

Stellungnahme des sachverständigen Verbandes

Deutsche Welthungerhilfe e.V.

Dr. Rafaël Schneider

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Ernährung,
Landwirtschaft u. Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache
17(10) 512-C

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

Spekulation mit agrarischen Rohstoffen verhindern

Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestags am 27. Juni 2011

Dr. Rafaël Schneider
Deutsche Welthungerhilfe e.V.

Laut Welternährungsorganisation (FAO) sind derzeit 29 Länder auf externe Nahrungsmittelhilfe angewiesen. In zehn dieser Länder sind hohe Nahrungsmittelpreise Mitverursacher der Ernährungskrise. Im Februar 2011 meldete die Weltbank eine dramatische Zunahme der in extremer Armut lebenden Menschen aufgrund steigender Lebensmittelpreise: Innerhalb von acht Monaten waren 44 Millionen Menschen betroffen – heute dürften es wieder einige Millionen mehr sein. Immer mehr Menschen rutschen von der Armut in den Hunger, weil sie sich nicht mehr genug Lebensmittel kaufen können – jeder siebte Mensch geht heute hungrig zu Bett.

Steigende Nahrungsmittelpreise sind per se nicht verkehrt

Marktfähige Bauern können von höheren Verkaufspreisen profitieren – auch und gerade in Entwicklungsländern. Sie sind ein Anreiz, in die seit Jahrzehnten vernachlässigte Landwirtschaft der Entwicklungsländer zu investieren. Der Haken an der Sache ist, dass die Preise zu schnell und mit zu großen Schwankungen steigen. Millionen verarmter Klein- und Subsistenzbauern profitieren nicht von steigenden Marktpreisen. Ein Großteil der Ernte wird für den Eigenbedarf benötigt. Die Überschüsse müssen mangels Lagermöglichkeiten sofort verkauft werden. Aus den Erlösen wird zu einem späteren Zeitpunkt Nahrung eingekauft, dann wiederum zu höheren Preisen. Auch die städtische Bevölkerung in Entwicklungsländern ist betroffen: Städter sind stark von Importen abhängig und leiden unter den steigenden Lebenshaltungskosten, da die Löhne nicht ange-

passt werden und gleichzeitig viele Arbeitsplätze infolge der Finanzkrise verloren gegangen sind. In der Regel profitieren aber Menschen in urbanen Räumen eher von staatlichen Unterstützungsmaßnahmen (Preisregulierung, Lebensmittelsubventionen) als die ländliche Bevölkerung.

Steigende Agrarnachfrage ist ein Megatrend

Die Ursachen für die stark ansteigenden Lebensmittelpreise in den letzten Jahren sind vielfältig: Zwar hält die landwirtschaftliche Produktion global gesehen bislang noch mit der steigenden Nachfrage nach Lebensmitteln einigermaßen Schritt, aber die produzierten Nahrungsmittel werden zunehmend zweckentfremdet. Vor dem Hintergrund einer weltweit verringerten landwirtschaftlich nutzbaren Anbaufläche, des Bevölkerungswachstums und der steigenden Nachfrage nach Fleisch- und Milchprodukten erleben wir eine Verwendungs- und Flächenkonkurrenz von Getreide für Nahrungsmittel einerseits, sowie Futtermittel und zur Energieproduktion andererseits. Hinzu kommen extreme Wetterereignisse, die immer öfter zu großen Ernteverlusten führen. Außerdem verteuern steigende Erdölpreise die Agrarproduktion, beispielsweise durch hohe Düngemittelpreise und Transportkosten.

Die Nachfrage nach Agrarprodukten nimmt zu und eine Marktsättigung wird es – wenn überhaupt angesichts begrenzter natürlicher Ressourcen möglich – in diesem Jahrhundert nicht geben. Die steigende Nachfrage nach Agrarrohstoffen ist damit ein Megatrend des 21. Jahrhunderts und damit für Anleger besonders interessant.

Die Getreidepreise hängen jedoch nicht allein vom tatsächlichen Produktionsgeschehen ab. Die Preisbildung wird zunehmend durch negative oder positive Erntemeldungen sowie Ernteprogno­sen gestaltet. Hieraus ergeben sich bedeutende Spielräume für Spekulation.

Vor diesem Hintergrund wäre es unverständlich, wenn sich Spekulanten nicht zunehmend für agrarische Rohstoffe interessieren würden, zumal politische Vorgaben wie Bioenergieziele und Biokraftstoffquoten den Druck auf die Landwirtschaft und Agrarmärkte auch weiterhin erhöhen werden.

