

ROHSTOFFE

SPEKULATION — VERTEILUNG — PREISE

MÄRKTE – WETTBEWERB – REGULIERUNG



BEITRÄGE ZUR WIRTSCHAFTSPOLITIK Nr 30



wien.arbeiterkammer.at

MÄRKTE – WETTBEWERB – REGULIERUNG

SCHWERPUNKT 2011

ROHSTOFFE: SPEKULATIONEN – VERTEILUNG – PREISE

BEITRÄGE ZUR WIRTSCHAFTSPOLITIK

NR 30

Publikation der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Wien, Juni 2011

Der direkte Weg zu Broschüren der Abteilung Wirtschaftspolitik:

E-Mail: wp@akwien.at

Fax: +43-1-501 65 / 42532

<http://wien.arbeiterkammer.at>

CIP-Einheitsaufnahme beantragt.

Impressum:

Beiträge zur Wirtschaftspolitik – Nr 30

Schwerpunkt 2011 – Rohstoffe: Spekulation – Verteilung – Preise

Herausgeber:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Abteilung Wirtschaftspolitik

Prinz Eugen Straße 20-22, A-1040 Wien

Redaktion: Vera Lacina

Redaktionsschluss: Mai 2011

Titelfotos: Goldbarren: © Tomislav Forgo – Fotolia.com,

Wasser: © Stephan Koscheck – Fotolia.com,

Dürre: © tina7si – Fotolia.com,

Geldbörse © Vera Lacina

Wien, Juni 2011

ISBN 978-3-7063-0411-5

Hersteller: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

INHALTSVERZEICHNIS

1. Die Rohstoffinitiative der Europäischen Kommission.....	7
2. Die Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID)	10
3. Handel an Strombörsen – Raum für Spekulationen?	14
4. Energiearmut im reichen Österreich.....	19
5. Der Rohstoff Wasser – zu kostbar für Profitdenken!.....	22
6. Das schwarze Gold in Händen der Multis und Spekulanten	29
7. Bestimmte Verbraucherpreise in Europa steigen – besonders auch in Österreich.....	35
8. Rohstoffspekulation und Preisentwicklung	48
9. Die Rohstoffpreisbildung unter dem Einfluss der Finanzmärkte	55
10. Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	59

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Preissteigerungen bei Nahrung und Verkehr im internationalen Vergleich (April 2011 gegenüber dem Vorjahresmonat in Prozent)	40
--	----

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Schematische Darstellung der Wertschöpfungskette von Kraftstoffen	29
Abbildung 2: Weltmarktanteile bei der Ölproduktion 2008.....	30
Abbildung 3: Gewinnentwicklung der Supermajors im Vergleich zum Rohölpreis (Brent)	33
Abbildung 4: Harmonisierter Verbraucherpreisindex ausgewählter Länder(gruppen).....	36
Abbildung 5: HVPI – Monatlicher Index; April 2010 = 100	37
Abbildung 6: Netzwerkdiagramm: „Österreichs Preisentwicklung in den einzelnen Warengruppen in Relation zu den Vergleichsländern“	38
Abbildung 7: Monatswerte für Österreich April 2011 in den CIOCOP-Gruppen in Prozent gegenüber dem Vorjahr	39
Abbildung 8: Preisentwicklung in der Warengruppe „Nahrungsmittel“; April 2010 = 100.....	40
Abbildung 9: Preisentwicklung in der Warengruppe „Verkehr“; April 2010 = 100.....	41
Abbildung 10: Preisentwicklung in der Waren-Untergruppe „Brot- und Getreideerzeugnisse“; April 2010 = 100	42
Abbildung 11: Preisentwicklung in der Waren-Untergruppe „Milch, Käse und Eier“; April 2010 = 100.....	42
Abbildung 12: Preisentwicklung in der Waren-Untergruppe „Kaffee, Tee und Kakao“; April 2010 = 100	43
Abbildung 13: Preisentwicklung in der Waren-Untergruppe „Öle und Fette“; April 2010 = 100	43
Abbildung 14: Preisentwicklung in der Waren-Untergruppe „Kraftstoffe“; April 2010 = 100.....	44
Abbildung 15: Preisniveaus des tatsächlichen Individualverbrauchs, EU 27 = 100	45
Abbildung 16: Inflationsüberraschung in Österreich im Vergleich zur WIFO-Herbstprognose	48
Abbildung 17: HWWI-Index auf Euro Basis mit und ohne Energie	49
Abbildung 18: Komponenten des Rohölpreises – schematische Darstellung	53

VORWORT

War da was? Eine Jahrhundertrezession? Eine Finanzmarktblase? Schon alles vergessen! Denn nach der Krise ist vor der Krise und es darf wieder gefeiert werden! Die Party hat zwar kurz in einem un-schönen Brummkopf geendet, aber das Katerfrühstück stand schon auf dem Tisch: Rettungspakete für die Spieler, Konjunkturpakete für die ramponierten Festsäle und Sparpakete für das Personal.

Jetzt steht das Partyzelt zwar noch ein bisschen schief da, ein paar haben bei der Reise nach Jerusalem ihren Sessel eingebüßt, aber in den warmen Ländern ist's auch auf den Bodenplätzen nicht so kalt, und alle anderen haben's wieder lustig.

Dass man sich von solchen Einbrüchen nicht die gute Stimmung verderben lassen soll, machen die Banker dieser Welt jetzt vor und genehmigen sich ein Extra-Achterl. In Bertolt Brechts Theatermoritat von Dieben, Bettlern und der feinen Gesellschaft¹ ist Moral eine heuchlerische, der Bourgeoisie vorbehaltene Kategorie; gesellschaftlicher Zusammenhalt existiert faktisch nicht. Dort fragt Mackie Messer rhetorisch „Was ist ein Dietrich gegen eine Aktie? Was ist ein Einbruch in eine Bank gegen die Gründung einer Bank?“ Berechtigte Fragen, die sowohl in der Literatur von damals als auch in der Realität von heute unbeantwortet bleiben.

