liste der „sensiblen“ Produkte zu finden sind, im Vergleich zur Zeit vor dem Ausbruch des Krieges kaum verändert. Aus wirtschaftlicher Sicht fehlt es der Liste der sensiblen Produkte also zumindest an Evidenz.

Argument 3 – Preis: Sind die Exporte der Ukraine für den Preisverfall in den in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten verantwortlich?

Dies war vielleicht das am weitesten verbreitete Argument, insbesondere im Frühjahr 2023, bevor die fünf in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen Länder einseitige Einfuhrverbote für ukrainische landwirtschaftliche Güter einführten. Der Krieg führte tatsächlich zu Verwerfungen auf den globalen Agrarmärkten und die Preise stiegen bis Mitte 2022 sprunghaft an. Freilich sind sie seit dieser Zeit erheblich zurückgegangen und liegen erneut auf dem Vorkriegsniveau. Diese Entwicklung ist hauptsächlich auf erhöhte Exportlieferungen und bessere Ernterwartungen großer globaler Lieferanten (EU, Australien, Kanada, Nord- und Südamerika) zurückzuführen, die es möglich gemacht haben, die anfänglichen Schockwirkungen und knappen Lagerbestände zu dämpfen. Infolgedessen war der Rückgang der Inlandsmarktpreise in den in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen und anderen EU-Mitgliedstaaten auf sinkende Weltmarktpreise zurückzuführen; die verfügbaren Daten zu Preisen zeigen, dass die Inlandspreise in Polen und Ungarn keine außergewöhnlichen Entwicklungen aufweisen, die sich drastisch von den Weltmarktpreisen oder Referenzpreisen unterscheiden würden. Darüber hinaus konnten Landwirt*innen in Europa und auf der ganzen Welt aufgrund der vom Kriege ausgelösten Schockwellen und wegen den daraus resultierenden sprunghaft steigenden Weltmarktpreisen im Maßstab der vergangenen beiden Jahrzehnte in den Jahren 2022 und 2023 Rekordeinkommen erzielen. Dies steht im krassen Gegensatz zur Situation der ukrainischen Landwirtschaftsbetriebe, die seit Kriegsbeginn wegen der gesunkenen Inlandspreise wirtschaftliche Verluste in Höhe von etwa 70 Milliarden US-Dollar zu verkraften haben.

Argument 4 – Kosten: Billiges ukrainisches Getreide?

Getreide aus der Ukraine wurde oft als „billig“ bezeichnet – es „verzerre die heimischen Märkte und Absätze“ von Landwirt*innen in der EU und entziehe den landwirtschaftlichen Erzeugern in Polen, Ungarn oder anderen in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen Ländern daher ihre Einnahmen. Getreide und Ölsaaten aus der Ukraine sind seit Beginn des russischen Angriffskrieges tatsächlich sehr „billig“ geworden, insbesondere aufgrund der unterbrochenen Seeexporte aus der Ukraine und teurerer alternativer Routen über ESL, und die Ab-Hof-Preise für Getreide und Ölsaaten in der Ukraine fielen unter ihre Produktionskosten, weswegen jene Landwirt*innen, die Getreide anbauen, das

zweite Jahr in Folge Verluste erleiden. Gleichwohl bedeutet dies mit Blick auf die damit verbundenen Logistikkosten nicht unbedingt, dass das Getreide nach seiner Lieferung nach Polen immer noch günstiger ist. Die verfügbaren Befunde zeigen nämlich, dass die Raumarbitrage bzw. der Unterschied zwischen den Inlandspreisen in der Ukraine und Polen nicht ausreicht, um die Kosten für die Lieferung von Getreide aus der Ukraine nach Polen auszugleichen.

Argument 5 – Wettbewerb: Verdrängt die Ukraine Polen von den Märkten anderer EU-Länder?

Handelsdaten zeigen, dass die einzigen Ländermärkte, auf denen diese Situation beobachtet werden konnte, Spanien und in geringerem Maße die Niederlande sind, die damit begonnen haben, vergleichsweise größere Anteile an Mais und insbesondere Weizen aus der Ukraine zu importieren. Tatsächlich hat Polen in den letzten vier Jahren zunehmend Weizen und Mais exportiert, aber die Daten bestätigen nicht, dass Spanien einen traditionellen Markt für Polen darstellte, von dem es durch ukrainischen Weizen verdrängt werden könnte. Dies gilt umso mehr für Mais, für den Spanien und die Niederlande aus ukrainischer Sicht traditionelle Märkte sind und wohin Polen offenbar seine Maislieferungen zu erhöhen beabsichtigt.

Argument 6 – Infrastruktur: Knappe Infrastrukturkapazitäten für Getreide in den in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten?

Das Argument oder der Vorwurf besteht darin, dass ukrainisches Getreide in Getreidesilos in Polen gelagert wird, so dass polnisches Getreide mit ukrainischem Getreide um Lagerdienstleistungen und entsprechenden Platz konkurrieren muss. Darüber hinaus entsteht selbst in dem Fall, dass das Getreide in Richtung polnischer Häfen transportiert wird, auch ein Wettbewerb um Häfen und die dortige Logistikinfrastruktur. Leider stehen keine verlässlichen öffentlich zugänglichen Daten über die Nutzung und Leistungsfähigkeit der Lagerkapazitäten in Polen zur Verfügung. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass die Kapazitäten des Danziger Hafens nur zu 50–60 % ausgelastet sind und ein erhebliches Potenzial für eine Steigerung des Umschlags besteht.

*Argument 7 – EU-Verbraucher*innen: haben sie keinerlei Bedeutung?*

Bei der gesamten Diskussion über die Agrarexporte der Ukraine in die EU fehlt eindeutig ein weiterer Interessenträger – die EU-Verbraucher*innen (Endverbraucher*innen, Lebensmittelverarbeiter oder Viehzuchtsektor, Biokraftstoffproduzenten usw.). Handelsdaten zeigen, dass die EU-Verbraucher*innen bereit sind, mehr landwirtschaftliche Produkte aus der Ukraine zu beziehen. Die Einbeziehung der Verbraucher*innen in eine öffentliche Diskussion würde zu einer ausgewogeneren Sicht auf die aktuelle Situation sowie deren Kosten und Nutzen führen. Die verfügbaren Befunde zeigen, dass die EU als Ganzes von einem freien Handel mit der Ukraine profitieren würde.

Hintergrund und Grundgedanke dieses Diskussionspapiers

Russland marschierte im Februar 2022 in vollem Umfang in die Ukraine ein. Zusätzlich zu den massiven infrastrukturellen und humanitären Zerstörungen (Nivievskiy u. a., 2024) blockierte Russland mithilfe seiner Kriegsflotte in der Woche vor der Invasion im Wesentlichen u. a. die Schwarzmeerhäfen der Ukraine. Da das Schwarze Meer eine wichtige Exportroute für die Ukraine darstellt und eine zunehmend wesentliche Rolle bei der Versorgung der wachsenden Weltbevölkerung mit Grundnahrungsmitteln spielt, löste der Ausbruch des Krieges sofort Schockwellen auf den globalen Agrarmärkten aus und die Weltmarktpreise schnellten bis Mitte 2022 in die Höhe. Dies erzwang ein Verbleiben von erheblichen Mengen an Getreide, Ölsaaten und Gemüse in den Häfen und Silos im Inneren der Ukraine (von Cramon-Taubadel und Nivievskiy, 2023; Ihle u. a., 2022). Die Agrarproduzenten und -exporteure in der Ukraine waren gezwungen, alternative, aber kostspieligere Handelsrouten auf der Schiene, per Lastkraftwagen und die Binnenschifffahrt über die Westgrenzen der Ukraine zu Zielen in Europa und zum rumänischen Schwarzmeerhafen Constanta zu nutzen. Im Mai 2022 führte die EU Europäische Solidaritätskorridore (European Solidarity Lanes, ESL) genannte Handelsrouten ein und hob vorübergehend die verbleibenden Zollhandelsbarrieren zur EU (sogenannte autonome Handelsmaßnahmen – autonomous trade measures, ATM) auf, die Exporte über die Westgrenzen der Ukraine erleichterten und der durch Russland verursachten Blockade der Schwarzmeerhäfen entgegenwirkten. Zum Stand Januar 2024 konnten dank der ESL 122 Millionen Tonnen an Gütern aus der Ukraine exportiert werden, darunter 64 Millionen Tonnen von Agrarprodukten.¹ In relativen Zahlen ermöglichten die ESL seit Kriegsbeginn den Export von etwa 58 % des ukrainischen Getreides.

Zusätzlich zu den ESL wurde im Sommer 2022 von den Vereinten Nationen und der Türkei erfolgreich eine Schwarzmeer-Getreide-Initiative (Black Sea Grain Initiative, BSGI) zwischen der Ukraine und Russland vermittelt, die es ermöglichte, die landwirtschaftlichen Exporte über den Seeweg anzukurbeln und die Getreidevorräte der Ukraine für 2022 und 2023 zu entlasten (Glauber, 2024). Die BSGI wurde fast ein Jahr lang umgesetzt, aber ihre Zuverlässigkeit wurde kontinuierlich von Russland untergraben (Nazarkina und Nivievskiy, 2023), das Lebensmittel als Waffe einsetzte.² Russland zog sich im Juli 2023 aus der BSGI zurück, was einen vorübergehenden Stillstand hervorrief, aber weitere Erfolge des ukrainischen Militärs im Schwarzen Meer haben dabei geholfen, den Transport landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Produkte aus Schwarzmeerhäfen wieder aufzunehmen. Bis zum Spätherbst 2023 und Anfang 2024 hatten sich die monatlichen Exportmengen deutlich erholt und übertrafen sogar das Vorkriegsniveau (Glauber, 2024).

Unsicherheiten beim Seehandel führten dazu, dass erhebliche Mengen an ukrainischen Agrarexporten über die ESL in die in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten (Polen, Slowakei, Ungarn, Bulgarien und Rumänien) gelangten oder über diese weitertransportiert wurden. Dies hat für Kontroversen und Spannungen gesorgt, die heftige Bauernproteste in diesen EU-Mitgliedstaaten auslösten und im April 2023 in einzelnen Ländern sogar zu Einfuhrverboten für Agrarimporte aus der Ukraine führten. Obwohl die Einfuhrverbote einzelner Mitgliedstaaten im Widerspruch zur EU-Handelspolitik standen, bewältigte die EU-Kommission diese Situation mit finanziellen Ausgleichspaketen in Höhe von rund 160 Millionen Euro für Landwirt*innen in den betroffenen Mitgliedstaaten und einer vorübergehenden Einfuhrbeschränkung für Weizen, Mais, Rapssamen und Sonnenblumenkerne aus der Ukraine in fünf in ihrer Nachbarschaft gelegene Länder, die bis zum 15. September 2023 als Schutzmaßnahme dienen sollte. Nach Ablauf dieser Frist hielten Polen, Ungarn und die Slowakei ihre einseitigen Einfuhrverbote aufrecht, während die Landwirt*innen die Proteste,

¹ https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine/eu-ukraine-solidarity-lanes_en

² https://www.eeas.europa.eu/hr-vp-oped-bsgi_en?s=184

Grenz- und Straßenblockaden sowie Lobbybemühungen in Brüssel fortsetzten. Die Situation spitzte sich zu, nachdem die EU im Januar 2024 vorgeschlagen hatte, das Freihandelsregime (ATM) für die Ukraine fortzusetzen, wobei die KOM unter dem Druck von Bauernprotesten und -verbänden sowie einer von Frankreich unterstützten Koalition aus fünf in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten zugleich der Umsetzung von Schutzbestimmungen für eine Liste von „sensiblen Produkten“ (Geflügel, Eier, Zucker, Hafer, Mais, Grütze und Honig) zustimmte, um Importanstiegen vorzubeugen.

Bevor Ende April eine endgültige Einigung über die ATM für die Ukraine erzielt werden sollte und obwohl die Exporte in die in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen Länder wieder auf das Vorkriegsniveau zurückgegangen sind, protestieren die Landwirt*innen in Polen weiterhin und blockieren dabei Lieferungen aus der Ukraine. Diese Proteste und die politischen Übereinkünfte in Brüssel wurden durch viele weitere Faktoren angeheizt, wie etwa sinkende Weltmarktpreise, die bevorstehenden Beitrittsverhandlungen zwischen der Ukraine und der EU sowie Proteste von Landwirt*innen wegen der Umweltschutzmaßnahmen in der EU. Sie alle werden durch schlecht begründete Argumentationen, politische Auseinandersetzungen und eine allgemeine Informationsasymmetrie verschärft. Dieses politische Diskussionspapier untersucht im Detail die wirtschaftlichen Argumente, die in der aktuellen Kontroverse um den Agrarhandel zwischen der Ukraine und der EU intensiv in der Öffentlichkeit diskutiert werden. Damit soll die gesamte Diskussion mit empirischen Befunden und Fakten bereichert werden, um zur Schaffung einer vernunftbasierten Grundlage für die weitere Entscheidungsfindung auf der EU-Ebene beizutragen.

Entwicklung der Spannungen zwischen der Ukraine und der EU hinsichtlich von Agrarexporten

Die detaillierte Darstellung der Entwicklung der Spannungen zwischen der Ukraine und der EU hinsichtlich von Agrarexporten im Zeitverlauf ist in Tabelle 3 im Anhang enthalten, kann aber im Allgemeinen wie folgt beschrieben werden: Vor der umfassenden russischen Invasion im Februar 2022 spielte die Ukraine eine zunehmend größere Rolle bei der Versorgung der wachsenden Weltbevölkerung mit Grundnahrungsmitteln (von Cramon-Taubadel und Nivievskyi, 2023), wobei ein Großteil ihrer Agrarexporte über das Schwarze Meer verschifft wurde. Als Russland die Schwarzmeerhäfen der Ukraine blockierte, führte dies zu einer Akkumulation von mehr als 20 Millionen Tonnen Getreide, Ölsaaten und Gemüse in den Häfen und Silos im Inneren der Ukraine (Abbildung 1). Die Agrarproduzenten und -exporteure waren gezwungen, alternative, aber kostspieligere Handelsrouten auf der Schiene, per Lastkraftwagen und die Binnenschifffahrt über Polen, Ungarn, die Slowakei und Rumänien zu Zielen in Europa und zum rumänischen Schwarzmeerhafen Constanta zu nutzen. Im Mai 2022 führte die EU Europäische Solidaritätskorridore (European Solidarity Lanes, ESL) genannte Handelsrouten ein und hob die verbleibenden Zollhandelsbarrieren gegenüber der Ukraine mittels autonomer Handelsmaßnahmen (Autonomous Trade Measures, ATM) auf. Dies erleichterte Exporte über die Westgrenzen der Ukraine über Straßen, Schienen und Donauhäfen, um der durch Russland verursachten Blockade der Schwarzmeerhäfen entgegenzuwirken. Zum Januar 2024 konnten dank der ESL 122 Millionen Tonnen an Gütern aus der Ukraine exportiert werden, darunter 64 Millionen Tonnen von Agrarprodukten.³ In relativen Zahlen ermöglichten die ESL seit Kriegsbeginn den Export von etwa 58 % des ukrainischen Getreides.

