

Stellungnahme des sachverständigen Verbandes

Deutscher Bauernverband e.V.

Dr. Helmut Born

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Ernährung,
Landwirtschaft u. Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache

17(10)512-D

z. ö. Anhörung am 27.06.2011

23.06.2011

für die 43. Sitzung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und

Verbraucherschutz zur öffentlichen Anhörung zum Thema

„Spekulationen mit agrarischen Rohstoffen verhindern“

am Montag, dem 27.06.2011, 14:00 Uhr – 17:00 Uhr

Sitzungssaal: 3.101

Sitzungsort: Berlin, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,

Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1

Berlin, 23.06.2011

Öffentliche Anhörung zum Thema „Spekulationen mit agrarischen Rohstoffen verhindern“ des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 27. Juni 2011

**Stellungnahme
des Deutschen Bauernverbandes zu den Fragen der Fraktionen**

Frage 1

Haben sich die Akteure auf den landwirtschaftlichen Rohstoffmärkten Ihrer Meinung nach in den vergangenen Jahren verändert und welchen Einfluss hatten diese Veränderungen?

Weltweit ist die Zahl der Investoren auf den landwirtschaftlichen Rohstoffmärkten stark gestiegen. Das betrifft Investitionen in den Kauf landwirtschaftlicher Nutzflächen, aber auch agrar- und ernährungswirtschaftlicher Unternehmen sowie Finanzprodukte, basierend auf Markt- und Unternehmensentwicklungen. Das hat nach allen uns vorliegenden Analysen aber noch nicht zu exzessiven Spekulationen geführt. Nach allgemeiner Erkenntnis haben sich die Warenterminmärkte auch in der Finanzkrise 2008 bewährt, vor allem auch wegen ihrer Transparenz und den geforderten Sicherheitsleistungen (margin calls).

Europa nimmt an den weltweiten Börsen für landwirtschaftliche Rohstoffe nur einen Anteil von etwa 1 Prozent ein. Das bedeutet, dass sämtliche Überlegungen zur Weiterentwicklung unserer Börsen in Europa unbedingt im weltweiten Kontext gesehen werden sollten.

Frage 2

Welche Zusammenhänge gibt es nach Ihrer Einschätzung zwischen der Entwicklung auf den Agrarmärkten und den (Finanz-)Märkten einerseits und der Entwicklung auf den Agrarmärkten und Energiemärkten andererseits?

Agrar- und Finanzmärkte stehen in einem engen Zusammenhang. Das hat die Finanzkrise 2008 gezeigt, die sich auch auf die Agrarmärkte auswirkte. Während Warenterminmärkte für agrarische Rohstoffe durch die Eigenkapitalhinterlegung und das Clearing sehr transparent ablaufen, sind die Vorwürfe manipulativer Spekulation gegenüber Finanzmärkten und be-

sonders den außerbörslichen Geschäften (OTC) begründet. Sie stehen wegen ihrer fehlenden Transparenz in der Kritik, die Finanzkrise 2008 mit ausgelöst zu haben.

Die Agrarmärkte stehen auch mit den Energiemärkten in engem Zusammenhang. Denn der Energiewert von Getreide zum Beispiel ist bei derzeitigen Rohölpreisen von über 100 US-Dollar je Barrel mehr als wettbewerbsfähig. Weltweit gilt es hier, eine Balance zwischen stofflicher und energetischer Verwertung von Agrarrohstoffen zu finden.

Frage 3

Wie weit hat die Änderung der EU-Agrarpolitik mit dem Zurückfahren der Getreideintervention in den letzten Jahren zur Verstärkung der Spekulationsgeschäfte in den Agrarrohstoffmärkten beigetragen?