Dass nun auch vermehrt mit Rohstoffen, insbesondere mit Lebensmitteln, spekuliert wird, weil Immobilien zu riskant geworden und Währungen auch nicht mehr ganz sicher sind, ist dabei nur ein besonders – unappetitliches – Schmankerl. Aber eines, das natürlich auch noch ganz andere Auswirkungen hat als die Spekulation mit anderen Gütern. Die FAO hat festgestellt, dass in Folge der hohen Nahrungsmittelpreise die Zahl der hungernden Menschen 2009 ihren Höhepunkt erreicht hat und über einer Milliarde gelegen ist. Das ist mehr als 1996, als sich die UNO vorgenommen hat, die Anzahl hungernder Menschen zu halbieren. Bleiben wir bei Brecht: Da haben sehr viele nichts zu essen, weil einigen Wenigen die Moral fehlt.

Vor diesem Hintergrund ist es eine politische Notwendigkeit, dem Auf und Ab an den internationalen Rohstoffbörsen durch massive Regulierungen und – noch besser – Verbote einen Riegel vorzuschieben. Aber, um wieder in den Zitate-Fundus der Straßenräuber und Bettlerkönige zu greifen: „Doch die Verhältnisse, sie sind nicht so ...“.

Silvia Angelo

1) Die Dreigroschenoper von Bertolt Brecht mit Musik von Kurt Weill wurde am 31. August 1928 im Theater am Schiffbauerdamm in Berlin uraufgeführt.

1. DIE ROHSTOFFINITIATIVE DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION

Susanne Wixforth

Immer einhelliger sind die ExpertInnen der Meinung, dass die Volatilität der Rohstoffpreise auch auf Finanzmarktspekulationen zurückzuführen ist. Diese neue Verflechtung zwischen Real- und Finanzmärkten hat gravierende Auswirkungen für die KonsumentInnen und bedarf dringender politischer Schritte, um endlich eine Marktordnung für die teilweise völlig unregulierten Finanzmärkte zu etablieren.

Finanzialisierung der Rohstoffe

Am 2. Februar 2011 legte die Kommission ihre Mitteilung zur EU Rohstoffstrategie vor. Dabei folgt sie im Wesentlichen ihrer ursprünglich auf den drei Säulen (Zugang zu Rohstoffmärkten, Abbau von Rohstoffen in der EU und Recycling innerhalb der EU) beruhende Strategie aus 2008 und ergänzt diese um den Aspekt der Finanzialisierung der Rohstoffmärkte, der erst auf Druck des französischen Präsidenten eingearbeitet wurde.

Der ursprüngliche Anwendungsbereich der Mitteilung, die nichtenergetische Rohstoffe („Hightech“-Metalle, wie Kobalt, Platin und Titan sowie seltene Erden, Mineralien, Schrott, Baustoffe, Holz, Chemikalien, Felle und Häute, Kautschuk) erfasste, wurde um Energie- (Erdöl, -gas und Elektrizität) und Agrarrohstoffe erweitert und die Entwicklungen auf den Finanz- und physischen Märkten analysiert. Darüber hinaus wurde eine Liste von 14 kritischen Rohstoffen für die EU identifiziert. Als kritisch gelten diese, wenn sie mit einem hohen Risiko an Angebotsengpässen innerhalb der nächsten 10 Jahre verbunden und für die europäische Wertschöpfung wichtig sind.

Im Folgenden wird auf den neuen Aspekt der Rohstoffspekulationen eingegangen.

Verflechtung zwischen Rohstoff- und Finanzmärkten

Die AK hatte sich bereits anlässlich der Konsultation zur Mitteilung für die Aufnahme des Themas „Rohstoffspekulationen“ ausgesprochen.

Denn: Seit der Wirtschaftskrise ist die Entwicklung der Angebots- und Nachfrageseite auf den Rohstoffmärkten verbunden mit extrem volatilen Preisen, die oft nicht auf volkswirtschaftliche Fundamentaldaten rückführbar sind, besorgniserregend. So erreichten beispielsweise im Sommer 2008 die Preise wichtiger Nahrungsmittel wie Weizen, Mais oder Gerste ein noch nie dagewesenes Rekordhoch; in Europa stiegen daraufhin die Preise essentieller Grundnahrungsmittel. Weit schlimmer aber traf es die so genannte 3. Welt, wo diese Entwicklung zu Hungerrevolten führte.

Inzwischen wird laut Financial Times Deutschland (14.08.2010) nun wieder vor einer Blase gewarnt, diesmal auf den Rohstoffmärkten: Banken entwickeln nach dem Platzen der Immobilienblase auf der

Suche nach neuen Investitionsmöglichkeiten komplexe Finanzinstrumente für Rohstoffe, um vom Auf und Ab der Kurse zu profitieren. Bei nachwachsenden Rohstoffen bedeutet das schon jetzt, dass nur noch zwei Prozent (!) der Termingeschäfte auf den Rohstoffmärkten mit dem realen Handel von Waren enden.

Aber auch der Rohölpreis ist durch Kapriolen gekennzeichnet: Er erhöhte sich im Zeitraum der Wirtschaftskrise 2008/2009, obwohl der Preisanstieg im diametralen Widerspruch zu den Fundamentaldaten (sinkender Verbrauch bei gleichbleibendem Angebot) stand. Hier räumte unter anderem sogar die International Energy Agency ein, dass spekulative Kräfte den Terminmarkt künstlich aufblähen und damit den physischen Spotmarkt lenken können.