Die ESL behielten ihre Bedeutung, trotz der Einführung der Schwarzmeer-Getreide-Initiative (Black Sea Grain Initiative, BSGI) drei Monate nach dem Start der ESL (Abbildung 1). Die BSGI wurde von August 2022 bis Juli 2023 umgesetzt und ermöglichte es in der Tat, die landwirtschaftlichen Exporte über den

³ https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine/eu-ukraine-solidarity-lanes_en.

Seeweg anzukurbeln und die Getreidevorräte der Ukraine für 2022 und 2023 zu entlasten, obwohl ihre Zuverlässigkeit kontinuierlich vonseiten Russlands bedroht und untergraben wurde (Nazarkina und Nivievskiy, 2023). Russland zog sich im Juli 2023 aus der BSGI zurück, was einen vorübergehenden Stillstand hervorrief, aber weitere Erfolge des ukrainischen Militärs im Schwarzen Meer haben dabei geholfen, den Transport landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Produkte aus Schwarzmeerhäfen wieder aufzunehmen. Bis zum Spätherbst 2023 und Anfang 2024 hatten sich die monatlichen Exportmengen deutlich erholt und übertrafen sogar das Vorkriegsniveau (Abbildung 1; Glauber, 2024).

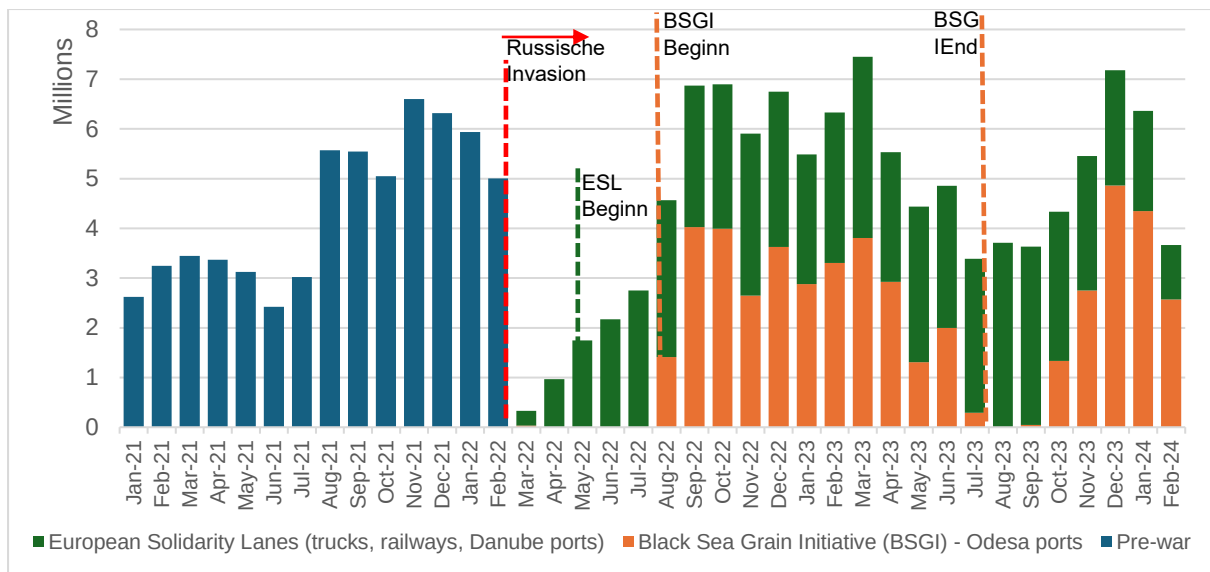
Die ESL, in Verbindung mit den Unsicherheiten bei der BSGI und dem Seehandel, führten dazu, dass erheblich größere Mengen an ukrainischen Agrarexporten in die in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten gelangten oder über diese weitertransportiert wurden (Abbildung 2 und Abbildung 3). Erste Spannungen oder Probleme traten bereits im August–September 2022 auf, als sich (bis zu 60 km) lange Warteschlangen mit LKW an der polnischen Grenze bildeten; oftmals wurde die im Vergleich zur Vorkriegszeit ungewöhnlich langsame Arbeit der polnischen phytosanitären Importkontrolle und der Veterinärdienste als eines der Hauptprobleme für außergewöhnlich lange Wartezeiten genannt (von Cramon-Taubadel, 2022; CFTS, 2022). Diese Spannungen lösten heftige Bauernproteste in den in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten Polen, Slowakei und Ungarn aus und führten im April 2023 in einzelnen Ländern sogar zu Einfuhrverboten für Agrarimporte aus der Ukraine. Obwohl diese individuellen Handelsschutzmaßnahmen einzelner Mitgliedstaaten im Widerspruch zur EU-Handelspolitik standen, reagierte die EU-Kommission mit finanziellen Ausgleichspaketen in Höhe von rund 160 Millionen Euro für Landwirt*innen in den fünf betroffenen EU-Mitgliedstaaten (Bulgarien, Ungarn, Polen, Rumänien und Slowakei)⁴ und einer vorübergehenden Einfuhrbeschränkung für vier landwirtschaftliche Produkte (Weizen, Mais, Rapssamen und Sonnenblumenkerne) aus der Ukraine, die bis zum 15. September 2023 als Schutzmaßnahme dienen sollte. Nach Ablauf des vorübergehenden Einfuhrverbots hielten Polen, Ungarn und die Slowakei ihre einseitigen Einfuhrverbote aufrecht, während die Landwirt*innen die Proteste, Grenz- und Straßenblockaden sowie Lobbybemühungen in Brüssel fortsetzten. Im Januar 2024 schlug die EU vor, das ATM-Regime für die Ukraine fortzuführen, allerdings stimmte die KOM unter dem Druck von Bauernprotesten und -verbänden sowie einer von Frankreich unterstützten Koalition aus fünf in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten zugleich der Umsetzung von Schutzbestimmungen für eine Liste von „sensiblen Produkten“ (Geflügel, Eier, Zucker, Hafer, Mais, Grütze und Honig) zu, um Importanstiegen vorzubeugen.

Bevor Ende April eine endgültige Einigung erzielt werden sollte und obwohl die Exporte in die in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen Länder wieder auf das Vorkriegsniveau zurückgegangen sind (Abbildung 2 und Abbildung 3), protestieren die Landwirt*innen weiterhin und blockieren dabei Lieferungen aus der Ukraine über Polen und andere an die Ukraine angrenzende EU-Mitgliedstaaten. Diese Proteste und die politischen Übereinkünfte in Brüssel wurden durch viele weitere Faktoren angeheizt, wie etwa sinkende Weltmarktpreise, die bevorstehenden Beitrittsverhandlungen zwischen der Ukraine und der EU sowie Proteste von Landwirt*innen wegen der Umweltschutzmaßnahmen in der EU und Subventionskürzungen.⁵ Sie alle werden durch zweifelhafte Argumentationen, politische Auseinandersetzungen und eine allgemeine Informationsasymmetrie verschärft. Im nächsten Abschnitt werden wir versuchen, ökonomische Schlüsselargumente aus der Diskussion herauszuarbeiten und sie mithilfe von Daten und Analysen verständlich zu machen.

⁴ Beluhova-Uzunova u. a. (2024) erörtern ausführlich, wie das Finanzpaket der EU und die Aufstockungen der nationalen Regierungen in den in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen Mitgliedstaaten genutzt und verteilt wurden.

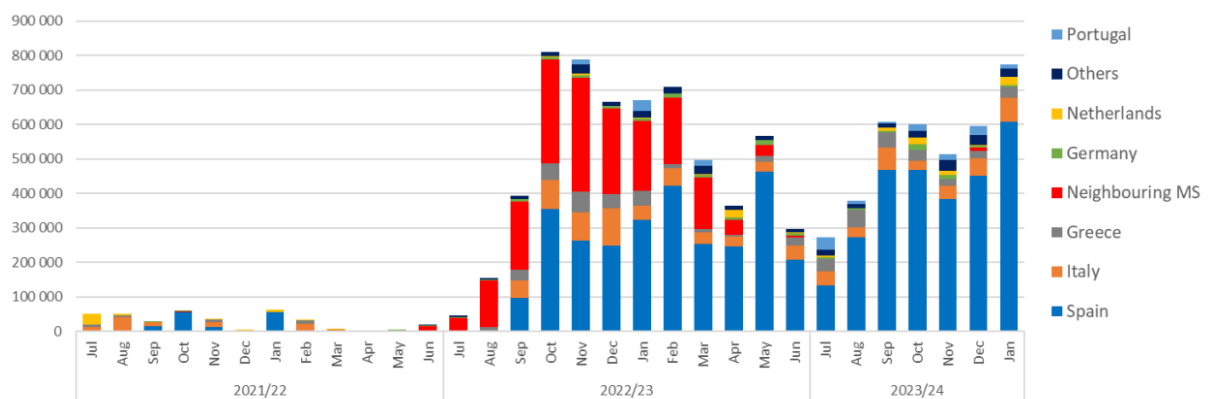
⁵ Lakner (2024); <https://foreignpolicy.com/2024/02/20/europe-farmers-protests-climate-eu-green-deal/>;
<https://foreignpolicy.com/2024/01/18/germany-farmers-protest-subsidies-cuts-populism/>.

Abbildung 1 Getreide- und Ölsaatenexporte der Ukraine, in Millionen Tonnen



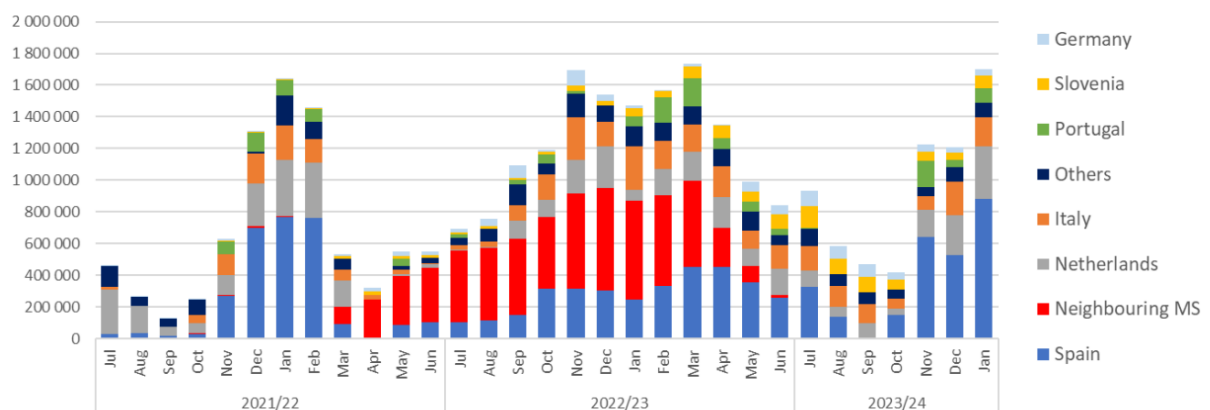
Quelle: Eigene Darstellung unter Verwendung der Daten des Ministeriums für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine

Abbildung 2 Weizenimporte aus der Ukraine in die wichtigsten importierenden EU-Mitgliedstaaten, in Tonnen



Quelle: Europäische Kommission

Abbildung 3 Maisimporte aus der Ukraine in die wichtigsten importierenden EU-Mitgliedstaaten, in Tonnen



Quelle: Europäische Kommission

Zusammenfassung und Erklärung der wichtigsten kursierenden wirtschaftlichen Argumente mit Bezug auf die Spannungen

Aus unserer Sicht dominieren die folgenden wirtschaftlichen Argumente die öffentliche Diskussion um die landwirtschaftlichen Exporte der Ukraine in die EU. Wir werden sie im Folgenden herausarbeiten und anhand von Fakten, Zahlen und wirtschaftlichen Überlegungen verständlich machen.

Argument 1 – Politischer Fokus versus wirtschaftliche Relevanz: Wichtige strukturelle Fakten zur Landwirtschaft in der EU und der Ukraine

In der folgenden Tabelle 1 werden die wichtigsten wirtschaftlichen Merkmale der EU und der Ukraine sowie die Rolle der Landwirtschaft gegenübergestellt, die zur Darstellung eines Gesamtbildes beitragen. Die folgende Tabelle zeigt, dass die Landwirtschaft in der Ukraine hinsichtlich der landwirtschaftlichen Flächennutzung, des Anteils am Nationaleinkommen und am Handel eine wesentlich größere wirtschaftliche Rolle spielt als in der EU. In Bezug auf die landwirtschaftliche Produktionsstruktur basieren beide Sektoren überwiegend auf pflanzlichen Erzeugnissen, in der Ukraine dominieren die pflanzlichen Erzeugnisse jedoch wesentlich stärker. Zudem sind die landwirtschaftlichen Betriebe in der EU im Durchschnitt wesentlich kleiner. Trotz der vergleichsweise geringen wirtschaftlichen Bedeutung für die EU als Ganzes wie auch für einzelne in der Nachbarschaft der Ukraine gelegene Mitgliedstaaten (das weiter unten angeführte Argument zum Handel zeigt mehr dazu) war der politische Fokus auf das Thema ungleich größer und wurde sogar auf eine für die Ukraine und die EU militärische oder im Wesentlichen existenzielle Ebene gehoben. Beispielsweise drohten der (damalige) polnische Premierminister Mateusz Morawiecki und der derzeitige slowakische Premierminister Robert Fico anlässlich der in beiden Ländern im Herbst 2023 abgehaltenen Parlamentswahlen mit einer Einstellung der militärischen Unterstützung für die Ukraine (Dood und Welsh, 2024).