Mit dem Zurückfahren der Getreideintervention sind die europäischen Getreidebauern voll auf dem Weltmarkt angekommen. Das zeigen die starken Preisschwankungen der europäischen Getreidepreise in den letzten Jahren. Vor der Änderung der EU-Agrarpolitik wurden die starken Weltmarktpreisschwankungen durch das EU-Marktordnungssystem von Intervention und Exporterstattung abgefedert. Ein Zusammenhang zwischen der geänderten EU-Agrarpolitik und den Spekulationsgeschäften auf den weltweiten Agrarrohstoffmärkten ist aber nicht festzustellen. Dazu ist der Anteil der EU an den Weltagrarmärkten bei Getreide und Ölsaaten zu gering.

Frage 4

Welchen Einfluss auf die Entwicklung der Agrarrohstoffpreise haben Ihrer Ansicht nach die Spekulation bzw. die Investitionen von „marktfremden“ Akteuren (Finanzinstitute) und welche Konsequenzen ziehen Sie daraus?

Zahlreiche internationale Wissenschaftler haben den möglichen Einfluss der Spekulation auf die Agrarmärkte untersucht, ohne eindeutige Antworten gefunden zu haben.

Die Spekulationen bzw. die Investitionen von marktfremden Akteuren bedingen stets auch einen Ausgleich zwischen Käufer- und Verkäuferpositionen. Statistiken der amerikanischen Terminbörsenaufsicht (CFTC) zeigen – Europa hat leider noch kein derartiges Reporting –, dass sich die Nettopositionen der Spekulanten – der Saldo aus Kauf- und Verkaufspitionen – häufig nahe an der Nulllinie bewegt. Dies widerspricht der These, exzessive Spekulation sei für Preisspitzen wie 2007/2008 oder zuletzt im Frühjahr 2011 verantwortlich.

Wenn in den letzten 10 Jahren weltweit rund 5.000 Hedgefonds „pleitegegangen“ sind, dann zeigt das, dass auch „marktfremde“ Akteure immer gut beraten sind, die Fundamentaldaten des Marktes zutreffend einzuschätzen. Bei großer Transparenz können Spekulanten das Prinzip von Angebot und Nachfrage nicht aushebeln.

Frage 5

Welche Rolle spielen aus Ihrer Sicht reine Spekulationsgeschäfte auf die Preisentwicklung an den Agrar-Rohstoffmärkten?

Bei steigenden oder fallenden Preisen kann es vorkommen, dass Spekulanten (mit Warenhintergrund oder ohne) Tendenzen beschleunigen. Es kann zu vorübergehenden „Übertreibungen“ oder „Blasen“ kommen. Wird der neue Preistrend aber durch die Märkte nicht bestätigt, so bricht die „Blase“ schnell wieder in sich zusammen. Börsen können grundsätzlich keine Preise gegen den „realen“ Markt machen. Außerdem sind „Übertreibungen“ oder „Blasen“ kein Spezifikum von Terminmärkten. Auch auf physischen Märkten ist dieses Phänomen („Herdentrieb“-Phänomen) zu beobachten. Wenn, wie z.B. Ende Dezember bei Schlachtschweinen, die Preise nachgeben und viele Marktbeteiligte davon ausgehen, sie werden weiter nachgeben und deshalb kurzfristig zusätzliche Schweine an den Markt kommen, löst das eine zusätzliche Preisabwärtstendenz aus. Deshalb muss einer solchen Blasenbildung vor allem durch solide Marktbeobachtung und Marktprognosen begegnet werden.

Frage 6

Viele Akteure sehen im Engagement reiner Finanzinvestoren (Fonds, Banken) im Agrarrohstoffmarkt eine der Ursachen für Preisentwicklungen, die mit Fundamentaldaten im Agrarsektor nicht begründet werden können. Wie lassen sich aus Ihrer Sicht die Finanz- und Agrarrohstoffmärkte trennen?