Die zunehmende Verschränkung zwischen Spot- und Terminmarkt wird in erster Linie auf den Markteintritt von Indexinvestoren, Swap Dealern und Hedge Fonds zurückgeführt. In einer Studie der Grünen Fraktion/Bündnis '90 Deutschland wurde der Spekulationsanteil am Ölpreis mit 35-40 Prozent beziffert. Der Spekulationsanteil bei den Getreidepreisen wird von der UNCTAD-Studie, die heute präsentiert wird, auf rd 12 Prozent geschätzt.

Bewertung der Vorschläge der Kommission

Als erste Schritte in die richtige Richtung, um Rohstoffspekulationen hintanzuhalten, wertet die AK einige in der Mitteilung angedachten Regulierungsmaßnahmen: die Verstärkung der Transparenz, die Verschärfung von Berichtspflichten und die verbesserte Zusammenarbeit zwischen den europäischen und internationalen Regulierungsbehörden. Dadurch soll mehr Transparenz bezüglich der produzierten Mengen, also auch bezüglich des Handels mit Rohstoffen, va aber des Derivatehandels herbeigeführt werden.

Die zur Diskussion gestellte Einführung von Obergrenzen für Handelspositionen ist eine weitere Maßnahme, die dringend umgesetzt werden sollte. Die Umsetzung sollte in Europa so schnell wie möglich erfolgen, um ein Abschmelzen des ungesund hohen Handelsvolumens, das von den Fundamentaldaten kaum oder gar nicht ableitbar ist, zu bewirken.

Die AK vermisst in diesem Zusammenhang die fehlende Auseinandersetzung mit den oligopolistischen, vielfach vertikal integrierten Märkten im Energiebereich. So sind aus Sicht vieler ExpertInnen die aktuell steigenden Ölpreise primär spekulativ verursacht, politische Unsicherheiten (Revolten im arabischen Raum) und Unsicherheiten hinsichtlich der tatsächlich vorhandenen Öl-Reserven heizen diese Spekulationen am Ölmarkt zusätzlich an. Obwohl der globale Ölverbrauch nach den Einbrüchen 2008/2009 wieder steigt und die Ölförderung auf hohem Niveau stagniert, rechtfertigt die Entwicklung bei den Fundamentaldaten die derzeitige Ölpreishausse keinesfalls.

Die Kommission sollte dezidiert auf die Problematik der unzureichenden Informationslage hierüber und auf die damit verbundene Diskussion bezüglich des „Oilpeaks“ sowie des Anheizens von Spekulationen auf dem Ölmarkt Bezug nehmen. Schließlich stellen die steigenden Energiepreise eine massive Gefährdung der konjunkturellen Entwicklung dar, auf die die Politik rechtzeitig reagieren muss. Dies insbesondere auch deshalb, weil in der Regel die durch Spekulationen verursachten überhöhten Preise auf die VerbraucherInnen überwältigt werden. Hinzu kommt, dass beispielsweise die Strom-, Gas- und Ölpreissenkungen nicht oder nur verspätet an KMU und HaushaltskundInnen weitergegeben werden.

Handlungsbedarf in der Zukunft

Grundsätzlich muss angesichts der derzeitigen volatilen Preisen die Frage gestellt werden, ob und wie die Preisbildung auf dem Rohstoffmarkt überhaupt funktioniert. Derzeit ist der Rohstoffmarkt völlig intransparent (vgl zuletzt Financial Times Deutschland, 14.08.2010), die Preisbildung ist möglicherweise durch Herdenverhalten gekennzeichnet.

Ein verpflichtender Rohstoffhandel über Börsen wäre ein erster Schritt, um den OTC-Handel zu reduzieren. Weiters sollten Finanzspekulationen, insbesondere Indexhandel und derivative Produkte, die Wetten ähnlich sind, verboten werden. Zur besseren Kontrolle sollten wie in den USA nur bestimmte Akteure – also keine Finanzinstitute – zum Handel zugelassen werden und eine Kontraktbeschränkung pro zugelassenem Händler eingeführt werden. Aber auch die vorhandenen Instrumente, wie bspw. Sektorenuntersuchungen auf dem Energiemarkt durch die GD Wettbewerb, sollten endlich gezielt ausgenutzt werden, um wettbewerbsverzerrende Marktstrukturen zu beseitigen.

Wünschenswert wäre ergänzend ein konzertiertes Vorgehen auf G20-Ebene, sodass Insiderhandel und Marktmachtmissbrauch durch Ausnutzen von unterschiedlich strengen Regulierungsvorschriften verhindert wird.

Als langfristige Ziele sollten folgende Maßnahmen angepeilt werden:

- **Einführung einer Marktordnung** für den seit Jahren auf dem Grundsatz der Selbstregulierung und Vertragsfreiheit basierenden Finanzmarkt, insbesondere
- Einführung einer **Produktkontrolle und Standardisierung** im Vorhinein,
- Einführung von **adäquaten Margins und Sicherheitsleistungen** als Voraussetzung für die Teilnahme am Börsenhandel,
- **Beschränkung der Zulassung zum Handel an Rohstoffbörsen** (Zutritt nur für physische Händler), das bedeutet den Ausschluss von Finanzinstitutionen vom Handel. Physische Händler müssen sich ihre Liquidität im Vorfeld beschaffen (durch entsprechende Garantien ihrer Hausbanken).
- Die **Regulierungsbehörden müssen mit unmittelbaren Eingriffs- und Verfügungsrechten ausgestattet werden**, um bei Verdacht von Insiderhandel und Marktmanipulation unverzüglich eingreifen zu können, einschließlich der Erlassung von Handelsverboten. Des Weiteren müssen **strafrechtliche Bestimmungen gegen Insiderhandel** gesetzlich normiert werden, eine freiwillige Selbstverpflichtung (Code-of-Conduct durch die Börse) reicht keinesfalls aus.
- Voraussetzung dafür ist der verpflichtende Handel über Börsen, also ein Verbot oder zumindest ein Zurückdrängen des OTC-Handels durch entsprechende gesetzliche Steuerung.
- Gesetzliche Meldepflicht bezüglich aller Warentransaktionen (Strom, Gas, Öl und sonstige Rohstoffe).
- Behördliche Aufsicht der Termin- und Spotmärkte, auch für grenzüberschreitende Geschäfte.