Tabelle 1 Schlüsselindekatoren für die EU 27 und die Ukraine im Jahr 2021/2020

	EU	Ukraine	Polen	Ungarn	Slowakei	Bulgarien	Rumänien	Frankreich
Wirtschaftlicher Kontext								
BIP (Mio. EUR in KKP)	13.307	588	867	218	120	296	408	2.070
Bevölkerung (in Millionen)	447,3	44	38	9,8	5,5	7,0	19,3	67,3
Landfläche (in Tsd. km ²)	3.996	579	312	93	49	111	238	638
Landwirtschaftliche Fläche (LF) (in Tsd. ha)	163.962	41.311	18.647	5.110			13.080	
Landwirtschaftliche Fläche (LF), in % der Gesamtfläche	41	71	47,2	55,3	38,6	46,5	56,8	52
BIP pro Kopf (EUR in KKP)	29.700	14.220	22.600	22.300	22.000	16.300	21.100	30.600
Landwirtschaft in der Wirtschaft								
Landwirtschaft im BIP (in %)	1,6	10,6	2,7	4,1	2,8	3,9	4,2	1,9
Anteil der Landwirtschaft an der Beschäftigung (in %)	3,8	14,7	9,4	4,7	2,6	6,4	18,5	2,2
Agrarlebensmittelexporte (in % der Gesamtexporte)	9,5	40,6	13,4	9,2	4,2	17,3	11,3	14,8

Agrarlebensmittel-importe (in % der Gesamtimporte)	7,1	9,5	9,1	6,4	6,5	13	11	10,8
Merkmale des Agrarsektors								
Ernte in der gesamten landwirtschaftlichen Produktion (in %)	61	82	49	63	63	71	71	61
Viehbestand in der gesamten landwirtschaftlichen Produktion (in %)	39	18	51					
Anteil der Ackerfläche an LF (in %)	24,7	56,8	36,2	45,4	27,6	32,2	37,3	32,8
Durchschnittliche Betriebsgröße (ha)	15,2	514	10	11	74	22	3,7	61
Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe	10.282.700	40.333	1.410.720	430.010	25.650	202.720	3.422.030	456.520

Quelle: eigene Darstellung unter Nutzung von OECD (2023); Nivievskyi u. a. (2021); EC (2024); https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/6aa74b11-9ea9-454d-80df-53e0c9cfe3f8_en?filename=agri-statistical-factsheet-eu_en.pdf

Argument 2 – Handel: Vollständige Handelsliberalisierung erst nach der russischen Invasion?

Wie oben erwähnt, hat die EU im Mai 2022 die ESL eingeführt und die verbleibenden Handelszollschranken für Einfuhren aus der Ukraine (Zölle, Kontingente und Handelsschutzmaßnahmen, bekannt als ATM), ausgesetzt, sie anschließend im Juni 2023 erneuert und wird sie voraussichtlich im Juni 2024 unter Einbeziehung einiger Schutzmaßnahmen noch einmal verlängern. Dies erleichterte den Export in und durch die in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten über Straße, Schiene und Donauhäfen, entlastete die Ukraine von erheblichen Exportüberschüssen und ermöglichte den Transport von Lebensmitteln dorthin, wo sie benötigt wurden. Sehr oft wird die Tatsache der Gewährung von ATM im Mai 2022 allerdings öffentlich so dargestellt, als ob es zuvor kaum einen freien Handel zwischen der Ukraine und der EU gegeben habe und der Import von landwirtschaftlichen Gütern aus der Ukraine plötzlich barrierefrei geworden wäre. Diese Botschaft ging vermutlich von der folgenden Mitteilung der KOM aus: *„Die Kommission hat heute vorgeschlagen, die Aussetzung aller Einfuhrzölle, Kontingente und Handelsschutzmaßnahmen auf ukrainische Ausfuhren in die Europäische Union – sogenannte autonome Handelsmaßnahmen – um ein weiteres Jahr zu verlängern [...]“*.⁶ Sie wurde anschließend in verschiedenen Medienartikeln und Papieren weiter verbreitet: *„Die Liberalisierung der Handelsregeln mit der Ukraine durch die Europäische Union im Juli 2022, die ihre Exporte unterstützen sollte, hat dazu geführt, dass ukrainische Lebensmittel den polnischen Markt und andere Nachbarländer überschwemmen“*;⁷ *„Als Reaktion auf Russlands umfassende Invasion hat die Europäische Union zollfreie Lebensmittelimporte aus der Ukraine erlaubt ...“*;⁸ *„Die vorübergehende Aufhebung der Handelshemmnisse zwischen der EU und der Ukraine eröffnete eine Chance für ukrainische Exporteure von Agrarprodukten“*;⁹ *„Ende Mai 2022 hat die Europäische Union als Reaktion auf die Aggression Russlands und die Blockade des ukrainischen Seehandels beschlossen, den Handel mit der Ukraine vorübergehend zu liberalisieren“*.¹⁰

⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_23_1023; abgerufen am 16. April 2024.

⁷ <https://www.euractiv.com/section/politics/news/poland-launches-import-controls-at-ukrainian-border-to-protect-domestic-market/>; abgerufen am 16. April 2024.

⁸ <https://www.csis.org/analysis/ships-trains-and-trucks-unlocking-ukraines-vital-trade-potential>; abgerufen am 16. April 2024.

⁹ Beluhova-Uzunova u. a. (2024).

¹⁰ <https://www.ips-journal.eu/topics/economy-and-ecology/seeds-of-strife-7361/>.

Einige der Texte waren in ihrer Darstellung präzise: „Die Maßnahmen für die Zollfreiheit wurden erstmals nach der russischen Invasion in der Ukraine im Jahr 2022 eingeführt [...]. Sie haben verbleibende Zölle abgeschafft, die im [Freihandelsabkommen](#) der EU mit der Ukraine aus dem Jahr 2014 nicht geregelt sind [...]“,¹¹ oder auch: „Mit den autonomen Handelsmaßnahmen wird die Liberalisierung der Zölle im Rahmen der vertieften und umfassenden Freihandelszone EU-Ukraine [...] erheblich erweitert. Dafür werden alle noch ausstehenden Zölle und Kontingente sowie die Antidumpingzölle und Schutzmaßnahmen gegenüber Einfuhren aus der sich in einer Notlage befindenden Ukraine ausgesetzt“.¹²

Um die Ausgangsbedingungen richtig darzustellen, muss gesagt werden, dass die Ukraine ihren Handel mit der EU bereits seit fast einem Jahrzehnt im Rahmen des Abkommens über die vertiefte und umfassende Freihandelszone EU-Ukraine (DCFTA) liberalisiert hat, die am 1. Januar 2016 in Kraft getreten ist. Dabei wurde davon ausgegangen, dass die DCFTA den Warenhandel über einen Übergangszeitraum von maximal 10 Jahren bis 2026 nahezu vollständig liberalisieren würde: Bis zu diesem Zeitpunkt sollten 99,1 % der Zölle der Ukraine und 98,1 % der Zölle der EU abgeschafft werden (Tinatin und Movchan, 2024). Bei den landwirtschaftlichen Gütern wurden mit Inkrafttreten der DCFTA 82,2 % der relevanten Zölle auf Agrarprodukte und Lebensmittel vollständig aufgehoben, wobei weitere 1,2 % über einen Übergangszeitraum von bis zu sieben Jahren beseitigt werden sollten. Die EU wendet hingegen insgesamt 40 Zollkontingente (TRQ) für die verbleibenden Zolltariflinien an, darunter auf viele der wichtigsten Artikel (Getreide, Rind-, Schweine-, Schaf- und Geflügelfleisch, Zucker, Eier, ausgewählte Milchprodukte, ausgewähltes Gemüse, ausgewählte Fruchtsäfte, Ethanol und Zigaretten; für Einzelheiten siehe Tabelle 4). Die TRQ werden nach dem Prinzip „Wer zuerst kommt – mahlt zuerst“ oder über Importlizenzen verwaltet. Die Ukraine wendet TRQ nur für fünf Produktgruppen an. Die Nutzung von TRQ gegenüber der EU vonseiten der Ukraine schwankte erheblich zwischen den Produktlinien, obwohl der Grad der Nutzung vor Kriegsausbruch allmählich zunahm und bei einer ganzen Reihe von Produktlinien (Honig, verarbeitete Tomaten, Gerstengrütze und -mehl, Getreidekörner, Apfel- und Traubensaft, Maismehl und -pellets, Geflügelfleisch, Weizenmehl und -pellets, Zucker, Butter und Milchaufstriche, verarbeitete Stärke – Abbildung 12) beträchtliche Überkontingente verzeichnet wurden. Infolgedessen hat die EU die TRQ für acht Produktlinien im Jahr 2017 etwas erhöht. Im Allgemeinen nutzte die Ukraine im Jahr 2019 32 TRQ (80 %) gegenüber 26 TRQ im Jahr 2016 (65 %). Weitere Einzelheiten dazu finden Sie in Tabelle 4. Die verbleibenden TRQ konnten aus verschiedenen Gründen nicht genutzt werden, unter anderem aufgrund der Anforderungen in der EU an die Qualität und Lebensmittelsicherheit usw. Beispielsweise fanden für Exporte von Rind-, Schweine- und Schaffleisch keine TRQ Anwendung, da die Ukraine nicht in der Lage war, eine Drittlandgenehmigung für den Export dieser Produkte in die EU zu erhalten (Taran, 2020).

Insgesamt entfallen allerdings nur etwa 0,5 % des gesamten EU-Warenhandels und 1–2 % des Agrargüterhandels auf die Ukraine (Tabelle 5). Darüber hinaus betrug der Anteil der Agrarexporte im Rahmen der TRQ an den gesamten Agrarexporten der Ukraine in die EU im Jahr 2021 nur 35 %. Folglich hat die vorübergehende vollständige Handelsliberalisierung für Importe aus der Ukraine keine drastischen Veränderungen beim Anteil der Ukraine an den EU-Importen verursacht und hätte auch keine solchen verursachen können. Zudem hat sich auch das relative Gewicht der „sensiblen“ Linien von Importprodukten im Streit zwischen der Ukraine und den in ihrer Nachbarschaft gelegenen Mitgliedstaaten (z. B. bei Getreide, Geflügel oder Zucker) an den gesamten Agrarexporten der Ukraine in die EU im Vergleich zur Zeit vor dem Ausbruch des Krieges nicht wesentlich verändert. So lag der Anteil von Mais bei etwa knapp über 20 %, andere folgten dem gleichen Muster oder ihr Anteil

¹¹ <https://www.politico.eu/article/european-union-ukraine-duties-trade-agriculture-farmer-protests/>.

¹² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_23_1023.

verringerte sich sogar (wie z. B. bei Zucker). Die einzige drastische Veränderung war bei Weizen zu beobachten, dessen Anteil von 1 % im Jahr 2021 auf 8,1 % im Jahr 2022 anstieg, interessanterweise fand er sich allerdings nicht in der Liste der sensiblen Produkte wieder. Aus rein wirtschaftlicher oder sachlicher Sicht scheint die Liste der sensiblen Produkte also einen recht fragwürdigen Charakter zu besitzen und es wären weitere Informationen erforderlich, um die dieser Liste zugrunde liegende Logik zu verstehen.

Tabelle 2 Die Agrarexporte der Ukraine in die EU im Rahmen von TRQ

	Agrarexporte in die EU insgesamt	Exporte in die EU insgesamt	Agrarexporte in die Welt insgesamt	Exporte in die Welt insgesamt
2021	35 %	10 %	11 %	4 %
2022	46 %	21 %	26 %	14 %
2023	49 %	26 %	28 %	17 %

Quelle: Movchan (2024)

Argument 3 – Preis: Sind die Exporte der Ukraine für den Preisverfall in den in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten verantwortlich?