Wir können nicht erkennen, dass die aktuellen Fundamentaldaten auf den Weltagrarmärkten mit den aktuellen Preisen nicht übereinstimmen sollen. Vor allem aufgrund des weltweit wachsenden Wohlstandes, insbesondere in den Ländern wie China, Indien und anderen aufstrebenden Entwicklungs- und Schwellenländern, sind die Agrarrohstoffe weltweit insgesamt knapp. Nach Analysen von USDA und FAO wird das auch erst einmal so bleiben.

Finanz- und Agrarrohstoffmärkte sollten nicht getrennt werden. Spekulanten sorgen für Umsatz und Liquidität, was elementar für das Funktionieren einer Terminbörse ist. Einer der Gründe, warum die WTB in Hannover nie richtig ins Laufen gekommen ist, waren die histo-

risch bedingte Zurückhaltung der Marktbeteiligten auf den Rohstoffmärkten und folglich auch der Finanzanleger.

Frage 7

Die Gemeinsame EU-Agrarpolitik wurde in den vergangenen Jahren in Richtung einer stärkeren Marktorientierung weiterentwickelt. Dazu gehören auch stärkere Preisschwankungen auf den Rohstoffmärkten in der EU. Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang die Forderung nach einer Beschränkung der Rolle von landwirtschaftsfernen Akteuren und möglichen Spekulanten auf Warenterminmärkten?

Spekulatives Kapital belebt Terminbörsen und sollte deshalb an Handelsplätzen wie Matif oder Eurex nicht verdrängt werden. Branchenfremde Investoren übernehmen an der Terminbörse Risiken, die Landwirte, Mühlen oder Händler in volatilen Märkten nicht allein schultern können.

Finanzanleger befördern auf Agrarmärkten den schnellen und intensiven Informationsaustausch. Politische Entscheidungen, Auswirkungen des Wirtschaftswachstums in den Schwellenländern, Wetterberichte und Änderungen von Handelsströmen fließen sofort in die Preisbildung ein. Im Gegensatz zu den Teilnehmern der Agrarwirtschaft sind Finanzanleger täglich an der Börse. Damit haben Käufer bzw. Verkäufer von agrarischen Rohstoffen auch täglich die Möglichkeit, ihre Produktion abzusichern. Nur wenn Agrar- und Ernährungswirtschaft und professionelle Finanzanleger ein verlässliches und transparentes Miteinander finden, werden Warenterminbörsen ihren Funktionen bei der Preisfindung und -absicherung gerecht. Dafür braucht es angepasster Regeln auf europäischer Ebene (MiFID und MAD) und entsprechend auf nationaler Ebene (u.a. Börsengesetz).

Frage 8

Welche Möglichkeiten sehen Sie zur Regulierung von Spekulationsgeschäften und welche konkreten Maßnahmen kann die Bundesregierung im nationalen bzw. internationalen Kontext ergreifen?

Nur eine Warenterminbörse mit hohen täglichen Kontraktvolumina und umfänglichen offenen Positionen bildet den Markt gut ab. Reglementierungen dürfen deshalb das Handelsvolumen nicht reduzieren sondern müssen es fördern. Ein Schwergewicht muss auf Verbesserung der Transparenz liegen. Wie in den USA sollte auch bei den europäischen Warenterminbörsen ein modernes Reporting eingeführt werden, mit Angaben darüber, wer was zu welchen Preisen handelt. Vor allem aber ist bei den OTC-Geschäften Transparenz zu schaffen, und das

vor allem über Transaktionsregister und Clearingstellen. Neben der anstehenden OTC-Verordnung der EU stehen aktuell u. a. die Novellierung der EU-Finanzmarktrichtlinie (MiFID) und der EU-Marktmisbrauchsrichtlinie (MAD) an, um Finanzkrisen wie in 2008 sich nicht wiederholen zu lassen. Bei extremen Marktbewegungen muss die Börse und die Börsenaufsicht reagieren können.