2. DIE RICHTLINIE ÜBER MÄRKTE FÜR FINANZINSTRUMENTE (MIFID)

KonsumentInnenschutz auf den Finanzmärkten oder verbirgt sich da mehr?

Susanne Wixforth

Wettbewerb – auch zwischen Finanzmarktplätzen – war das oberste Ziel der EU bis 2008. Nunmehr stellt die Europäische Kommission im Rahmen einer Konsultation die Frage, ob eine Konkurrenz zwischen regulierten Börsen und unregulierten alternativen Handelsplätzen sinnvoll ist, bzw inwieweit die gravierenden Regulierungsmängel durch Re-Regulierung abgedeckt werden sollen. Dabei werden alle Marktsegmente – von den Finanzinstituten, den Finanzdienstleistern bis zu den Marktplätzen sowie der Rohstoffhandel – miteinbezogen.

Im Zuge der Finanzkrise und den Beschlüssen der G20² folgend, hat die Europäische Kommission eine beachtliche Zahl von Gesetzesvorschlägen auf den Weg gebracht. Die wichtigsten Vorschläge zur Regulierung der Finanzmärkte betreffen va die Neudefinition der Aufgaben von Finanzmarktaufsichtsbehörden und die Verbesserung der Transparenz³.

Wie groß inzwischen der unregulierte Handel geworden ist, zeigen Schätzungen, die von einem OTC („Over the Counter“ = außerbörslichen)-Anteil von 80 bis 90% des Handels mit Finanzprodukten ausgehen. Unter Berufung auf die Vertragsfreiheit verboten sich die Finanzmarktakteure geradezu jeden Eingriff, der Fantasie zur Erfindung immer waghalsigerer Produkte mit dem Ziel, das Risiko so weit wie möglich auf Dritte zu überwälzen, waren keine Grenzen gesetzt. Und das Spekulieren geht weiter.

Der BIZ-Bericht⁴ aus dem Frühjahr 2011 ergibt, dass im Vergleich zu 2007 das Wachstum bei OTC-Derivaten in den letzten drei Jahren extrem angestiegen ist. Im Juni 2010 betrug der Referenzbetrag der Außenstände 583 Mrd US-Dollar, 15% höher als 2007. Hinzu kommen die Auswirkungen des elektronischen Handels, also des Computerhandels auf Basis algorithmischer Formeln. Im Sekundentakt werden Kauf- und Verkaufsaufträge abgegeben. Die BIZ stellt fest, dass der tägliche Devisenmarkt einen Umsatz von 4 Mrd US-Dollar im April 2010 erreichte, 20% höher als 2007. Dieses unglaubliche Wachstum schreibt sie den Hochfrequenz-HändlerInnen zu, die dergestalt das gehandelte Volumen aufblähen.

2) Wichtig va jene vom April 2009 in London, wo eine 1.000 Mrd USD-Spritze zur Bekämpfung der Krise sowie die Einleitung von umfassenden Regulierungsmaßnahmen für den Finanzsektor von den Regierungschefs beschlossen wurden.

3) Verordnungsentwürfe betreffend OTC-Derivate und zentrale Gegenparteien, betreffend Leerverkäufe und CDS, aber auch die bereits verabschiedete Richtlinie betreffend Manager von Hedgefonds.

4) Bank für Internationalen Zahlungsausgleich bzw Bank for International Settlements.

Neue Marktordnung oder Regulierung?

Bereits anlässlich der Lehmann-Pleite in der Finanzkrise 2008 zeigte sich, dass die Höhe der ungedeckten Außenstände aufgrund der Komplexität der gehandelten Produkte und des Systems der Schattenbanken, ua der sogenannten SIVs⁵, nicht genau beziffert werden konnte.

Kann in diesem Szenario nachträgliches Regulieren genügen? Reicht es, sich auf die Aufsichtsbehörden zu verlassen, denen die nahezu unerfüllbare Aufgabe übertragen werden soll, auf einem intransparenten Markt Insiderhandel oder Marktmanipulationen aufzudecken oder gar das Entstehen neuer Spekulationsblasen zu verhindern?

Die Antwort der AK ist klar: Nein. Der Versuch, den Finanzmarkt nachträglich zu regulieren, vermittelt eine falsche Sicherheit. Sind einmal faule Produkte im Verkehr bzw werden fahrlässig risikoreiche Geschäftspraktiken nicht unterbunden, ist der Schaden aufgrund der Vernetztheit der Finanzmärkte bereits viel zu groß. Notwendig ist die Herstellung einer Marktordnung, die eine Produktzulassung sowie die Erfüllung von Qualitätsstandards der MarktteilnehmerInnen vorsieht.

MiFID – Was ist das?

In diesem Zusammenhang wird der neueste Vorschlag der Europäischen Kommission interessant, der zu „MiFID“, also die „Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente“⁶ im Rahmen einer Konsultation⁷ eine großangelegte Revision vorschlägt. Worum geht es dabei?

1) Wettbewerb der Handelsplätze

Die MiFID wurde bis dato als „KonsumentInnenschutzrichtlinie“ gehandelt. Der Text der Richtlinie lässt jedoch schnell erkennen: Hier geht es hauptsächlich um eine weitere Deregulierung der Finanzmärkte. Die Idee, die dahinter steckte, war, den Wertpapierhandel abseits der beaufsichtigten Börsen zu ermöglichen und zu fördern und dadurch die Transaktionskosten der HändlerInnen zu reduzieren. Sprich: Die bis dahin bestehenden nationalen Börsen in einem relativ übersichtlichen Regulierungsrahmen sollten sich dem Wettbewerb stellen.