Dies war vielleicht das am weitesten verbreitete Argument, insbesondere im Frühjahr 2023, bevor die fünf in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen Länder einseitige Einfuhrverbote für die Importe der Ukraine einführten: *Die Liberalisierung der Handelsregeln mit der Ukraine durch die Europäische Union im Juli 2022, die ihre Exporte unterstützen sollte, hat dazu geführt, dass ukrainische Lebensmittel den polnischen Markt und andere Nachbarländer überschwemmen, was zu einem Verfall der Preise und einem Rückgang der Nachfrage nach einheimischer Produktion geführt hat [...] Zu den Produkten aus der Ukraine, deren Importe seit 2022 zu schwerwiegenden Störungen auf dem polnischen Markt geführt haben, gehören Getreide, Geflügel, Eier, Zucker, gefrorenes Obst und sogar Apfelsaft, bei dem Polen einer der größten Exporteure der Welt ist*¹³; oder: „Infolge der russischen Invasion in der Ukraine hob die Europäische Union (EU) die Einfuhrzölle für ukrainische Waren auf, um die ukrainischen Exporte auf den Weltmarkt aufrechtzuerhalten. Dies führte zu einem erheblichen Rückgang der Preise für Getreide und Ölsaaten in den betroffenen Mitgliedstaaten“.¹⁴

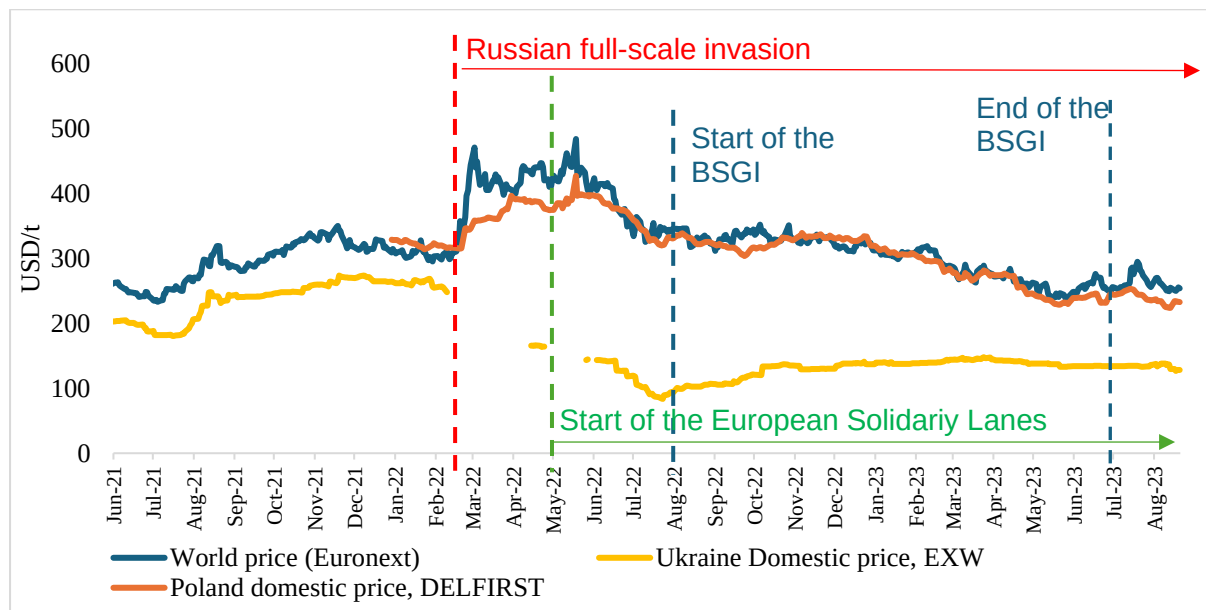
Zunächst löste der Krieg Schockwellen auf den globalen Agrarmärkten aus und die Weltmarktpreise für Agrarprodukte schnellten bis Mitte 2022 in die Höhe (Ihle u. a., 2022; Abbildung 4). Da Russland zu Beginn des Krieges eine Blockade im Schwarzen Meer errichtete und die Ukraine daher keine nennenswerten Mengen an Getreide mehr exportieren konnte, wuchsen die Sorgen hinsichtlich einer Verknappung landwirtschaftlicher Güter, da die weltweiten Lagerbestände niedrig und die Märkte bereits vor Ausbruch des Krieges in der Ukraine angespannt waren (von Cramon-Taubadel, 2022a). Allerdings sind die Preise seit Mitte 2022 erneut deutlich gesunken und liegen auf Vorkriegsniveau. Dies war hauptsächlich auf gestiegene Exportlieferungen und bessere Ernteaussichten von anderen globalen Lieferanten (EU, Australien, Kanada, Nord- und Südamerika) zurückzuführen, dank denen die anfänglichen Schockwirkungen abgemildert werden konnten (Glauber, 2024). Die Auswirkung der BSGI auf die Entwicklung internationaler und inländischer Preise ist hingegen fraglich (Goyal und Steinbach, 2023; Nazarkina und Nivievskyi, 2023). Aufgrund der Exportprobleme und der mit höheren Kosten

¹³ <https://www.euractiv.com/section/politics/news/poland-launches-import-controls-at-ukrainian-border-to-protect-domestic-market/>, abgerufen am 16. April 2024.

¹⁴ Beluhova-Uzunova u. a. (2024).

verbundenen Alternativrouten stiegen die Exportkosten der Ukraine enorm an, während die Ab-Hof-Preise für Getreide und Ölsaaten unter ihre Produktionskosten fielen. Die inländischen Preisentwicklungen für Getreide und Ölsaaten waren im Wesentlichen von den weltweiten Referenzpreisen entkoppelt (Nivievskyi und Neyter, 2024; Abbildung 4). Für Länder, die Getreide und andere landwirtschaftliche Produkte exportieren, wird der Ab-Hof- oder Inlandspreis in der Regel aus einem entsprechenden Weltmarktpreis abgeleitet, indem sogenannte Transferkosten vom Grenzreferenzpreis abgezogen werden. Die Transferkosten umfassen alle Kosten für die Lieferung des Produkts vom Hof zum Hafen (z. B. Transportkosten, den Umschlag am Hafen und in Silos, die Kosten für die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften, Margen usw.).

Abbildung 4 Weltmarkt- und Inlandspreise für Weizen in der Ukraine und in Polen



Quelle: Eigene Darstellung unter Verwendung der Daten von Ukragroconsult, Daten zu Getreidepreisen der Europäischen Kommission, Ukrainische Nationalbank

Im Gegensatz zur Ukraine waren die Landwirte in Polen und anderen in ihrer Nachbarschaft gelegenen EU-Mitgliedstaaten nicht mit logistischen Schwierigkeiten konfrontiert, und die Inlandspreise waren „fest an die Entwicklung der Weltmarktpreise gekoppelt“ und folgten im Wesentlichen dem globalen Preistrend für landwirtschaftliche Güter. Der Rückgang der Inlandsmarktpreise in den Nachbarländern der Ukraine und anderen EU-Mitgliedstaaten war also eine Folge sinkender Weltmarktpreise, und zumindest von außen betrachtet weisen die Inlandspreise in Polen und Ungarn keine außergewöhnlichen Entwicklungen auf, die sich drastisch vom Verhalten der Weltmarktpreise oder Referenzpreise unterscheiden würden (Abbildung 4 bis Abbildung 7). Darüber hinaus konnten Landwirt*innen in Europa und auf der ganzen Welt aufgrund der vom Kriege ausgelösten Schockwellen und wegen den daraus resultierenden sprunghaft steigenden Weltmarktpreisen im Maßstab der vergangenen beiden Jahrzehnte in den Jahren 2022 und 2023 Rekordeinkommen erzielen (Lakner, 2024; USDA ERS, 2024). Dies steht im krassen Gegensatz zur Situation der ukrainischen Landwirtschaftsbetriebe, die seit Kriegsbeginn wegen der gesunkenen Inlandspreise wirtschaftliche Verluste in Höhe von etwa 70 Milliarden US-Dollar zu verkraften haben (Abbildung 4; Nivievskyi und Neyter, 2024).

Abbildung 5 EU-Marktpreise für Mahlweizen, EUR/t

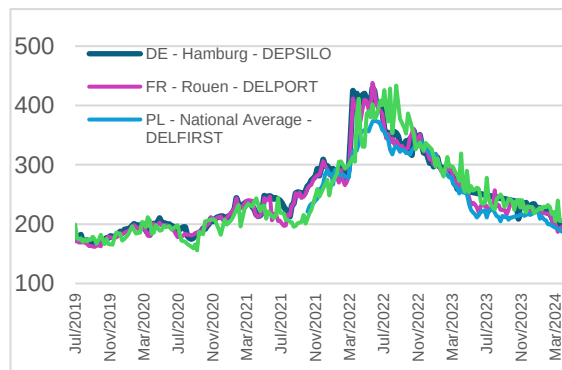


Abbildung 6 EU-Marktpreise für Futterweizen, EUR/t

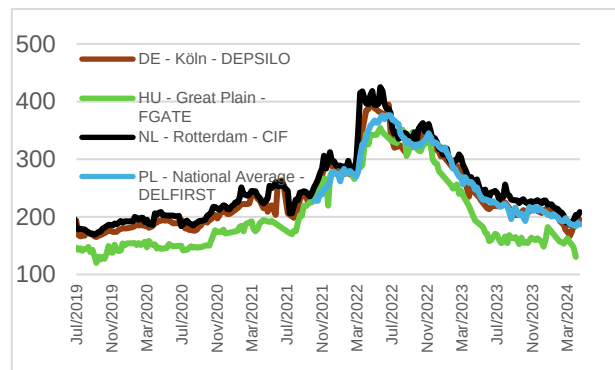
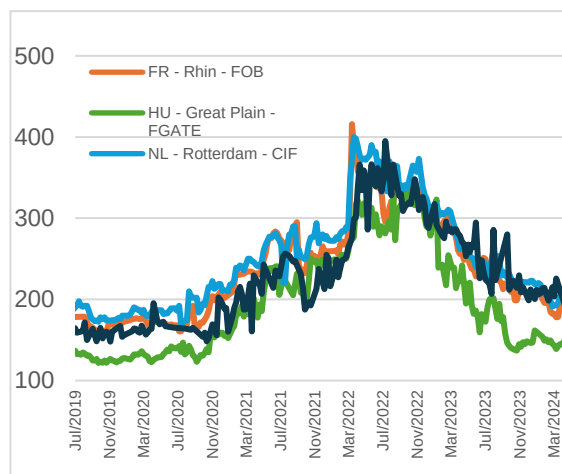


Abbildung 7 EU-Marktpreise für Mais, EUR/t



Quelle: Getreidestatistik der Europäischen Kommission https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/markets/overviews/market-observatories/crops/cereals-statistics_en

Argument 4 – Kosten: Billiges ukrainisches Getreide?

„Die Landwirt*innen protestieren weiterhin dagegen, dass die von der Europäischen Union genehmigten billigen Getreideimporte ihnen trotz finanzieller Unterstützung schaden“;¹⁵ oder: „[...] Landwirt*innen in Mittel- und Osteuropa protestierten diese Woche gegen die Auswirkungen der billigen ukrainischen Getreideimporte, die die Inlandspreise unterboten haben und den Absatz lokaler Produzenten beeinträchtigen“.¹⁶ Diese und ähnliche Botschaften¹⁷ wurden öffentlich verbreitet – vermutlich mit der Absicht, das Argument zu untermauern, dass billiges ukrainisches Getreide den Landwirt*innen in Polen, Ungarn oder anderen in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen Ländern ihre Einnahmen entziehen wird.

Zunächst einmal sind ukrainisches Getreide und Ölsaaten seit Beginn des russischen Angriffskrieges tatsächlich sehr billig geworden, und zwar deutlich billiger als Getreide in Polen, insbesondere aufgrund der enorm angestiegenen Exportkosten (Nivievskyi und Neyter, 2024; Abbildung 4). Aufgrund der Raumarbitrage bzw. der damit verbundenen Logistikkosten bedeutet dies jedoch nicht unbedingt, dass sie bei Lieferung nach Polen immer noch günstiger sind. Als Beispiel hierfür kann eine Betrachtung

¹⁵ <https://www.aljazeera.com/news/2024/2/12/ukraine-protests-destruction-of-grain-exports-by-polish-farmers>, abgerufen am 16. April 2024.

¹⁶ <https://edition.cnn.com/2023/04/08/europe/ukraine-grain-protests-eastern-europe-intl/index.html>, abgerufen am 16. April 2024.

¹⁷ <https://www.ips-journal.eu/topics/economy-and-ecology/seeds-of-strife-7361/>, abgerufen am 16. April 2024.

des Falls von Weizen dienen. Ein typischer EXW-Preis für Weizen (ohne Umsatzsteuer) in der Ukraine lag bei etwa 130 USD/t, während der durchschnittliche Inlandspreis für Weizen in Polen derzeit etwa 200 USD/t beträgt (Abbildung 5). Die Raumarbitrage bzw. der Unterschied zwischen den Inlandspreisen in der Ukraine und Polen reicht jedoch nicht aus, um die Kosten für die Lieferung von ukrainischem Getreide nach Polen zu kompensieren, die derzeit etwa 80 USD/t betragen (MAFP, 2024; Abbildung 8). Die Preisdaten in Abbildung 5 und Abbildung 6 deuten auch nicht darauf hin, dass es in Polen aufgrund des angeblich billigen ukrainischen Getreides zu einer sogenannten „Unterbietung“ der Inlandspreise gekommen ist, weil wir andernfalls einen gewissen Regimewechsel bei den Inlandspreisen in Polen beobachten können müssten. Außerdem stiegen, wie bereits oben erwähnt, aufgrund der **teureren alternativen Exportrouten nach Kriegsbeginn die Exportkosten enorm an, während die Ab-Hof-Preise für Getreide und Ölsaaten unter ihre Produktionskosten fielen** (Abbildung 4; Nivievskyi und Neyter, 2024). Obwohl also die Getreide und Ölsaaten in der Ukraine als „billig“ gelten, erleiden die Getreide anbauenden Landwirt*innen aufgrund der hohen Exportkosten im zweiten Jahr in Folge Verluste (Abbildung 9).

Abbildung 8 Exportlogistikkosten, in USD/t

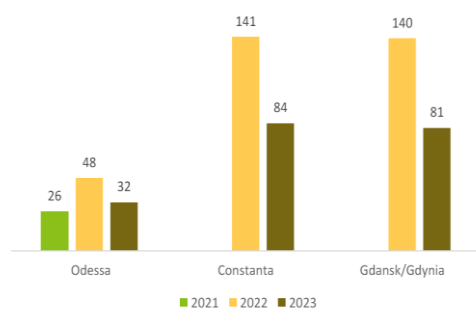
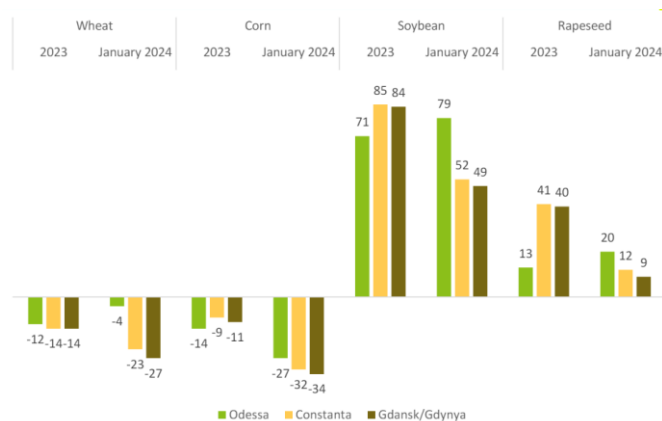


Abbildung 9 Profite aus Ernten auf verschiedenen Exportwegen, in USD/t



Quelle: MAF u. a. (2024)

Argument 5 – Wettbewerb: Verdrängt die Ukraine Polen von den Märkten anderer EU-Länder?