Lukratives Geschäft für Indexspekulanten

Der eigentliche Getreidehandel, auch Spotmarkt genannt, hat seit Jahrhunderten (in Deutschland seit 1842) ein Pendant auf dem Finanzmarkt: den Terminhandel. Um sich gegen eine zukünftige Preissteigerung in den nächsten Monaten abzusichern, kaufen Großhändler auf dem Terminmarkt Getreide zu einem Garantipreis ein. Umgekehrt verkaufen Produzenten auf dem Terminmarkt Getreide zu einem Garantipreis, wenn sie sich gegen fallende Preise absichern wollen. Dieses Absicherungsverhalten bezeichnet man mit dem englischen Ausdruck als Hedging, die Akteure mit diesem Motiv werden in den USA „commercials“ genannt. Daneben gibt es seit eh und je branchenfremde Spekulanten („non-commercials“) auf dem Terminmarkt, die versuchen, die Preise der Zukunft richtig vorherzusagen und dadurch einen Gewinn zu erzielen. Schließlich versuchen Arbitrageure, kleine Preisdifferenzen beispielsweise zwischen verschiedenen Marktorten oder verschiedenen langen Terminkontrakten auszunutzen, indem sie an der einen Stelle etwas billiger kaufen und an der anderen Stelle etwas teurer verkaufen.

Neu hinzugekommen sind seit etwa fünf Jahren aber Finanzanleger, die sich ganz anders verhalten. Diese neuen, auch Indexspekulanten genannten Akteure setzen darauf, dass ein Anlageportfolio, das die am Markt gehandelten Mengen wie in einem Index abbildet (also beispielsweise 5 % Weizen, 5 % Soja usw. beinhaltet), bei insgesamt steigenden Preisen in einer Anlageklasse die sichersten Gewinne abwirft. Mittlerweile sind in den USA Hedger, branchenfremde Spekulanten alter Schule und neue Indexspekulanten zu je einem Drittel auf den Terminmärkten für Getreide vertreten.

Indem die Indexspekulanten bei Fälligkeit der alten Terminkontrakte immer wieder neue Kontrakte kaufen, ohne stark auf die aktuellen Preise zu achten (da sie ja langfristig steigende Preise erwarten), üben sie eine permanente Nachfrage aus. Dadurch kommt es zu einer insgesamt steigenden Preistendenzen. Steigen die Preise aber besonders stark an, dann fließt besonders viel zusätzliches Kapital in diese Fonds und Preisblasen können entstehen.

Spekulation erhöht den Getreidepreis um 15 Prozent

Obwohl es beim Terminmarkt um reine Finanzgeschäfte geht und nicht um den eigentlichen Getreidehandel (denn alle Akteure, unabhängig von ihrem Spekulationsverhalten schließen nur Finanzwetten ab), gibt es über die Arbitrageure eine Beeinflussung des Spotmarktes durch den Terminmarkt: Wenn die Preise für die nächstfälligen Kontrakte auf den Terminmärkten von denjenigen auf den Spotmärkten abweichen, kaufen die Arbitrageure auf dem einen Markt und verkaufen auf dem anderen. Dadurch nähern sich Spotmarktpreise den durch Finanzmarkt­wetten bestimmten Preisen auf den Terminmärkten an.

Die von der Welthungerhilfe in Auftrag gegebene Studie der Hochschule Bremen (Bass, H. 2011) schätzt, dass das Engagement der Kapitalanleger auf den Getreidemarkten in den Jahren 2007 bis 2009 zu einem Preis führte, der um bis zu 15 Prozent höher lag als der aus den Fundamentalfaktoren sich ergebende Preis.

Finanzgeschäfte auf Kosten Hungernder verletzen das Menschenrecht auf Nahrung

Es lässt sich nicht genau beziffern, wie viele Menschen durch diese vermeidbare Preiserhöhung und vor allem durch die Preisblase von 2008 und die aktuelle Preisexplosion in Armut und Hunger getrieben worden sind und weiter getrieben werden. Die Zahl der Hungernden hat seit 1995 um knapp 140 Millionen auf heute 925 Millionen Menschen zugenommen und es ist unstrittig, dass Spekulation diesen Trend verstärkt: Exzessive Preissteigerungen erschweren und verhindern den Zugang zu angemessener Nahrung für Millionen Menschen weltweit. Es ist nicht nur ethisch unverantwortbar, auf Kosten hungernder Menschen Finanzgeschäfte zu tätigen, es verletzt auch in gravierender Wei-

se das Menschenrecht auf Nahrung. Zwar müssen auch Investoren menschenrechtskonform handeln, aber dazu braucht es einen klaren, verbindlichen Handlungsrahmen. Staaten stehen in der Pflicht, das Menschenrecht auf Nahrung zu schützen, indem sie diesen Rahmen vorgeben. Hierzu sind gezielte Maßnahmen zur Prävention von Preisblasen und von Preissprüngen durch Spekulation auf den Agrarrohstoffmärkten zu ergreifen.