Frage 9

Welchen Einfluss hätte eine politische Beschränkung der Teilnahme von landwirtschaftsfernen Investoren auf die Funktionsfähigkeit von Warenterminmärkten im Sinne eines Absicherungsinstruments für Landwirte und Agrarhandelsunternehmen?

Angesichts volatilerer Märkte brauchen Landwirte und ihre Marktpartner Absicherungsinstrumente wie Warenterminbörsen. Darüber gibt es keinen Dissens. „Landwirtschaftsferne Investoren“ von diesen Warenterminmärkten abzuhalten, würde dazu führen, den Terminhandel mit Agrarrohstoffen tendenziell auszutrocknen. Eine solche Regulierung würde dabei nicht die Spekulanten, sondern vor allem die Akteure aus der Agrarbranche treffen, denen es um die Absicherung ihrer Preisrisiken mit physischer Ware geht.

Frage 10

Wie wirkt sich der Derivatehandel auf die Rohstoffpreise aus und welche Auswirkungen hätten Interventionen im Derivatehandel wie z.B. Positions- und Preislimits auf die Warenterminmärkte? Sehen Sie einen Kapitalentzug aus den Märkten durch Regulierungen?

Wir können nicht erkennen, dass der Derivatehandel bislang zu verzerrten Agrarpreisen geführt hat, abgesehen von vorübergehenden „Übertreibungen“ oder „Blasen“. Positions- und Preislimits z.B. sind Instrumente, die die Funktionsfähigkeit von Warenterminmärkten erheblich einschränken. Wir stehen diesen Instrumenten deswegen skeptisch gegenüber. Hier ist sehr sorgfältig zu klären, wie diese Instrumente auf Extremsituationen ausgerichtet werden können. Wichtiger sind die vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz auf den Terminmärkten, besonders bei den außerbörslichen Geschäften.

Frage 11

Welche Auswirkungen haben Interventionen und regulatorische Maßnahmen im Derivatehandel auf die deutsche Landwirtschaft insgesamt und auf landwirtschaftliche Unternehmen direkt?

Derartige Maßnahmen könnten zu einer starken Einschränkung der Inanspruchnahme des Instrumentes der Wareterminbörsen führen. Die deutsche Landwirtschaft wäre damit eines wichtigen Instrumentes der Preisabsicherung beraubt. Das einzelne landwirtschaftliche Unternehmen wäre gefordert, nach Alternativen, vermutlich weniger transparenten Preisabsicherungsmöglichkeiten, Ausschau zu halten.

Gerade auch für Vorkontrakte sind Börsennotierungen auf Termin unabdingbar.

Frage 12

Welchen Handlungsbedarf im Bereich der Wareterminmärkte, des OTC-Handels, des Derivatehandels und der Spekulationen mit Agrarrohstoffen gibt es? Wie bewerten Sie die angeordneten Maßnahmen innerhalb der EU und der G20?

Die auf EU-Ebene angedachten Maßnahmen zur Novellierung der Richtlinien zu Märkten für Finanzinstrumente (MiFID) und zu Marktmissbrauch (MAD) sowie die vorgesehene EU-Verordnung für außerbörsliche Geschäfte (OTC-VO) gehen in die richtige Richtung und finden grundsätzlich die Unterstützung des Deutschen Bauernverbandes. Die damit verbundenen größeren Berichtspflichten führen zwar zu höheren Transaktionskosten, sollten aber als Preis für sichere Finanz- und Rohstoffmärkte in Kauf genommen werden.

Bisherige Überlegungen der G20-Gruppe unterstützen diese Herangehensweise. Auch Regulierungsvorschläge von Frankreichs Präsident Sarkozy als Vorsitzendem der G20-Gruppe gehen in diese Richtung.