„Jüngst stellte der stellvertretende polnische Landwirtschaftsminister Michał Kołodziejczak fest, dass die Regierung des Landes besorgt darüber sei, dass ukrainische Agrarprodukte polnische Produkte auf dem deutschen Markt verdrängen“.¹⁸ Abbildung 2 und Abbildung 3 zeigen, dass die **einzigsten Ländermärkte, in denen diese Situation beobachtet werden konnte, Spanien und in geringerem Maße die Niederlande sind**, die damit begonnen haben, vergleichsweise größere Anteile an Mais und insbesondere Weizen zu importieren. Aus Abbildung 10 und Abbildung 11 wird ersichtlich, dass Polen in den letzten vier Jahren in der Tat seine Exporte von Weizen und Mais gesteigert hat. Die Daten weisen allerdings nicht aus, dass Spanien einen traditionellen Markt für Polen darstellte, von dem es durch ukrainischen Weizen hätte verdrängt werden können. Dies gilt umso mehr für Mais, bei dem Spanien und die Niederlande traditionelle Märkte für ukrainischen Mais sind und wo Polen geneigt zu sein scheint, seine Maislieferungen zu erhöhen.

¹⁸ <https://visitukraine.today/blog/3410/why-has-ukrainian-grain-become-a-problem-for-europe>, abgerufen am 16. April 2024.

Abbildung 10 Weizenexporte aus Polen, in Mio. t

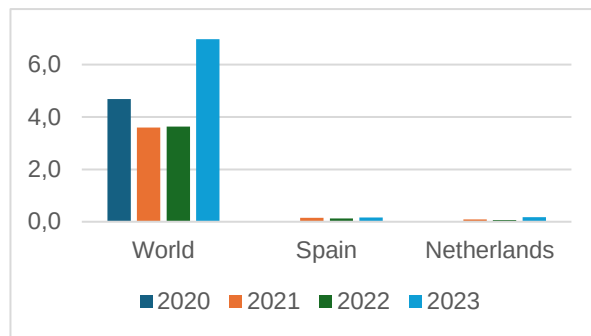
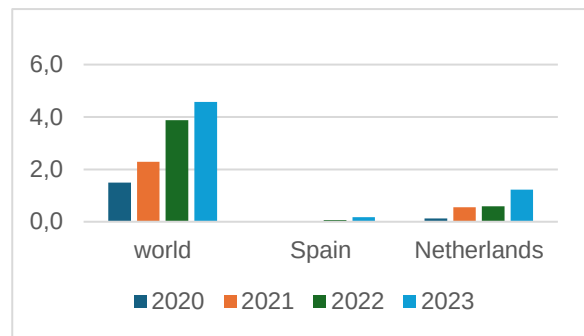


Abbildung 11 Maisexporte aus Polen, in Mio. t



Quelle: Eigene Darstellung unter Verwendung von Daten von UN Comtrade

Argument 6 – Infrastruktur: Knappe Infrastrukturkapazitäten für Getreide in den in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten?

„[...] die Kapazität der polnischen Silos und des Lagersystems reicht definitiv nicht aus, um das ukrainische Getreide, Sonnenblumenkerne und andere Güter aufzunehmen...“.¹⁹ Das Argument bzw. die Beschwerde besteht also darin, dass ukrainisches Getreide in Silos im Inneren von Polen gelagert wird, so dass polnisches Getreide mit ukrainischem Getreide um Lagerdienstleistungen und Platz konkurrieren muss. Darüber hinaus entsteht selbst dann, wenn sich das Getreide auf dem Weg zu polnischen Häfen befindet, auch ein Wettbewerb um dortige Häfen und Logistikinfrastruktur. Leider liegen für Polen keine verlässlichen Daten zur Nutzung und Leistung der Lagerkapazitäten vor. Allerdings gibt es Analysen, die belegen, dass die Kapazitäten des Danziger Hafens lediglich zu 50–60 % ausgelastet sind, sodass ein erheblicher Spielraum für eine Steigerung der Umschlagmengen besteht.

Argument 7 – EU-Verbraucher*innen: haben sie keinerlei Bedeutung?

Bei der ganzen Diskussion über die Agrarexporte der Ukraine in die EU fehlt eindeutig ein weiterer Interessenträger in der EU – die Verbraucher*innen. Die Bauernproteste erregen öffentliche Aufmerksamkeit, mobilisieren Bauernverbände und Lobbyaktivitäten in Brüssel und lassen die EU-Verbraucher*innen (Endverbraucher*innen, Lebensmittelverarbeiter oder Viehzuchtsektor) unbeachtet, die gezeigt haben, dass sie größere Mengen an landwirtschaftlichen Produkte aus der Ukraine beziehen wollen würden. Die Einbeziehung der Verbraucher*innen in die öffentliche Diskussion würde zu einer ausgewogeneren Sicht auf die aktuelle Situation sowie deren Kosten und Nutzen führen. Zur Veranschaulichung dieser Frage sei die Arbeit von Countryman u. a. (2024) angeführt, die die globalen Auswirkungen von schwachen oder starken ESL mithilfe eines berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodellierungsrahmens analysiert haben. Der Simulationsaufbau kommt der aktuellen realen Situation ziemlich nahe, da die fünf in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten und Frankreich im Wesentlichen von der Europäischen Kommission, dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament eine Schwächung der ESL verlangen. Der einzige Unterschied besteht darin, dass die Modellierung von einem nicht funktionierenden Seehandel ausgeht. Die Ergebnisse sind für alle Regionen der Welt verfügbar und spiegeln die kombinierte Wirkung auf Produzenten und Verbraucher*innen wider. Das Ergebnis für Europa weist einen Wohlstandsverlust von 520 Millionen US-Dollar bei einem Szenario mit schwachen ESL und einen Wohlstandsgewinn von fast 2 Milliarden US-Dollar bei starken ESL aus.

¹⁹ <https://www.ft.com/content/2aec31e9-4b52-4a9f-89d4-797c514fad6b>, abgerufen am 16. April 2024.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Spannungen zwischen der Ukraine und den in ihrer Nachbarschaft gelegenen EU-Mitgliedstaaten gehen im Wesentlichen auf den Februar 2022 zurück, als Russland in großem Umfang in die Ukraine einmarschierte. Die Landwirtschaft und die Agrarexporte der Ukraine (vor allem von Getreide, Ölsaaten und Pflanzenöl) spielen eine entscheidende Rolle für die ukrainische Wirtschaft und gewinnen für die Ernährung der wachsenden Weltbevölkerung zunehmend an Bedeutung. Der Anteil der Agrarexporte an den gesamten Exporten der Ukraine stieg von 40 % im Vorkriegsjahr 2021 auf fast 60 % im Jahr 2023. Mehr als 90 % der Agrarexporte der Ukraine wurden über das Schwarze Meer in andere Länder geliefert. Russlands Einmarsch in die Ukraine im Februar 2022 und die Blockade ihrer Schwarzmeerhäfen war also nicht nur ein Schock für die Ukraine allein, sondern für die ganze Welt, so dass die Weltmarktpreise bis Mitte 2022 in die Höhe schnellten.

Um erhebliche Mengen an Getreide, Ölsaaten und Pflanzenöl aus den blockierten Seehäfen und Silos im Inneren der Ukraine freizusetzen, führte die EU im Mai 2022 Europäische Solidaritätskorridore (European Solidarity Lanes, ESL) genannte Handelsrouten ein und hob vorübergehend die verbleibenden Zollhandelsbarrieren gegenüber der Ukraine mittels autonomer Handelsmaßnahmen (Autonomous Trade Measures, ATM) auf. Zum Stand Januar 2024 ermöglichten die ESL den Export von 122 Millionen Tonnen an Gütern aus der Ukraine, darunter 64 Millionen Tonnen von Agrarprodukten, was einem Export von etwa 58 % des ukrainischen Getreides seit Kriegsbeginn entspricht. Der Rest wurde über die Schwarzmeerhäfen im Rahmen der Schwarzmeer-Getreide-Initiative (BSGI) ausgeführt, die von August 2022 bis Juli 2023 umgesetzt wurde. Russland zog sich im Juli 2023 aus der BSGI zurück, aber weitere Erfolge des ukrainischen Militärs im Schwarzen Meer haben dabei geholfen, die Transportwege aus Schwarzmeerhäfen wieder aufzunehmen und zu sichern. Bis zum Spätherbst 2023 und Anfang 2024 hatten sich die monatlichen Exportmengen auf dem Seeweg deutlich erholt und übertrafen sogar das Vorkriegsniveau.

Als Russland die seegestützten Agrarexporte der Ukraine unterbrach und die EU alternative, wenn auch kostspieligere Handelsrouten über einen Transport auf der Schiene, per Lastkraftwagen und die Binnenschifffahrt über die Westgrenzen der Ukraine hinweg ermöglichte, sahen sich die in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten mit einem Anstieg der Importe und der Durchfuhr landwirtschaftlicher Produkte aus der Ukraine konfrontiert. Erste Probleme oder Spannungen zwischen der Ukraine und den benachbarten EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich von Agrarexporten traten bereits im August–September 2022 auf, als sich (bis zu 60 km) lange Warteschlangen mit LKW an der polnischen Grenze bildeten; oftmals wurde die im Vergleich zur Vorkriegszeit ungewöhnlich langsame Arbeit der polnischen phytosanitären Importkontrolle und der Veterinärdienste als eines der Hauptprobleme für außergewöhnlich lange Wartezeiten an der Grenze genannt. Dies löste heftige Bauernproteste in Polen, der Slowakei, Ungarn Rumänien und Bulgarien aus und führte im April 2023 in einzelnen Ländern sogar zu Einfuhrverboten für Agrarimporte aus der Ukraine. Obwohl diese individuellen Handelsschutzmaßnahmen im Widerspruch zur EU-Handelspolitik standen, reagierte die EU-Kommission (KOM) mit finanziellen Ausgleichspaketen in Höhe von rund 160 Millionen Euro für Landwirt*innen in den fünf betroffenen EU-Mitgliedstaaten und einer vorübergehenden Einfuhrbeschränkung für vier landwirtschaftliche Produkte (Weizen, Mais, Rapssamen und Sonnenblumenkerne) aus der Ukraine, die bis zum 15. September 2023 als Schutzmaßnahme dienen sollte. Nach Ablauf des vorübergehenden Einfuhrverbots hielten Polen, Ungarn und die Slowakei ihre einseitigen Einfuhrverbote aufrecht, während die Landwirt*innen die Proteste, Grenz- und Straßenblockaden sowie Lobbybemühungen in Brüssel fortsetzten. Im Januar 2024 schlug die EU vor, das Freihandelsregime für die Ukraine fortzusetzen, allerdings stimmte die KOM unter dem Druck von Bauernprotesten und -verbänden sowie einer von Frankreich unterstützten

Koalition aus fünf in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten zugleich der Umsetzung von Schutzbestimmungen für eine Liste von „sensiblen Produkten“ (Geflügel, Eier, Zucker, Hafer, Mais, Grütze und Honig) zu, um Importanstiegen vorzubeugen. Bevor Ende April eine endgültige Einigung erzielt werden sollte und obwohl die Exporte der Ukraine in die mit ihr benachbarten Länder wieder auf das Vorkriegsniveau zurückgegangen sind, protestieren die Landwirt*innen weiterhin und blockieren dabei Lieferungen aus der Ukraine durch Polen und andere Länder in der Nachbarschaft der Ukraine. Diese Proteste und die politischen Übereinkünfte in Brüssel wurden durch viele weitere Faktoren angeheizt, wie etwa sinkende Weltmarktpreise, die bevorstehenden Beitrittsverhandlungen zwischen der Ukraine und der EU und Proteste von Landwirt*innen wegen der Umweltschutzmaßnahmen in der EU und Subventionskürzungen. Sie alle werden durch schlecht begründete Argumentationen, politische Auseinandersetzungen und eine allgemeine Informationsasymmetrie verschärft. Wir hoffen also, dass eine Zusammenfassung, Strukturierung und verständliche Erklärung der folgenden wirtschaftlichen Schlüsselargumente, die in der Öffentlichkeit kursieren, den EU-Institutionen dabei helfen wird, eine vernünftige und für alle Seiten vorteilhafte Entscheidung für ein weiteres Freihandelsregime mit der Ukraine zu treffen, und zwar ohne Einbeziehung einer Liste mit „sensiblen Produkten“.

Argument 1 – Politischer Fokus versus wirtschaftliche Relevanz

Die Landwirtschaft spielt (gemessen an ihrem Anteil am Nationaleinkommen und am Handel) in der Ukraine eine wesentlich größere wirtschaftliche Rolle als in der EU. Darüber hinaus entfallen nur 0,5 % des gesamten Handels der EU an Gütern und 1–2 % der gesamten Agrarimporte der EU auf die Ukraine. Trotz der vergleichsweise geringen wirtschaftlichen Relevanz für die EU als Ganzes und für einzelne in der Nachbarschaft der Ukraine gelegene EU-Mitgliedstaaten im Besonderen (das weiter unten angeführte Argument zum Handel zeigt mehr dazu) war der politische Fokus auf das Thema im Vergleich zu seiner wirtschaftlichen Relevanz unverhältnismäßig hoch. Er erreichte für die Ukraine und für die EU mitunter sogar eine militärische oder im Wesentlichen existenzielle Bedeutung, weil einzelne politische Führungspersonlichkeiten von in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten sich zu Drohungen verstiegen, die militärische Hilfe für die Ukraine einzustellen.

Argument 2 – Handel: Vollständige Handelsliberalisierung erst nach der russischen Invasion?

Wie oben erwähnt, hat die EU im Mai 2022 die ESL eingeführt und die verbleibenden Handelszollschranken für Einfuhren aus der Ukraine (Zölle, Kontingente und Handelsschutzmaßnahmen, bekannt als ATMS) ausgesetzt, sie anschließend im Juni 2023 erneuert und wird sie voraussichtlich im Juni 2024 unter Einbeziehung einiger Schutzmaßnahmen noch einmal verlängern. Sehr oft wird die Tatsache der Gewährung von ATM im Mai 2022 allerdings öffentlich so dargestellt, als ob es zuvor kaum einen freien Handel zwischen der Ukraine und der EU gegeben habe und der Import von landwirtschaftlichen Gütern aus der Ukraine plötzlich barrierefrei geworden wäre.