Dass dies auf Kosten der Transparenz, Sicherheit und Verlässlichkeit der Handelsplätze ging, ist nicht wirklich überraschend. Hinzu kam, dass die alternativen Handelsplätze meist als Kooperation großer Finanzinstitute entstanden sind, die den kleinen InvestorInnen den Zutritt zu solchen Handelsplätzen verwehrten. Für die Börsen bedeutete dies die Einführung von ungesundem Wettbewerb und Regulierungsarbitrage auf Kosten der AnlegerInnensicherheit.

5) Structured Investment Vehicle: Tochterfirmen, die Banken für besonders riskante Geschäfte nutzten und meist dort angesiedelt wurden, wo es wenig bis keine Regulierung gab (Schattenbanken). Sie unterlagen keinen Eigenkapitalvorschriften und konnten zu 100% mit Fremdfinanzierung arbeiten.

6) 2004/39/EC.

7) Im Rahmen einer öffentlichen Konsultation holt die Europäische Kommission die Meinung interessierter Dritter zu ihren Gesetzgebungsvorhaben ein.

2) Schutz der KleinanlegerInnen

Die zum Schutz der KleinanlegerInnen vorgesehenen Bestimmungen erwiesen sich mangels Produktkontrolle und ausreichender zivil- und strafrechtlicher Konsequenzen als völlig zahnlos – wie sich bspw am Fall der Tochtergesellschaften der Meinel-Bank zeigte. Den KundInnen wurden hochrisikante Anleihen als quasi mündelsichere Wertpapiere verkauft. Der OGH bestätigte in diesem Zusammenhang die Meinung der AK, dass die Börsenprospekte der Meinel European Land irreführend waren⁸. Die Notwendigkeit langwieriger Prozesse zeigt: Ohne vorherige Produktkontrolle, zertifizierte Zulassung („Finanzmarkt-Qualitätssiegel“) und zivilrechtliche Ungültigkeit von Verträgen, die sich auf nichtzertifizierte Produkte beziehen, ist ein befriedigender KleinanlegerInnenschutz nicht möglich.

3) Rohstoffspekulationen

Durch das geschwundene Vertrauen in die Finanzmärkte und ihre Akteure gerät der Rohstoffmarkt immer mehr in den Blickpunkt des Interesses. Finanzinstitute raten den AnlegerInnen, in Rohstoffderivate zu investieren bzw hinterlegen damit selbst ihre Risiken. Laut Bank of America Merrill Lynch legte das Volumen von Rohstofffonds seit Jahresbeginn 2010 um 20 Prozent auf 200 Mrd US-Dollar zu. Auch Investmentbanken wie Goldman Sachs, Morgan Stanley oder die Deutsche Bank, engagieren sich zunehmend im physischen Handel, und treten als Lagerhausbetreiber auf, kaufen Hafenterminals und Schiffe, um aktiv am Rohstoffmarkt teilnehmen zu können. Ob auf diesen Umstand die immer volatileren Rohstoffpreise zurückzuführen sind, ist umstritten⁹. Faktum bleibt, dass die nach der großen Weltwirtschaftskrise 1929 eingeführten Handelsbeschränkungen inzwischen dank des erfolgreichen Lobbyismus seitens großer Finanzinstitute zum Großteil wieder aufgehoben wurden. An den Rohstoffbörsen findet zu 90% virtueller Handel statt, dh die handelnden Personen sind an einer physischen Lieferung der Ware nicht interessiert. Dass es dadurch zu einer ungesunden Aufblähung des gehandelten Volumens kommen kann, aus dem falsche Marktsignale abgeleitet werden, ist nicht von der Hand zu weisen. Den Schaden haben die KonsumentInnen bzw Erzeuger der dritten Welt. Sie müssen die volatilen Preise in Kauf nehmen.

Es ist daher sehr zu begrüßen, wenn die Europäische Kommission im Rahmen der MiFID-neu Überlegungen anstellt, durch Meldepflichten auch die Rohstoffbörsen transparenter zu gestalten und geeignete Handelsbeschränkungen einzuführen.

Europa – wie geht es weiter? MiFID neu

Die SteuerzahlerInnen mussten weltweit mit dem unglaublichen Betrag von 7,3 Billionen Euro¹⁰ den Finanzinstituten unter die Arme greifen. Die Durchführung der Rettungsmaßnahmen wurden effizient und in kürzester Zeit umgesetzt, die entgegenstehenden beihilfenrechtlichen EU-Regeln kurzer Hand außer Kraft gesetzt. Wie sieht aber die Bilanz bei den vom G20-Gipfel geforderten Regulierungsmaßnahmen aus? Bis dato liegen Vorschläge der Europäischen Kommission auf dem Tisch, die nach wie vor die Frage der Produktgestaltung und Produktzulassung sowie des Marktzuganges fast gänzlich ausblenden. Aus Sicht der AK kann daher eine überarbeitete MiFID nur dann zum Erfolg führen, wenn diese Punkte angegangen werden.

8) Insgesamt laufen rd 2.900 Zivilrechtsklagen gegen Meinel European Land, OÖ Nachrichten, 30.09.2010.

9) Der Spekulationsanteil wird von Vertretern von Investmentfirmen auf 70-80% geschätzt, The Guardian, 23.01.2011.

10) Studie der Commerzbank, Handelsblatt vom 29.08.2009.