Zur Verbesserung der Markttransparenz gehört grundsätzlich aber auch eine verbesserte Transparenz über die weltweiten Erntebedingungen und Lagerbestände von Agrarrohstoffen. Ähnlich wie in den USA ist es die Aufgabe der EU, ein weltweites Informationsnetz über die jetzt im Aufbau befindlichen EU-Außenvertretungen zu errichten. Es kann nicht angehen, dass bei der weltweiten Preisfindung USDA-Daten quasi eine Alleinstellung haben. Brüssel ist gefordert, ein Marktinformations- und -analysenetz schnellstmöglich aufzubauen.

Frage 13

Der Handel mit Rohstoffen und Rohstoffderivaten im over-the-counter-Bereich (OTC) wird allgemein als zu intransparent wahrgenommen, was die Nervosität der Rohstoffmärkte und damit die Preisfluktuation erhöht. Welche Instrumente empfehlen Sie, mit denen die Transparenz im OTC-Sektor verbessert werden könnte, und welche weiteren Maßnahmen zur Regulierung des OTC-Bereichs halten Sie für sinnvoll?

Der Kommissionsvorschlag für eine OTC-Verordnung beinhaltet mit der Einführung von Transaktionsregistern und von Clearingstellen zwei zentrale Elemente, die die Transparenz im OTC-Sektor schaffen sollen. Die Umsetzung dieser Vorschläge stellt ganz besonders im Hinblick auf die notwendige Standardisierung der Produkte eine große Herausforderung dar, wird aber zur notwendigen und geforderten Transparenz in erheblichem Maße beitragen.

Etwa zwei Drittel der Preisabsicherungsgeschäfte für Agrarprodukte erfolgen in Deutschland derzeit über OTC. Sie erscheinen nicht als Börsenhandelsvolumen, nutzen aber sehr wohl die Börsennotierungen.

Frage 14

Als Regulierungsinstrument werden u. a. Preis- oder Positionslimits für den Handel mit Agrarrohstoffen diskutiert. Welche Vor- oder Nachteile hätte die Einführung dieser Instrumente aus Ihrer Sicht für die Höhe und Stabilität der Rohstoffpreise?

Mit Bezugnahme auf die Antworten zu Frage 10 haben Preis- und Positionslimits grundsätzlich keine nachhaltigen Auswirkungen auf Höhe und Stabilität der Rohstoffpreise. Denn bei voller Transparenz der Märkte sind die Fundamentaldaten für die Preisbildung entscheidend, mit oder ohne Preis-/Positionslimits.

Frage 15

Wie stehen Sie zu einem Verbot von indirekten Investments auf die Preisentwicklung von Agrarrohstoffen (z.B. durch Retailderivate)?

Indirekte Investments, wie z.B. Zertifikate, sind auch eine Möglichkeit der Preisabsicherung. Auch hier gilt, dass Reglementierung die Preisabsicherung behindert. Wichtig ist, dass bei den indirekten Investments das Gebot der Transparenz, und eventuell sogar der Eigenkapitalhinterlegung, genauso eingehalten wird, auch wenn von diesen Investments keine unmittelbare Preisbeeinflussung ausgeht.

Frage 16

Können Steuern bzw. Abgaben auf Börsenspekulation dazu beitragen, Spekulationsgeschäfte einzugrenzen und in besonders betroffenen Märkten die Auswirkungen hoher Preise für Grundnahrungsmittel abzumildern?

Börsenumsatzsteuer oder die in der EU wohl nicht umsetzbare Finanztransaktionssteuer können dazu beitragen, Spekulationsgeschäfte für Finanzinvestoren weniger attraktiv zu machen. Sie können aber grundsätzlich nicht dazu beitragen, die auf Fundamentaldaten basierende Preisentwicklung für Grundnahrungsmittel zu beeinflussen. Auch Instrumente wie Steuern sind im weltweiten Kontext zu sehen.

Frage 17

Macht es Sinn, den Rohstoffbereich, beziehungsweise den für Agrarrohstoffe, getrennt von dem Finanzmarkt zu regeln?