In der Tat hat die Ukraine ihren Handel mit der EU im Rahmen des Abkommens über die vertiefte und umfassende Freihandelszone EU-Ukraine (DCFTA) liberalisiert, die am 1. Januar 2016 in Kraft getreten ist. Dabei wurde davon ausgegangen, dass die DCFTA den Warenhandel über einen Übergangszeitraum von maximal 10 Jahren bis 2026 nahezu vollständig liberalisieren würde: Bis zu diesem Zeitpunkt sollten 99,1 % der Zölle der Ukraine und 98,1 % der Zölle der EU abgeschafft werden. Bei den landwirtschaftlichen Gütern wurden mit Inkrafttreten der DCFTA 82,2 % der relevanten Zölle auf Agrarprodukte und Lebensmittel vollständig aufgehoben, wobei weitere 1,2 % über einen Übergangszeitraum von bis zu sieben Jahren beseitigt werden sollten. Die verbleibenden Handelsschranken auf Seiten der EU waren Zollkontingente (TRQ) für insgesamt 40 Produktlinien (Getreide, Rind-, Schweine-, Schaf- und Geflügelfleisch, Zucker, Eier, ausgewählte Milchprodukte, ausgewähltes Gemüse, ausgewählte Fruchtsäfte, Ethanol und Zigaretten), aber insgesamt machten

diese nur 35 % des gesamten Agrarexports der Ukraine in die EU aus, d. h. weniger als 1 % der gesamten Agrarimporte in die EU. Folglich hat die vorübergehende vollständige Handelsliberalisierung keine drastischen Veränderungen im Anteil der Ukraine an den Agrarimporten der EU verursacht und hätte auch gar nicht dazu führen können. Darüber hinaus hat sich auch das relative Gewicht der „sensiblen“ Linien von Importprodukten im Streit zwischen der Ukraine und den in ihrer Nachbarschaft gelegenen EU-Mitgliedstaaten (z. B. bei Getreide, Geflügel oder Zucker) an den gesamten Agrarexporten der Ukraine in die EU im Vergleich zur Vorkriegszeit nicht wesentlich verändert. Die einzige drastische Veränderung war bei Weizen zu beobachten, dessen Anteil von 1 % im Jahr 2021 auf 8,1 % im Jahr 2022 anstieg, interessanterweise fand er sich allerdings nicht in der Liste der sensiblen Produkte wieder. Aus rein wirtschaftlicher oder sachlicher Sicht scheint es der Liste der sensiblen Produkte also zumindest an Evidenz zu fehlen.

Argument 3 – Preis: Sind die Exporte der Ukraine für den Preisverfall in den in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten verantwortlich?

Dies war vielleicht das am weitesten verbreitete Argument, insbesondere im Frühjahr 2023, bevor die fünf in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen Länder einseitige Einfuhrverbote für ukrainische Importe einführten. Der Krieg führte zunächst zu Verwerfungen auf den globalen Agrarmärkten und die Preise stiegen bis Mitte 2022 sprunghaft an. Freilich sind sie seit Jahresmitte 2022 erheblich zurückgegangen und liegen erneut auf dem Vorkriegsniveau. Diese Entwicklung ist hauptsächlich auf erhöhte Exportlieferungen und bessere Ernterwartungen anderer großer globaler Lieferanten (EU, Australien, Kanada, Nord- und Südamerika) zurückzuführen, die es möglich gemacht haben, die anfänglichen Schockwirkungen zu dämpfen. Infolgedessen war der Rückgang der Inlandsmarktpreise in den in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen und anderen EU-Mitgliedstaaten auf sinkende Weltmarktpreise zurückzuführen; die verfügbaren Daten zu Preisen zeigen, dass die Inlandspreise in Polen und Ungarn keine außergewöhnlichen Entwicklungen aufweisen, die sich drastisch von den Weltmarktpreisen oder Referenzpreisen unterscheiden würden. Darüber hinaus konnten Landwirt*innen in Europa und auf der ganzen Welt aufgrund der vom Kriege ausgelösten Schockwellen und wegen den daraus resultierenden sprunghaft steigenden Weltmarktpreisen im Maßstab der vergangenen beiden Jahrzehnte in den Jahren 2022 und 2023 Rekordeinkommen erzielen. Dies steht im krassen Gegensatz zur Situation der ukrainischen Landwirtschaftsbetriebe, die seit Kriegsbeginn wegen der gesunkenen Inlandspreise wirtschaftliche Verluste in Höhe von etwa 70 Milliarden US-Dollar zu verkraften haben.

Argument 4 – Kosten: Billiges ukrainisches Getreide?

Getreide aus der Ukraine wurde oft als „billig“ bezeichnet – es verzerre die heimischen Märkte und Absätze von Landwirt*innen in der EU und entziehe den landwirtschaftlichen Erzeugern in Polen, Ungarn oder anderen in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen Ländern daher ihre Einnahmen. Getreide und Ölsaaten aus der Ukraine sind seit Beginn des russischen Angriffskrieges tatsächlich sehr „billig“ – und dabei deutlich günstiger als Getreide aus Polen – geworden, insbesondere aufgrund der unterbrochenen Seeexporte aus der Ukraine und teurerer alternativer Routen auf der Schiene, per Lastkraftwagen und die Binnenschifffahrt über die Europäischen Solidaritätskorridore zu Zielen in Europa und zum rumänischen Schwarzmeerhafen Constanta, und die Ab-Hof-Preise für Getreide und Ölsaaten in der Ukraine fielen unter ihre Produktionskosten. Gleichwohl bedeutet dies mit Blick auf die Raumarbitrage und die damit verbundenen Logistikkosten nicht unbedingt, dass das Getreide nach seiner Lieferung nach Polen immer noch günstiger ist. Die verfügbaren Befunde zeigen nämlich, dass die Raumarbitrage bzw. der Unterschied zwischen den Inlandspreisen in der Ukraine und Polen nicht ausreicht, um die Kosten für die Lieferung von Getreide aus der Ukraine nach Polen auszugleichen.

Obwohl Getreide und Ölsaaten in der Ukraine in der Tat als „billig“ gelten könnten, erleiden Getreide anbauende Landwirt*innen aufgrund der hohen Exportkosten im zweiten Jahr in Folge Verluste.

Argument 5 – Wettbewerb: Verdrängt die Ukraine Polen von den Märkten anderer EU-Länder?

Handelsdaten zeigen, dass die einzigen Ländermärkte, in denen diese Situation beobachtet werden konnte, Spanien und in geringerem Maße die Niederlande sind, die damit begonnen haben, vergleichsweise größere Anteile an Mais und insbesondere Weizen zu importieren. Polen hat in den letzten vier Jahren in der Tat seine Exporte von Weizen und Mais gesteigert. Die Daten bestätigen allerdings nicht, dass Spanien einen traditionellen Markt für Polen darstellte, von dem es durch ukrainischen Weizen hätte verdrängt werden können. Dies gilt umso mehr für Mais, bei dem Spanien und die Niederlande traditionelle Märkte für ukrainischen Mais sind und wo Polen geneigt zu sein scheint, seine Maislieferungen zu erhöhen.

Argument 6 – Infrastruktur: Knappe Infrastrukturkapazitäten für Getreide in den in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten?

Das Argument oder der Vorwurf besteht darin, dass ukrainisches Getreide in Getreidesilos in Polen gelagert wird, so dass polnisches Getreide mit ukrainischem Getreide um Lagerdienstleistungen und entsprechenden Platz konkurrieren muss. Darüber hinaus entsteht selbst in dem Fall, dass das Getreide in Richtung polnischer Häfen transportiert wird, auch ein Wettbewerb um Häfen und die dortige Logistikinfrastruktur. Leider stehen keine verlässlichen Daten über die Nutzung und Leistungsfähigkeit der Lagerkapazitäten in Polen zur Verfügung. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass die Kapazitäten des Danziger Hafens nur zu 50–60 % ausgelastet sind und ein erhebliches Potenzial für eine Steigerung des Umschlags besteht.

*Argument 7 – EU-Verbraucher*innen: haben sie keinerlei Bedeutung?*

Bei der gesamten Diskussion über die Agrarexporte der Ukraine in die EU fehlt eindeutig ein weiterer Interessenträger – die EU-Verbraucher*innen. Die Bauernproteste erregen öffentliche Aufmerksamkeit, mobilisieren Bauernverbände und Lobbyaktivitäten in Brüssel und lassen die EU-Verbraucher*innen (Endverbraucher*innen, Lebensmittelverarbeiter oder Viehzuchtsektor) unbeachtet, die gezeigt haben, dass sie größere Mengen an landwirtschaftlichen Produkte aus der Ukraine beziehen wollen würden. Die Einbeziehung der Verbraucher*innen in eine öffentliche Diskussion würde zu einer ausgewogeneren Sicht auf die aktuelle Situation sowie deren Kosten und Nutzen führen. Die verfügbaren Befunde zeigen, dass die EU als Ganzes von einem freien Handel mit der Ukraine profitieren würde.

Literatur

WSJ. The Wall Street Journal (2023). Tensions Over Ukrainian Grain Split European Union, 15. September 2023. Im Internet verfügbar unter: <https://www.wsj.com/world/europe/tension-between-ukraine-and-ally-poland-over-grain-exports-vexes-eu-b350a479> [Abgerufen am 15. April 2024].

NYT. The New York Times (2023). Russia Attacks Ukrainian Ports on Danube River, 16. August 2023. Im Internet verfügbar unter: <https://www.nytimes.com/2023/08/16/world/europe/russia-drone-attack-danube-port-ukraine.html> [Abgerufen am 15. April 2024].

Taran, Svitlana (2020). How to Liberalize EU-Ukraine Trade under DCFTA: Tariff Rate Quotas. Im Internet verfügbar unter: <https://freepolicybriefs.org/wp-content/uploads/2020/06/freepolicybriefs20200601-1.pdf> [Abgerufen am 15. April 2024].

Vos, Rob und Glauber, Joseph (2023). Eastern European Farmers Protests Gluts of Ukraine Food Exports: the Struggle to Keep Solidarity Lanes Open. In: IFPRI Blog, 26. April 2023. Im Internet verfügbar unter: <https://www.ifpri.org/blog/eastern-european-farmers-protest-gluts-ukraine-food-exports-struggle-keep-solidarity-lanes> [Abgerufen am 15. April 2024].

Glauber, Joseph (2024). Ukraine and Global Agricultural Markets Two Years Later. In: IFPRI Blog, 26. Februar 2024. Im Internet verfügbar unter: <https://www.ifpri.org/blog/ukraine-and-global-agricultural-markets-two-years-later> [Abgerufen am 15. April 2024].

Dood, Emma und Welsh, Caitlin (2024). Fracturing Solidarity: The Grain Trade Dispute between Ukraine and the European Union. Critical Questions by the Center of Strategic and International Studies. Im Internet verfügbar unter: <https://www.csis.org/analysis/fracturing-solidarity-grain-trade-dispute-between-ukraine-and-european-union> [Abgerufen am 15. April 2024].

Der Agrarhandel (2022). The Logistics of Grain and Oilseeds from Ukraine – Situation Report. A Letter from the Der Agrarhandel to the EU DG for Mobility and Transport. Unveröffentlicht.

Von Cramon-Taubadel, Stephan (2022b). Ukraine's Agricultural Exports: Don't Forget the Land Route! In: Agrardebatten, 6. Oktober 2022. Im Internet verfügbar unter: <https://agrardebatten.de/agrarzukunft/ukraines-agricultural-exports-dont-forget-the-land-route/> [Abgerufen am 15. April 2024].

CFTS. Center for Transport Strategies (2022). A test of friendship: why Ukrainian-Polish border cannot cope with the flow of trucks, 8. September 2022. Im Internet verfügbar unter: https://cfts.org.ua/articles/viprobuвання_druzbi_chomu_ukrainsko_polskiy_kordon_ne_spravlyaet_sya_z_potokom_vantazhivok_1922 [Abgerufen am 15. April 2024].

Beluhova-Uzunova, Rositsa, Mann, Stefan, Prisacariu, Maria und Sadłowski, Adrian (2024). Compensating for the Indirect Effects of the Russian Invasion of Ukraine – Varied approaches from Bulgaria, Poland and Romania. In: EuroChoices 23 (2024) 1, S. 11–18. Im Internet verfügbar unter: <https://doi.org/10.1111/1746-692X.12422> [Abgerufen am 15. April 2024].

Lackner, Sebastian (2024). Streit um den Agrardiesel: Der Versuch einer Einordnung. Im Internet verfügbar unter: <https://slakner.wordpress.com/2024/01/04/streit-um-den-agrardiesel-der-versuch-einer-einordnung/> [Abgerufen am 15. April 2024].

Akhvlediani, Tinatin und Movchan, Veronika (2024). The Impact of Ukraine's Accession on the EU's Economy. The Value Added of Ukraine. ICDS policy paper, Februar 2024. Im Internet verfügbar unter: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-impact-of-ukraines-accession-on-the-eus-economy/> [Abgerufen am 15. April 2024].

Movchan, Veronika (2024). Report on the EU-Ukraine agricultural trade. Unveröffentlicht.

EC (2024). Cereals Market Situation. Meeting of the Expert Group for Agricultural Markets – Subgroup Arable Crops and Olive Oil. Im Internet verfügbar unter: <https://circabc.europa.eu/sd/a/92653d37-7fff-40c1-8d5e-b6bb3625c04a/EU%20cereals%20market.pdf> [Abgerufen am 15. April 2024].

Goyal, Raghav und Steinbach, Sandro (2023). Agricultural commodity markets in the wake of the Black Sea Grain Initiative. In: Economics Letters 231. Im Internet verfügbar unter: <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2023.111297> [Abgerufen am 15. April 2024].

Nazarkina, Roksolana und Nivievskyi, Oleh (2023). Did Black Sea Grain Initiative help Ukrainian farmers? In: Vox Ukraine, 4. Juli 2023. Im Internet verfügbar unter: <https://voxukraine.org/en/did-black-sea-grain-initiative-help-ukrainian-farmers> [abgerufen am 25. März 2024].

von Cramon-Taubadel, Stephan (2022a). Russia's Invasion of Ukraine – Implications for Grain Markets and Food Security. In: German Journal of Agricultural Economics 71(2): 1–13. Im Internet verfügbar unter: <https://doi.org/10.30430/71.2022.5.Apol> [Abgerufen am 15. April 2024].