Vor diesem Hintergrund hat die AK im Rahmen der Konsultation daher folgende Neuerungen gefordert:

NEUORDNUNG DES MARKTES – FORDERUNGEN DER AK

Marktordnung – Voraussetzungen für den Markteintritt
<ul style="list-style-type: none">• Meldepflicht für alle börslichen und außerbörslichen (OTC-)Kontrakte• Errichtung alternativer Handelsplätze nach denselben Grundsätzen wie Wertpapier- und Rohstoffbörsen• Standardisierung aller Finanzmarktprodukte. Nicht-standardisierte Produkte sind nicht handelbar• Verpflichtende Hinterlegung von Mindestsicherheiten im Ausmaß von 25% des Kontraktvolumens• Einschränkung des Hochfrequenzhandels
Regulierung – nachträgliche Korrektur von Marktverzerrungen
<ul style="list-style-type: none">• Unterwerfung der alternativen Handelsplätze unter dieselben Regulierungsvorschriften wie Wertpapierbörsen• Erfassung aller grenzüberschreitenden Kontrakte• Nicht-diskriminierender Zugang zu Marktdaten durch Einführung eines „European Consolidated Tape“• Verschärfung der verwaltungs- und strafrechtlichen Sanktionen unter Berücksichtigung des Vergütungsniveaus bei Finanzmarktmanagern.
Verhinderung von Rohstoffspekulationen
<ul style="list-style-type: none">• Ausschluss von „virtuellen“ HändlerInnen• Einführung von Positionslimits bzw Kontraktbeschränkungen• Verpflichtender Börsenhandel
KonsumentInnenschutz
<ul style="list-style-type: none">• Entwicklung eines Qualitätszeichens („Finanzmarkt-Qualitätssiegel“) für Finanzinstrumente• Generelles Verkaufsverbot von Derivaten oder strukturierten Finanzprodukten an KleinanlegerInnen• Umkehr der Beweislast und Einführung einer Sammelklage zu Gunsten der KleinanlegerInnen• Ausweitung des Schadenersatzanspruches in Richtung Verursacherhaftung• Standardisierung des Risikos und Ausweispflicht bei Verkauf eines Finanzproduktes

3. HANDEL AN STROMBÖRSEN – RAUM FÜR SPEKULATIONEN?

Susanne Wixforth

Traditionell erfolgte der Handel mit Strom außerbörslich (OTC). Seit einigen Jahren wird jedoch ein Teil des Stromhandels auch über Strombörsen abgewickelt. Ob diese zur Transparenz des Handels und zur Findung des „wahren“ Marktpreises beitragen, oder vielmehr eine Plattform für Großkonzerne darstellen, um Insiderhandel und Marktmanipulation zu koordinieren, ist umstritten.

Handelsvolumen und Entwicklung von Strombörsen in Europa

Ein Jahrzehnt nach Öffnung der Strommärkte gibt es in Europa knapp zwei Dutzend Strombörsen: Sie sollen der Preisfindung im Großhandel mit elektrischer Energie dienen. Neben den großen wie der EEX in Leipzig und dem Nord Pool in Skandinavien sind die anderen Handelsplätze jedoch vergleichsweise unbedeutend. So gehört zB die EXAA in Wien, die es seit 1992 gibt, mit einem Handelsvolumen von zuletzt 4,66 Terawattstunden (TWh) zu den eher kleinen. Demgegenüber ist in Leipzig etwa allein der deutsch-österreichische Spothandel mit Strom 200 TWh schwer.

Leipziger Strombörse

Gegründet wurde die Leipziger Börse 2002. Inzwischen ist sie zur wichtigsten und größten kontinental-europäische Börse für den Handel von **Strom, Gas und Kohle** geworden. Ca 30% des Stromhandels wird über die Börse abgewickelt, das entsprach im Jahr 2008 rund 1300 TWh Strom. Der Rest ist OTC-Handel (bilaterale Verträge). Anders beim Ökostrom: Seit 2010 gilt in Deutschland die gesetzliche Verpflichtung, die Kontrakte über die Leipziger Börse abzuwickeln.

In Leipzig werden die Terminkontrakte (Futures) abgewickelt, also langfristige Geschäfte. Der Spotmarkt hingegen wird im Rahmen einer Kooperation an der Pariser Strombörse bedient. Dort werden Strommengen einen Tag lang im Voraus gehandelt. 188 Teilnehmer aus 19 verschiedenen Ländern handeln an der Leipziger Energiebörse. Dazu gehören Kraftwerksbetreiber, Energieversorger, Händler, Großverbraucher, mit dem Übergang zum virtuellen Handel aber auch zunehmend Banker und Broker.

Seit der Liberalisierung des Strommarktes verlagert sich der Handel zunehmend von bilateralen Verträgen (OTC-Kontrakte) hin zum Börsenhandel. Fand an der Leipziger Börse ursprünglich physischer Handel zwischen Produzenten und Händlern statt, hat sich dieser inzwischen in Geschäft ohne realen „Warenstrom“ verwandelt. Die Börse (und zentrale Gegenpartei) handelt nicht auf Basis von Stromfahrplänen, nach denen konkret vorhandene Strommengen vom Produzenten an Händler zugeteilt werden. Vielmehr nimmt sie Angebote von Strommengen entgegen – egal ob der Verkäufer über diese verfügt oder nicht – und verkauft sie.