Auch dem Steuerzahler gegenüber erscheint eine Regulierung angemessen. Die Wirkungskette mag etwas lang sein, aber schlussendlich werden die Gewinne der Spekulanten zumindest anteilig durch die Entwicklungshilfe refinanziert: Wenn externe Nahrungsmittelhilfe durch exzessive Preissteigerungen notwendig wird, kommen Steuerzahler und Spender für die Kosten auf – dies ist derzeit in 10 Ländern der Fall.

Gewinnpotentiale reduzieren

Ziel der Maßnahmen muss sein, stabile, ruhige Märkte für Agrarrohstoffe zu schaffen, so dass sich die Gewinnpotentiale für Spekulanten reduzieren. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass die EU in einem internationalen Schulterschluss - vor allem mit den USA - Regeln für den Handel mit Agrarrohstoff-Derivaten aufstellt, durch die das exzessive Spekulieren mit Agrarrohstoffen gebremst wird.

Markttransparenz schaffen

Eine verbesserte Dokumentation und dadurch zugleich Reduktion der Transaktionsgeschwindigkeit durch Berichtspflichten trägt deutlich zur Entschleunigung bei und erhöht die Transparenz des Marktes. Berichtspflichten dienen dazu, „Sand ins Getriebe“ aggressiv wirkender Handelsinstrumente zu streuen. Sie sollten für Emittenten von derivativen Produkten, für Handelsaktivitäten, die so genannte Index Trader ausführen, ferner für Handelsaktivitäten auch der außerbörslichen „Over the Counter“(OTC)-Geschäfte gelten, um Ausweichbewegungen von den leichter zu kontrollierenden Börsen auf den quasi-privaten und daher nicht-überwachbaren Handel möglichst zu begrenzen.

Mengen- und Preisbeschränkungen erlassen

Um Märkte zu stabilisieren, Preisspitzen zu kappen und eine Wiederholung der Nahrungsmittelpreiskrise von 2007/2008 zu

verhindern, müssen Regierungen dringlich dafür sorgen, dass die globalen Märkte für Grundnahrungsmittel wie Getreide und Soja wieder nach fundamentalen Marktdaten – Angebot, Nachfrage, Lagerbestände – funktionieren. Händler sollten nur ein begrenztes Volumen an Derivaten halten dürfen, um Konzentration bei einzelnen Händlern zu verhindern. Falls zuvor festgesetzte Preise bei Agrarrohstoff-Derivaten überschritten werden, sollte der Handel ausgesetzt werden. Dadurch können Panikreaktionen und Preisverzerrungen verhindert werden.

Prävention von Exportrestriktionen

Von zentraler Bedeutung ist auch der Erhalt der Offenheit der Märkte. Wenn Exportbeschränkungen (z.B. Russland 2010) zu einer künstlichen Verknappung des Angebots und damit zu einer unmittelbaren, alarmierenden Verteuerung des Weizenpreises auf den Weltmärkten führen – und dies trotz bester Weizen-Ernten in drei Jahren – so deutet dies nicht nur auf eine gravierende Marktverzerrung hin. Dadurch wird auch ein willkommenes Szenario für Finanzmarktanleger gestärkt, die auf steigende Preise setzen. Die Weltgemeinschaft muss in Zeiten global und regional knapper Getreideverfügbarkeit den Handel offen halten (Ausnahme: Länder mit Nahrungsmittelkrisen), um die Funktionsfähigkeit der Agrarmärkte zu erhalten.

Börsenumsatzsteuer auf nahrungsmittelbasierte Wettgeschäfte einführen

Die von den agrarbranchenfremden Finanzmarktakteuren betriebenen Wettgeschäfte treiben die Nahrungsmittelpreise weiter in die Höhe und verschärfen den globalen Hunger. Es ist deshalb gerechtfertigt, die negativen externen Effekte dieser Transaktionen den Akteuren selbst aufzuerlegen und ihre Wettgeschäfte zu verteuern. Die Umsetzbarkeit einer Börsenumsatzsteuer auf nahrungsmittelbasierte Wettgeschäfte sollte ernsthaft geprüft werden. Damit wäre zugleich eine spekulationshemmende Entschleunigung der Finanzmarktgeschäfte erreichbar.

Von der Symptombehandlung zur Problemlösung schreiten

Maßnahmen zur Eindämmung der Agrarspekulation sind unabdingbar, aber sie bleiben eine Symptombehandlung. Immer wieder wird der Frage nachgegangen, ob nun Agrarspekulation, Fleischkonsum, Energiepflan-

zenanbau oder der Klimawandel die Lebensmittelpreise in besonderer Weise anheizen. Diese Frage ist de facto nicht entscheidend. Die exzessiven Preissteigerungen für Lebensmittel werden vielmehr dadurch ausgelöst, dass sich diese und weitere Faktoren gegenseitig verstärken. Entspannung und Erfolge in der Hungerbekämpfung wird es daher nur geben können, wenn der Megatrend Agrarnachfrage zumindest auf lokaler Ebene in Entwicklungsländern entschärft wird. Dies wird nur gelingen, wenn die Ernährungssicherheit immer und ausnahmslos Vorrang vor anderen Interessen erhält.