Nivievskyi, Oleg und Neyter, Roman (2024). Zwischenbilanz zum Krieg: Schäden und Verluste der ukrainischen Landwirtschaft. In: Ukraine-Analysen, Ausgabe 294. DOI: 10.31205/UA.294.01. Im Internet verfügbar unter: <https://laender-analysen.de/ukraine-analysen/294/zwischenbilanz-zum-krieg-schaeden-und-verluste-der-ukrainischen-landwirtschaft/> [Abgerufen am 15. April 2024].

Nivievskyi, Oleg, Goriunov, Dmytro und Nagurney, Anna (2024). Schäden und Wiederaufbau der ukrainischen Infrastruktur. In: Ukraine-Analysen, Ausgabe 296. DOI: 10.31205/UA.296.03. Im Internet verfügbar unter: <https://laender-analysen.de/ukraine-analysen/296/ukrainekrieg-schaeden-infrastruktur-wiederaufbau/> [Abgerufen am 15. April 2024].

USDA ERS (2024). U.S. net farm income and net cash farm income, inflation adjusted, 2003–24F. Im Internet verfügbar unter: <https://www.ers.usda.gov/data-products/chart-gallery/gallery/chart-detail/?chartId=82240> [Abgerufen am 15. April 2024].

Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine (MAPF), UCAB und World Bank (2024). Ukraine: the impact of the war on farming profitability. Im Internet verfügbar unter: <https://minagro.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/viini-na-pributkovist-silskogospodarskogo-virobnitstvavipusk-3.pdf> [Abgerufen am 15. April 2024].

Countryman, Amanda, Bogonos, Maria, Litvinov, Valentyn, Kolodiaznyi, Ivan und Nivievskyi, Oleg (2024). Global Economic Effects of War-Induced Agricultural Export Declines from Ukraine. In: Applied Economic Perspectives and Policy (im Erscheinen).

Anhang

Tabelle 3 Zeitleiste zu den Spannungen hinsichtlich von Agrarimporten zwischen der EU und der Ukraine

Datum	Ereignis	Beschreibung
24. Februar 2022	Blockade der ukrainischen Schwarzmeerhäfen	Russland überfiel die Ukraine und blockierte ihre Häfen am Schwarzen Meer. Dies beendete die Seeexporte der Ukraine.
Mai 2022	Einführung der Europäischen Solidaritätskorridore (ESL) und ATM	Die EU-Kommission rief den Aktionsplan „Solidaritätskorridore“, bekannt als „Europäische Solidaritätskorridore“ (ESL), ins Leben, um alternative Exportrouten über die Westgrenzen der Ukraine hinweg über Straßen, Schienen und Flusshäfen an der Donau zu erleichtern. Dieses riesige zwischenstaatliche Projekt beinhaltet dringende und mittelfristige Maßnahmen zur Behebung von Engpässen im Bereich der Transportlogistik zwischen der EU und der Ukraine. Das Paket umfasste auch autonome Handelsmaßnahmen (ATM), die die Aufhebung von Zöllen und Kontingenten für den Export ukrainischer Agrarprodukte in die EU vorsahen.
August 2022	Start der Schwarzmeer-Getreide-Initiative (BSGI)	Die UN und die Türkei traten bei der BSGI als Moderator zwischen der Ukraine und Russland auf, um große, blockierte Getreidevorräte in der Ukraine für importabhängige Länder verfügbar zu machen. Die BSGI richtete einen Korridor für den Getreidetransport von den drei Tiefwasserhäfen der Ukraine am Schwarzen Meer ein: Odessa, Tschornomorsk und Pivdennyi
August–September 2022	Erste Anzeichen von Spannungen: Lange LKW-Warteschlangen am Grenzübergang zu Polen	An der ukrainisch-polnischen Grenze bildeten sich im September 2022 LKW-Warteschlangen von bis zu 60 km. Ein ukrainischer LKW-Fahrer berichtete, dass er zwölf Tage lang mit einer Ladung Mais für die Niederlande an der polnischen Grenze gewartet habe. https://agrardebatten.de/agrarzukunft/ukraines-agricultural-exports-dont-forget-the-land-route/ https://www.express.co.uk/news/world/1597374/Ukraine-war-news-latest-eu-border-Poland-belarus-russia-50-mile-queue-trucks-sanctions Als eines der Hauptprobleme wurden die an der Grenze stattfindende phytosanitäre Importkontrolle und die Veterinärdienste genannt: „Vor der umfassenden Invasion ... kontrollierten SPS-Inspektoren 80 Lastwagen pro Tag, in den letzten Augusttagen [2022] jedoch nur noch bis zu 25.“ https://cfts.org.ua/articles/viprobuвання_druzhbi_chomu_ukrainsko_polskiy_kordon_ne_spravlyaetsya_z_potokom_vantazhivok_1922
März 2023	Bauernproteste in fünf in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen EU-Mitgliedstaaten	Die Umleitung ukrainischer Produkte auf die inländischen Lebensmittelmärkte Polens, Ungarns, Rumäniens und der Slowakei löste heftige Proteste von Landwirt*innen aus.
März 2023	KOM schnürt ein finanzielles Unterstützungspaket für Landwirt*innen	Ende März bot die EU ein finanzielles Unterstützungspaket in Höhe von 56,3 Millionen Euro (62,2 Millionen US-Dollar) an, um betroffene Landwirt*innen in Bulgarien, Ungarn und Polen zu entschädigen, wovon etwa 30 Millionen Euro (33 Millionen US-Dollar) an Landwirt*innen in Polen gehen würden. https://agriculture.ec.europa.eu/news/commission-presents-support-measure-worth-eu563-million-bulgarian-polish-and-romanian-farmers-2023-03-20_en
April 2023	Einseitige Einfuhrverbote von EU-Mitgliedstaaten für die Getreideexporte der Ukraine	Bis zum 19. April 2023 hatten Polen, Ungarn, die Slowakei und Bulgarien Einfuhrverbote für ukrainisches Getreide genehmigt. Am 20. April erweiterte Ungarn die Liste der verbotenen ukrainischen Produkte auf 25 Artikel: Fleischprodukte, Eier, Honig, Gemüse, Getreide (wie Weizen, Roggen, Gerste, Mais usw.), Mehl, Ölsaaten, Zucker und Wein. https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/619-1.pdf&Open=True

		https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/620-1.pdf&Open=True https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/621-1.pdf&Open=True
April 2023	EU: Inakzeptable einseitige Handelsmaßnahmen	Die EU kritisierte die Schritte ihrer Mitgliedstaaten, die Einfuhr ukrainischen Getreides zu verbieten, da solche „einseitigen Maßnahmen“ inakzeptabel seien und gegen die EU-Handelspolitik verstoßen würden.
Mai 2023	Zusätzliches finanzielles Unterstützungspaket für Landwirt*innen durch die KOM	Mitte April kündigte die Europäische Kommission an, dass sie den Landwirt*innen in den betroffenen fünf Mitgliedsstaaten (Polen, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und der Slowakei) weitere 100 Millionen Euro (110 Millionen US-Dollar) als Entschädigung gewähren werde. Die Kommission schlug vor, 9,77 Mio. Euro für Bulgarien, 15,93 Mio. Euro für Ungarn, 39,33 Mio. Euro für Polen, 29,73 Mio. Euro für Rumänien und 5,24 Mio. Euro für die Slowakei bereitzustellen. Die fünf Länder können diese EU-Unterstützung bis zu 200 % durch nationale Eigenmittel ergänzen, was einer Gesamtfinanzhilfe von 300 Millionen Euro für die betroffenen Landwirt*innen entsprechen würde. Im Gegenzug müssten die Länder jedoch ihre Einfuhrbeschränkungen aufheben, um die EU-Unterstützung zu erhalten. https://agriculture.ec.europa.eu/news/eu100-million-support-farmers-bulgaria-hungary-poland-romania-and-slovakia-2023-05-03_en
Mai 2023	Außergewöhnliche und vorübergehende Präventivmaßnahmen der KOM	Die KOM führte eine vorübergehende Einfuhrbeschränkung (bis zum 5. Juni 2023) für vier Agrarprodukte (Weizen, Mais, Rapssamen und Sonnenblumenkerne) in die fünf betroffenen Mitgliedstaaten ein. Während dieses Zeitraums konnten die genannten vier Agrarerzeugnisse weiterhin in allen Mitgliedstaaten der EU – mit Ausnahme der fünf in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen Länder – in den zollrechtlich freien Verkehr überführt werden. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2562
Juni 2023	Gemeinsame Koordinierungsplattform. Ausweitung der ATM und des Schutzverbots für Inlandsverkäufe in den fünf Mitgliedstaaten	Die EU verlängerte die ATM für die Ukraine um ein weiteres Jahr. Die außergewöhnlichen und vorübergehenden Präventivmaßnahmen, die am 2. Mai 2023 für die Einfuhr von Weizen, Mais, Rapssamen und Sonnenblumenkernen aus der Ukraine angenommen wurden, sollten bis zum 15. September 2023 auslaufen. Der Umfang dieser Maßnahmen wurde weiter von 17 auf 6 Zolltariflinien für die 4 betroffenen Produkte reduziert. Zur Koordinierung der Bemühungen vonseiten der Kommission, Bulgariens, Ungarns, Polens, Rumäniens und der Slowakei sowie der Ukraine zur Verbesserung des Handelsflusses zwischen der EU und der Ukraine, einschließlich des Transits landwirtschaftlicher Erzeugnisse entlang von Korridoren, wurde eine gemeinsame Koordinierungsplattform eingerichtet. Der KOM-Exekutiv-Vizepräsident Valdis Dombrovskis leitet diesen Prozess auf politischer Ebene. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3059
Juli 2023	Gemeinsame Erklärung der fünf Landwirtschaftsminister	Die Landwirtschaftsminister der fünf in der Nachbarschaft der Ukraine gelegenen Länder unterzeichneten eine gemeinsame Erklärung, in der sie ihre Absicht zum Ausdruck brachten, das Verbot des Inlandsverkaufs von ukrainischem Weizen, Mais, Rapssamen und Sonnenblumenkernen bis zum Jahresende zu verlängern, und zwar unabhängig von der Entscheidung der KOM bis zum 15. September 2023.
15. September 2023	Die Schutzmaßnahmen laufen aus und die Ukraine führt eine Exportselbstkontrolle ein	Die KOM ließ die Schutzmaßnahmen auslaufen. Die Ukraine stimmte zu, wirksame Maßnahmen zur Kontrolle des Exports von vier Agrarprodukten einzuführen, um einen Anstieg der Einfuhr von Getreide in die fünf in ihrer Nachbarschaft gelegenen EU-Mitgliedstaaten zu verhindern. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4497
15. September 2023	Wiederaufnahme einzelner staatlicher Verbote	Nach der Entscheidung der KOM kündigten Polen, Ungarn und die Slowakei umgehend die Wiederaufnahme staatlicher Verbote für den Inlandsverkauf ukrainischer landwirtschaftlicher Produkte an. Rumänien und Bulgarien enthielten sich bei der Ausweitung der Verbote auf Landesebene.

21. September 2023	Die Ukraine reicht bei der WTO eine Streitbeschwerde gegen Ungarn, Polen und die Slowakische Republik ein	Die Ukraine beantragte bei der WTO eine Anhörung zur Streitbeilegung mit Ungarn, Polen und der Slowakischen Republik wegen der fortgesetzten Verhängung von Einfuhrverboten durch die drei Länder für bestimmte landwirtschaftliche Produkte, darunter Getreide, aus der Ukraine. Die Beantragung einer Anhörung löst in der WTO offiziell einen Streitfall aus. https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/ds619_620_621rfc_21sep23_e.htm Die Ukraine drohte außerdem mit vergeltenden Einfuhrbeschränkungen für bestimmte Waren aus Polen und Ungarn, sofern die Verbote nicht aufgehoben würden.
September–November 2023	Der Fall Slowakei	Am 21. September stimmte die Slowakei als erste der Aufhebung des Verbots zu, als Gegenleistung dafür, dass das neue System erfolgreich umgesetzt und das Land aus der WTO-Beschwerde der Ukraine gestrichen wird. Allerdings erweiterte die Regierung nach dem Sieg von Robert Fico bei den Parlamentswahlen am 30. September das Verbot ukrainischer landwirtschaftlicher Produkte und fügte im November außerdem Honig, Gerste, Weizenmehl, Sojabohnen sowie Rohr- bzw. Rübenzucker zur Liste der verbotenen landwirtschaftlichen Produkte hinzu. https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/29033/1 ; https://kyivindependent.com/slovakia-to-extend-ukrainian-grain-ban/
November 2023	Der Fall Polen	Nach den polnischen Parlamentswahlen Mitte Oktober 2023 organisierten polnische Lkw-Fahrer*innen und Landwirt*innen eine groß angelegte Blockade von drei Grenzübergängen zur Ukraine und beklagten sich über die Konkurrenz aus der Ukraine in ihren jeweiligen Sektoren. Dies führte dazu, dass die neue Regierung von Premierminister Tusk das Einfuhrverbot aufrechterhielt und sich gegen die Ausweitung der ATM für die Ukraine aussprach. Die Proteste wurden über den Jahreswechsel 2023/24 ausgesetzt. https://www.reuters.com/world/europe/polish-truckers-block-ukraine-border-crossings-over-loss-business-2023-11-06/
Februar 2024	KOM-Vorschlag zu ATM für die Ukraine und Wiederaufnahme der Bauernproteste	Am 31. Januar 2024 schlug die KOM vor, die ATM für die Ukraine um ein weiteres Jahr zu verlängern. Die erneuerten ATM verfügen über einen verstärkten Schutzmechanismus. Dadurch wird sichergestellt, dass im Falle erheblicher Störungen auf dem EU-Markt oder auf den Märkten eines oder mehrerer Mitgliedstaaten schnelle Abhilfemaßnahmen ergriffen werden können. Für die sensibelsten Produkte – Geflügel, Eier und Zucker – ist eine Notbremse vorgesehen , die die Importe auf den durchschnittlichen Importmengen in den Jahren 2022 und 2023 stabilisieren würde. Der Vorschlag der KOM muss vom Rat und vom Europäischen Parlament genehmigt werden. Die Landwirt*innen nahmen ihre Blockadeaktionen wieder auf und schlossen sich einer Welle von Bauernprotesten in der gesamten Europäischen Union an, die forderten, dass die EU die Umwelt- und Agrarvorschriften lockert, um so sicherzustellen, dass die Landwirtschaft auch in der Zukunft eine rentable Lebensgrundlage bietet. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_562 https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/farmers-in-eastern-europe-set-to-protest-as-eu-moves-to-extend-ukraine-trade-benefits/
März 2024	Frankreich greift ein; Verlängerung der Schutzmaßnahmenliste und des Bezugszeitraum	Die EU-Verhandlungsführer im Europäischen Rat und im Europäischen Parlament einigten sich am 20. März darauf, die Liste der importierten Produkte, die als „sensibel“ gelten – darunter Geflügel, Eier, Zucker, Hafer, Mais, Grütze und Honig – zu erweitern und bei über den Durchschnitt von 2022–2023 steigenden Importmengen automatisch Schutzmaßnahmen auszulösen. Doch eine von Frankreich und Polen angeführte Koalition von EU-Ländern hielt diese Schutzmaßnahmen für unzureichend, um Landwirt*innen in der EU vor dem Zustrom ukrainischer landwirtschaftlicher Produkte zu schützen, und setzte sich erfolgreich für zusätzliche Bestimmungen ein. Der Standpunkt des Rates verlängert nun den Referenzzeitraum auf das Vorkriegsniveau, genauer gesagt auf das zweite Halbjahr 2021 – als die ukrainischen Exporte in die EU geringer waren – und bezieht Weizen und Gerste als sensible Rohstoffe ein. Diese Schritte wurden von sechs Bauernverbänden (Copa und Cogeca), Geflügelverarbeitern und -händlern in der EU, Zuckerherstellern, Maisproduzenten, Rübenanbauern und der EPEGA, einer Vereinigung der europäischen Eier-, Wild- und Geflügelwirtschaft, verlangt. Sie forderten eine Ausweitung der Schutzmaßnahmen auf Getreide und Honig sowie die Festsetzung des Bezugszeitraums für