Preisprobleme an der Leipziger Börse

Im Zuge der verstärkten Verlagerung des Stromhandels an die Börse werden – nicht zuletzt in den Medien – immer wieder Stimmen laut, die bezweifeln, dass die Börsen und ihre Aufsichtsbehörden in ihrer derzeitigen Organisation Marktmachtmissbrauch, Spekulation und Insiderhandel ausreichend überwachen bzw bekämpfen können. Konkret sind laut Medienberichten **drei Problembereiche** auszumachen, die im Folgenden dargestellt und bewertet werden:

1) Marktmachtmissbrauch

Nach Ansicht des Bundeskartellamts haben die vier großen Energiekonzerne RWE, E.on, Vattenfall und EnBW eine zu große Marktmacht, die es ihnen erlaubt, den Strompreis missbräuchlich zu beeinflussen. Nachdem 2003 bis 2007 die Preise für die Grundlastlieferungen im jeweiligen Folgejahr um 140% von rund 25,- € auf 60,- € gestiegen waren, wurde untersucht, ob die Konzerne zu Zeiten mit besonders hoher Nachfrage gezielt weniger Strom produzieren, um die Preise im Großhandel – und damit für die Endverbraucher – in die Höhe zu treiben. Die Untersuchung zeigte, dass jedes der Unternehmen zu bestimmten Zeiten „für die Deckung der Stromnachfrage in Deutschland unverzichtbar“ gewesen ist. Mangels ausreichender Marktdaten hat das **Bundeskartellamt jedoch keine „systematische und gravierende Zurückhaltung von Erzeugungskapazitäten“** nachweisen können. **Einen Missbrauch schloss es jedoch nicht aus.**¹¹ Das Problem hier ist die mangelnde Transparenz, um einen solchen nachweisen zu können.

2) Marktmanipulation auf Termin- und Spotmarkt

- **Spotmarkt**

Auf dem Pariser Spotmarkt – als Kooperationspartner der Leipziger Börse – gibt es lediglich eine beschränkte behördliche Aufsicht: Die französische Aufsichtsbehörde ist nur für den Handel in Frankreich und den grenzüberschreitenden Handel zuständig. Der in Paris abgewickelte deutsche (und österreichische) Spotmarkt bleibt der Selbstregulierung überlassen. Die deutsche Strombörse ist also „off-shore“ gegangen. Erschwerend kommt hinzu, dass strafrechtliche Regelungen zum Insiderhandel gänzlich fehlen. Die Tragweite dieser fehlenden Regulierung wird in den Kommentaren als immens eingeschätzt, da die Spotbörse preisbestimmend für den außerbörslichen Handel (OTC) und den Terminmarkt wirkt. Denn die Terminmärkte (Futures) hängen von den Trends der kurzfristigen Preise (Spotmarkt) ab. Käme es durch Insiderhandel oder Marktmanipulation des börslichen Spotmarktes zu einer Überhöhung der Terminpreise für das kommende Jahr um nur 1%, dann hätte dies Mehrkosten von einer Viertelmilliarde Euro pro Jahr zur Folge.¹²

- **Futurehandel**

Durch die börsliche Organisation des Stromhandels wird inzwischen jede Kilowattstunde laut Schätzungen sechs- bis siebenmal gehandelt. So wurde in den letzten Jahren auch für die TIWAG die Spekulation mit Futures eine wichtige Geschäftssparte. Sie ging mit vierzehn Kraftwerksanlagen zwecks Cross-Border-Handels an die Leipziger Strombörse. Dort spekulierte sie 2008 mit rund 22 TWh Fremdstrom, wobei sie mit Future-Verträgen auf spätere Verkaufsgewinne spekulierte. Da sich der Strompreis parallel zum Öl-Preis entwickelte, der

11) Focus, 13.01.2011

12) FAZ , 19.11.2010

sich 2008 auf fast 200 US-Dollar pro Barrel zubewegte, kaufte die TIWAG im Terminhandel Unmengen von sogenannten Optionen, Futures und Forwards. Diese musste sie zum fixierten Termin extrem überpreisig abnehmen, während sie aufgrund des Preisverfalls dieselbe Qualität auf den Spotmärkten um die Hälfte hätte kaufen können. Lag der Preis für eine Megawattstunde (MWh) Grundlast an der Strombörse Ende Oktober 2008 noch bei ca. 85,- €, so stürzte er Ende Jänner 2009 auf 37,- €/MWh ab. Im gleichen Verhältnis ist der Preis für Spitzenstrom, den die TIWAG gewinnbringend im Ausland verkaufen wollte, von 118,- € (Oktober 2008) pro MWh auf 46,- € (Jänner 2009) gefallen. Daraus resultierte bei der TIWAG ein Verlust von 35 Mio € im Bereich Stromhandel.¹³

- **Ökostrom**

Das vermehrte Überangebot an Ökostrom auch zu Zeiten geringen Bedarfs wird künftig noch häufiger zu kurzfristig negativen Strompreisen – dh der Verkäufer muss dafür zahlen, dass ihm der Strom abgenommen wird – führen. 2009 war dies an der Leipziger EEX schon 244 Stunden lang der Fall. An besonders windigen Tagen entsteht so oftmals ein reichhaltiger Überschuss an Energie, der an der Energiebörse Freiraum für Spekulationen mit dem Wetter zulässt. Kurzzeitig betrug der Preis bis zu 1.500,- € je MWh. So viel mussten die Verkäufer zahlen, um Abnehmer für ihren Strom zu finden. In normalen Zeiten bekam ein Verkäufer im Jahr 2009 etwa 50,- € für die Lieferung einer MWh.¹⁴ Davon profitieren können wiederum österreichische Pumpspeicherbetreiber (va Verbund), die mit billigem Strom Wasser hochpumpen, um die Elektrizität dann später zu Spitzenpreisen zu verkaufen.¹⁵ Um Spekulationen zu verhindern, begrenzte die deutsche Bundesnetzagentur 2010 die maximale Bandbreite der negativen Strompreise auf einen Betrag zwischen minus 150,- € und minus 350,- € pro MWh, bevor der Handel ausgesetzt wird. Mit diesem Limit soll sichergestellt werden, dass das notwendige Marktsignal noch von den Preisen ausgeht.¹⁶

3) Die niedrigen Strompreise an der Börse werden nicht an die VerbraucherInnen weitergegeben