Politische Kohärenz erhöhen

Der Megatrend Agrarnachfrage wird nicht zuletzt von Seiten der Politik befeuert – hier sei exemplarisch die Bioenergiepolitik genannt. Politische Strategien (des Nordens) müssen daraufhin überprüft werden, ob sie eine Gefährdung oder Verletzung des Rechts auf Nahrung (im Süden) nach sich ziehen. Dies bezieht sich insbesondere auf die Umwelt-, Agrar-, Energie- und Entwicklungspolitik sowie auf Rohstoffstrategien.

Agrarpotentiale in Entwicklungsländern nutzen

Massive Investitionen in die Landwirtschaft der Entwicklungsländer sind notwendig, um dem Megatrend Agrarnachfrage entsprechen zu können. Zur Verbesserung der Ernährungssicherung haben die G8 in L'Aquila (2009) Investitionen in Höhe von 22 Mrd. US-Dollar zugesagt. Diese Mittel sind noch unzureichend abgefließen und werden zudem nicht hauptsächlich in die Ernährungslandwirtschaft investiert. Diese Zusage ist aber auch noch lange nicht ausreichend: Laut FAO müssten zur Ernährungssicherung jährlich 44 Mrd. US-Dollar in die Landwirtschaft investiert werden. Besonders vielversprechend ist der Anbau lokaler Getreidearten: Hirsearten, die auf dem Weltmarkt nicht gehandelt werden, sind nicht der Spekulation und Importprodukten ausgesetzt und können daher günstiger angeboten werden.

Lagerhaltung zielgruppenorientiert ausbauen

Nahrungsmittelengpässe sind – sei es durch Wetterereignisse oder Preissteigerungen – nicht immer vermeidbar. Eine Lagerhaltung, die zur Überbrückung von Engpässen und im Krisenfall eine angemessene Versorgung bedürftiger Menschen sicherstellt, ist daher unabdingbar. Hierzu müssen vor allem dezentrale Lagerkapazitäten – also auf lokaler

und kommunaler Ebene – ausgebaut werden. Ein Netzwerk an lokalen und regionalen Lagerverbänden könnte einen großen Beitrag zur Katastrophenvorsorge leisten und zur Preisdämpfung genutzt werden. Voraussetzung sind jedoch transparente und reaktionsfähige Verwaltungsstrukturen und leistungsfähige Verteilungssysteme (Infrastruktur, Transportmittel, Logistik). Diese Voraussetzungen sind in ernährungsunsicheren Regionen in der Regel nicht gegeben, da es sich vorwiegend um fragile Staaten handelt.

Soziale Sicherung auf- und ausbauen

Die Nahrungsmittelpreise werden weiter steigen, meist schneller als Löhne, Arbeitsplatzangebote oder Produktionskapazitäten mithalten können. Ohne Einrichtung sozialer Sicherungssysteme ist eine weitere Zunahme von Armut und Hunger zu erwarten. Hierbei geht es nicht nur um die Bereitstellung von Sozialhilfe, denn dazu sind bislang nur wenige Entwicklungsländer in der Lage. Praktische Instrumente sind Cash for Work, Food for Work und Schulspeisungen für Kinder.

Quellen

Bass, H. (2011): Finanzmärkte als Hungerverursacher? Studie der Hochschule Bremen. (Im Auftrag der Welthungerhilfe). Als Download verfügbar: www.welthungerhilfe.de

FAO (2011): Crop Prospects and Food Situation. No.1, March 2011

Paulsen, A. (2011): Finanzspekulationen verschärfen den Hunger. Welthungerhilfe, Brennpunkt Nr. 20/April 2011, Bonn.

Schneider, R. und Johannsmeier, J. (2011): Nahrungsmittelpreise – Mit Vollgas in die nächste Ernährungskrise? Welthungerhilfe, Brennpunkt Nr. 17/Februar 2011, Bonn.

Schneider, R. (2009): Der Kampf gegen den Hunger wird auf dem Land entschieden. Welthungerhilfe, Standpunkt 2/2008, Bonn.

Schneider, R. (2011): Ackern gegen Armut und Hunger – In der Entwicklungspolitik ist Landwirtschaft weiterhin ein vernachlässigtes Anhängsel. Welthungerhilfe, Brennpunkt Nr. 19/April 2011, Bonn.

Weingärtner, L. und Trentmann, C. (2011): Handbuch Welternährung. Herausgegeben von der Deutschen Welthungerhilfe. Campus Verlag, Frankfurt am Main.

Bonn, 23.06.2011