		die Auslösung des Schutzmechanismus auf die Importmengen aus der Zeit vor Ausbruch des Krieges (also vor 2022). Französische Weizen- und Getreideerzeuger schlossen sich der Forderung nach „Notbremsen“ an. https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/member-states-push-for-further-safeguards-against-ukrainian-imports/ https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/farmers-pressure-eu-for-more-safeguards-on-food-imports-from-ukraine/ https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/french-cereal-growers-join-eastern-europes-call-for-safeguards-against-ukrainian-imports/
8. April 2024	Eine Einigung zur Verlängerung der ATM für die Ukraine bis 2025	Verhandlungsführer des Europäischen Parlaments und des Rats bemühten sich um die letzte Chance, eine hart umkämpfte Einigung zu erzielen, die die Vorteile der ATM für die Ukraine bis Juni 2025 verlängert, einschließlich einer Notbremse für sensible Produkte. Die Einzelheiten sind oben aufgeführt, aber letztendlich wurden Weizen und Gerste nicht in die Liste der sensiblen Produkte aufgenommen.
22.–25. April 2024	Endgültige Zustimmung	Wenn die Abgeordneten des Ausschusses des Europäischen Parlaments den überarbeiteten Maßnahmen zustimmen, muss das Plenum der Einigung noch in einer Sitzung im Zeitraum vom 22. bis 25. April, der letzten Sitzung während der aktuellen Legislaturperiode, die endgültige Erlaubnis erteilen. Anschließend muss auch der Rat grünes Licht geben. Sollten die neuen ATM jedoch nicht genehmigt werden, könnte die EU zum Handelsrahmen aus der Zeit vor dem Ausbruch des Kriegs mit der Ukraine, der sogenannten vertieften und umfassenden Freihandelszone (DCFTA), zurückkehren und erneut Einfuhrkontingente und Zölle einführen. https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/eu-parliament-and-council-seal-last-minute-deal-to-extend-ukraines-trade-benefits/

Quelle: eigene Zusammenstellung unter Verwendung verschiedener in der Tabelle angegebener Quellen, in Dood und Welsh (2024) und in Vos und Glauber (2023)

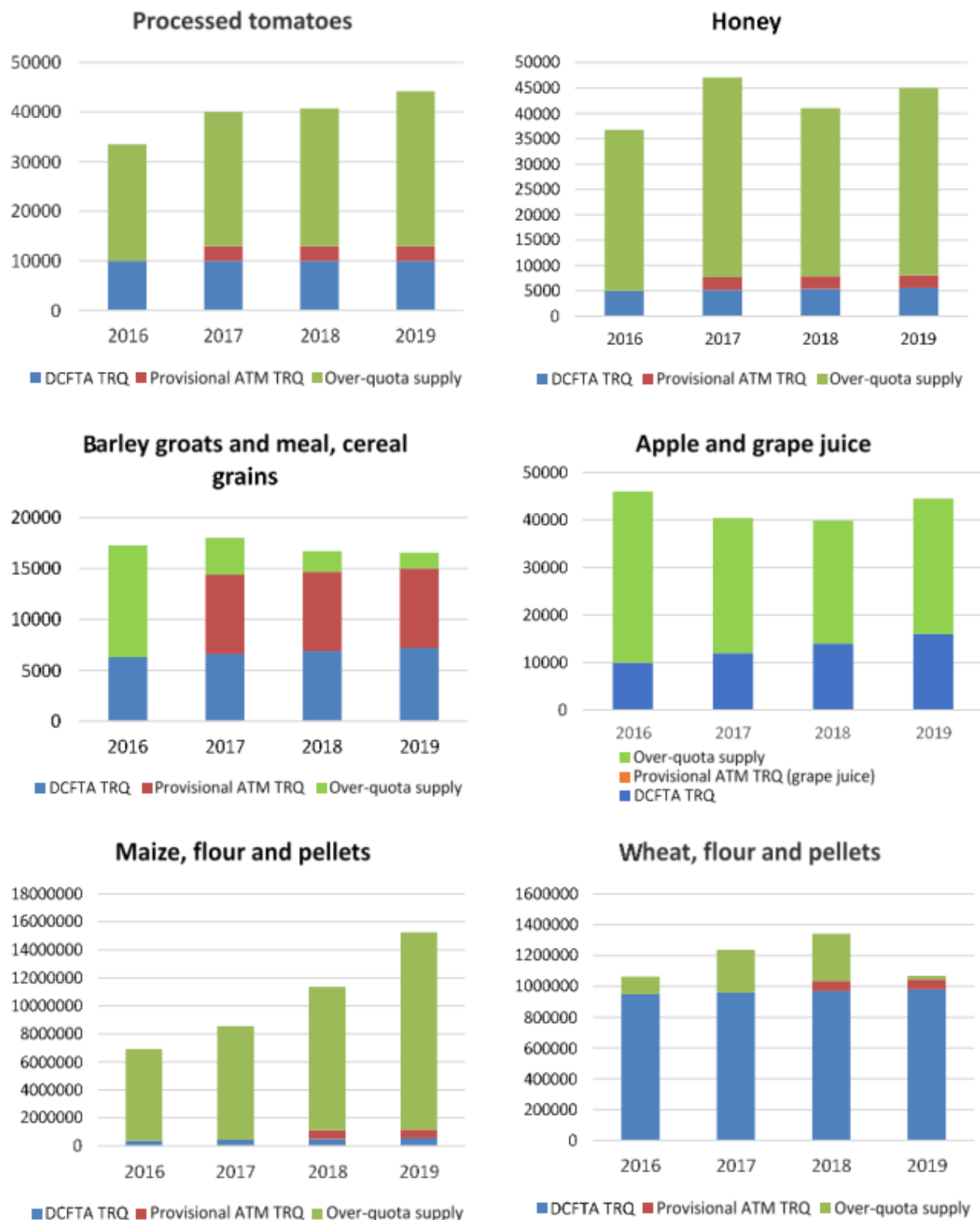
Tabelle 4 DCFTA-Zollkontingente (TRQs) und ihre Nutzung, 2016–2019

TRQ Produkt	2016			2019		
	Kontingent-	Nutzung		Kontingent-	Nutzung	
	volumen			volumen		
	<i>T</i>	<i>t</i>	%	<i>T</i>	<i>t</i>	%
„Wer zuerst kommt, mahlt zuerst“ als Methode für die TRQ-Zuteilung						
Schafffleisch	1500	0	0,0%	1950	0	0,0%
Honig	5000	5000	100%	5600	5600	100%
Knoblauch	500	49	9,8%	500	393	78,6%
Hafer	4000	4000	100%	4000	1239	31,0%
Zucker	20070	20070	100%	20070	20070	100%
Andere Zucker	10000	5929	59,3%	16000	1006	6,3%
Zuckersirupe	2000	0	0,0%	2000	7	0,4%
Gerstengrütze und -schrot, anderweitig verarbeitete Getreidekörner	6300	6300	100%	7200	7200	100%
Malz- und Weizengluten	7000	7000	100%	7000	6319	90,3%
Stärken	10000	1898	19,0%	10000	10000	100%
Verarbeitet Stärke	1000	0	0,0%	1600	1600	100%
Kleie, Abfälle und Rückstände	17000	7286	42,9%	20000	14467	72,3%
Pilze, hauptsächlich	500	0	0,1%	500	0	0,0%
Pilze, zusätzlich	500	0	0,0%	500	0	0,0%
Verarbeitete Tomaten	10000	10000	100%	10000	10000	100%
Trauben- und Apfelsaft	10000	10000	100%	16000	16000	100%

Mit fermentierter Milch verarbeitete Produkte	2000	0	0,0%	2000	866	43,3%
Verarbeitete Butterprodukte	250	0	0,0%	250	0	0,0%
Zuckermais	1500	13	0,9%	1500	23	1,5%
Mit Zucker verarbeitete Produkte	2000	340	17,0%	2600	417	16,0%
Mit Getreide verarbeitete Produkte	2000	55	2,7%	2000	1989	99,5%
Mit Milchcreme verarbeitete Produkte	300	73	24,4%	420	9	2,2%
Lebensmittelzubereitungen	2000	5	0,3%	2000	65	3,2%
Ethanol	27000	1889	7,0%	70800	6083	8,6%
Zigarren und Zigaretten	2500	0	0,0%	2500	0	0,002%
Mannitol-Sorbitol	100	0	0,0%	100	0	0,0%
Mit Malzstärke verarbeitete Produkte	2000	0	0,0%	2000	1998	99,9%*
Importlizenzierung als Methode für die TRQ-Zuteilung						
Rindfleisch	12000	0	0,0%	12000	0	0,0%
Schweinefleisch, hauptsächlich	20000	0	0,0%	20000	0	0,0%
Schweinefleisch, zusätzlich	20000	0	0,0%	20000	0	0,0%
Geflügelfleisch und hauptsächlich Zubereitungen	16000	16000	100%	18400	18400	100%
Geflügelfleisch und zusätzliche Zubereitungen	20000	8552	42,8%	20000	9174	45,9%
Eier und Albumine, hauptsächlich	1500	232	15,5%	2400	2027	84,5%
Eier und Albumine, zusätzlich	3000	0	0,0%	3000	1891	63,0%
Weizen, Mehl und Pellets	950000	950000	100%	980000	980000	100%
Gerste, Mehl und Pellets	250000	249460	99,8%	310000	249250	80,4%
Mais, Mehl und Pellets	400000	400000	100%	550000	550000	100%
Milch, Sahne, Kondensmilch und Joghurt	8000	0	0,0%	9200	250	2,7%
Milchpulver	1500	450	30,0%	3600	560	15,6%
Butter- und Milchaufstriche	1500	690	46,0%	2400	2400	100%

Quelle: Taran (2020)

Abbildung 12 Exporte der Ukraine innerhalb und über den Zollkontingenten in die EU, 2016–2019



Quelle: Taran (2020)

Tabelle 5 Die Rolle der Ukraine bei den Agrarimporten der EU in den Jahren 2021 und 2022

Product label	European Union (EU 27)'s imports from Ukraine					
	USD m, 2020	USD m, 2021	USD m, 2022	Share in EU total, 2020	Share in EU total, 2021	Share in EU total, 2022
All products	20,011	29,873	29,884	0.4%	0.5%	0.4%
Agriculture and food	7,126	8,661	13,949	1.3%	1.4%	2.1%
'1512 Sunflower-seed oil	1,664	2,041	2,749	41.1%	37.8%	32.9%
'1005 Maize or corn	1,737	1,934	3,471	21.3%	19.7%	23.5%
'1205 Rape or colza seeds	1,084	1,496	1,646	17.0%	18.2%	15.7%
'2306 Oilcake and other solid residues	340	377	345	12.5%	12.1%	9.5%
'0811 Fruit and nuts	146	293	293	5.5%	9.0%	9.0%
'1201 Soya beans	221	282	490	3.1%	3.0%	5.2%
'1507 Soya-bean oil	137	228	274	14.8%	16.7%	16.4%
'0207 Meat and edible offal of poultry	169	188	346	2.3%	2.2%	3.2%
'1514 Rape, colza or mustard oil	45	150	64	1.7%	3.4%	1.2%
'0409 Natural honey	107	136	140	11.3%	12.3%	12.5%
'0802 Other nuts	88	111	78	1.2%	1.5%	1.1%
'2207 Undenatured ethyl alcohol	82	111	31	1.8%	2.2%	0.4%
'1905 Bread, pastry, cakes	75	94	83	0.5%	0.5%	0.4%
'1704 Sugar confectionery not containing cocoa	72	91	65	2.0%	2.2%	1.5%
'2304 Oilcake and other solid residues	79	91	119	0.9%	0.9%	1.0%
'1001 Wheat and meslin	161	87	933	2.2%	0.9%	8.1%

Quelle: Akhvediani und Movchan (2024)