Grundsätzlich sollten Finanzmärkte und Agrarrohstoffmärkte nicht unterschiedlich geregelt werden. Jedoch sind die Anforderungen an die Schaffung einer hinreichenden Transparenz bei den Finanzmärkten wesentlich größer als bei den Rohstoffmärkten. Das hat die Finanzmarktkrise 2008 gezeigt. Vor diesem Hintergrund sollten die auf EU-Ebene anstehenden Berichtspflichten und Regulierungen besonders auf den Handel mit Finanzmarktprodukten abheben.

Frage 18

Welche Nebenkosten haben Interventionen und regulatorische Maßnahmen wie z.B. staatliche Lagerhaltung?

Im Hinblick auf das wichtige Ziel der Transparenz der Rohstoffmärkte einerseits und der Funktionsfähigkeit von Warenterminmärkten andererseits spielen auch die Nebenkosten von regulatorischen Maßnahmen eine Rolle. Eine Quantifizierung ist deshalb schwierig, weil z.B. die monatlichen Lagerkosten (ca. 2 €/t Getreide) die tatsächlichen Folgekosten staatlicher Lagerung nicht widerspiegeln. Gegenwärtig verursacht die Auslagerung von „interveniertem“ Schweinefleisch eine unnötige Marktdepression.

Frage 19

Wie muss die personelle Ausstattung auf europäischer und auf internationaler Ebene in den unterschiedlichen Behörden aussehen, damit eine Aufsicht der Agrarrohstoffmärkte effizient stattfinden kann?

Bei der personellen Ausstattung geht es um die Frage, mit möglichst wenig Aufwand die oben näher beschriebenen Transparenzziele umzusetzen. Eine arbeitsteilige Vorgehensweise auf europäischer und internationaler Ebene ist vordringlich. Der dafür notwendige Personalumfang dürfte überschaubar sein.

Frage 20

Kann – weltweit gesehen – eine Verstärkung staatlicher Lagerhaltung für landwirtschaftliche Rohstoffe im Bereich der Grundnahrungsmittel einen Beitrag leisten zur Gegensteuerung der Agrar-Spekulation?

Die staatliche Lagerhaltung verändert grundsätzlich die tatsächlich geernteten, gelagerten und gehandelten Mengen nicht. Allerdings wird kurzfristig das Angebot verknappt oder erhöht. Die staatlich getragene Marktsteuerung dürfte vor dem weltweiten Hintergrund scheitern. Davon unabhängig ist eine langfristig angelegte Katastrophenvorsorge.

Frage 21

Welche internationalen Initiativen zur Regulierung von Rohstoffmärkten halten Sie für zielführend, um übermäßige Preisaufschläge aufgrund von Spekulationen zu verhindern?

Nachdem die USA im Juli 2010 bereits im Hinblick auf Transparenz und Börsenaufsicht eine Reihe von Vorkehrungen getroffen haben und die EU in diesem Jahr ihre Vorkehrungen treffen wird, ist es auf internationaler Ebene, insbesondere im Hinblick auf China und andere asiatische Länder, wichtig, auch diese Länder in die Spielregeln von weltoffener und transparenter Märkte einzubeziehen.

Frage 22

Welche Beispiele für Positionslimits könnten auf europäischer Ebene als Vorbild dienen, um große Fonds davon abzuhalten, große Positionen aufzubauen und zu halten?

Der Einführung von Positionslimits stehen wir, wie in Antwort zu Frage 10 näher beschrieben, mit großer Skepsis gegenüber.

Frage 23

Sind das Transaktionsregister und die Clearingstelle nach amerikanischem Vorbild auf europäische Märkte übertragbar?

Grundsätzlich gehen die seit Juli 2010 in den USA sich in der Einführung befindenden Maßnahmen zur Schaffung von mehr Transparenz in die richtige Richtung und haben für die EU grundsätzlich auch Vorbildcharakter. Allerdings sollten die konkreten europäischen Verhältnisse Maßgabe für europäische Regulierungen sein.