Auf Basis der Vermutung, dass Preissenkungen nicht an die KonsumentInnen weitergegeben werden, wurde anlässlich eines Vergleichs der Einkaufspreise an der in Leipzig mit den Tarifen der KundInnen festgestellt, dass die Preise an der Leipziger Strombörse seit 2008 um 30 bis 40 Prozent gesunken sind, während die Stromkunden im gleichen Zeitraum durchschnittlich sieben Prozent mehr zahlten. Demnach würden die Konzerne die niedrigeren Einkaufskosten nicht entsprechend an die Endverbraucher weitergeben. Die Konzerne hätten durchschnittlich 0,8 Cent pro kWh geringere Beschaffungskosten, heißt es in der Analyse, die im Auftrag der Grünen im deutschen Bundestag erstellt wurde. Bei einem gesamten Absatz in Deutschland von rund 131 Milliarden kWh ergebe sich daraus „eine Summe von einer Milliarde Euro“, die den VerbraucherInnen nicht weitergegeben werden. Zwischen dem 1. September 2009 und dem 1. März 2010 sank der Strompreis an der EEX an 29 Tagen ins Minus. Am 4. Oktober 2009 betrug er sogar den Rekordminuswert von -1.499,- Euro pro MWh.¹⁷

13) dietiwag.org, 06.04.2009

14) FAZ, 10.12.2009

15) Der Standard, 04.10.2010

16) Handelsblatt, 04.08.2010

17) Die Zeit, 03.08.2010

Resümee

Durch den Übergang auf „virtuellen“ Stromhandel 2010 ist an der Leipziger Börse eine Zunahme von Finanzinstituten als Marktteilnehmer festzustellen. Sie bieten den Produzenten und Abnehmern die Abwicklung des Futurehandels als Dienstleistung an. Daraus entsteht auch hier – wie auf anderen Rohstoffmärkten – die Problematik, dass vermehrt Anbieter und Verkäufer auftreten (nämlich die Finanzinstitute), die sich bezüglich der handelbaren Mengen auf Fremdanalysen verlassen. Dadurch kann erheblich mehr Strom an der Börse verkauft/gekauft werden, als tatsächlich produziert/verbraucht wird.

Verstärkt wird dieses Problem durch das kurzfristige Überangebot aus Windkraft und Photovoltaik. Durch das Einziehen einer negativen Preisuntergrenze wird die Volatilität und das Spekulationselement zwar eingeschränkt, aber nicht beseitigt. Aufgrund des Fehlens von Meldepflichten bzw einer zentralen Meldestelle ist es für den Sanktionsausschuss der Börse bzw die Börsenaufsicht schwierig, rechtzeitig zu erkennen, ob durch Fehleinschätzung solcher „virtueller“ Akteure Marktverwerfungen entstehen. Eine mögliche Fehleinschätzung bezüglich des Strompreises wird zwar mit der Abwicklung der Futures (Terminkontraktgeschäfte) offensichtlich, allerdings müssen die VerbraucherInnen bis dahin möglicherweise überhöhte Preise zahlen bzw kann es zur Lieferunmöglichkeit bzw Abnahmeproblemen kommen.

Auch das quartalsweise Energiepreismonitoring der AK betreffend Strom/Gas bestätigt das zunehmende Auseinanderdriften von Großhandels- und Endkundenpreisen. EVN und Wien Energie bieten zwar „Floating-Tarife“ an, die es den Kunden ermöglichen sollen, an der Entwicklung der Börsenpreise direkt teilzuhaben, dies kann allerdings mangels entsprechender Missbrauchs- und Insiderhandelsaufsicht für die Kunden auch negative Auswirkungen haben.

Handlungsbedarf für die Zukunft

Grundsätzlich bietet der Handel an Börsen statt OTC den Vorteil, dass der Markt transparenter wird. Voraussetzung dafür ist allerdings die Schaffung entsprechender gesetzlicher Rahmenbedingungen. Ist dies nicht der Fall, so bringt der börsliche Handel keine Vorteile, im Gegenteil: Aufgrund der hohen Marktkonzentration im Strombereich schafft er insbesondere auf dem Spotmarkt (mit den entsprechenden Auswirkungen auf den Terminmarkt) günstige Voraussetzungen für Insiderhandel.

Dass Handlungsbedarf besteht, ist zumindest auf europäischer Ebene erkannt worden. Derzeit befindet sich der Richtlinienvorschlag „REMIT“¹⁸ der Europäischen Kommission betreffend Integrität und Transparenz des Energiemarktes im Europäischen Rat und Europäischen Parlament in Diskussion. Er zielt auf die Einführung einer Meldepflicht aller relevanten Daten aus dem Stromgroßhandel bei einer zentralen Meldestelle (ACER¹⁹) ab. Dies wird jedoch nicht ausreichen, gerade wo sich erwiesen hat, dass das kartellrechtliche Missbrauchsverfahren aufgrund der Marktstrukturen und auch der fehlenden Marktdaten derzeit zahnlos ist. Auch ist es politisch inakzeptabel, dass die StromkundInnen bis zur Fälligkeit der Terminkontrakte möglicher Weise spekulativ überhöhte Preise zahlen, da erst im Augenblick des „matchings“, also der Glattstellung der offenen Positionen klar wird, ob Angebot und Nachfrage übereinstimmen.

18) Regulation on Energy Market Integrity and Transparency, KOM (2010)726

19) Agency for the Cooperation of Energy Regulators, Ljubljana

Aus diesen Erkenntnissen ergeben sich aus Sicht der AK in Bezug auf die Strom- bzw Energiebörsen für den Termin- und Spotmarkt folgende Forderungen:

- **Strafrechtliche Bestimmungen gegen Insiderhandel** müssen gesetzlich normiert werden, eine freiwillige Selbstverpflichtung (Code-of-Conduct durch die Börse) reicht keinesfalls aus.
- **Gesetzliche Meldepflicht bezüglich aller Warentransaktionen** (Strom, Gas, Öl)
- **Ausschluss von Finanzinstitutionen vom Handel.** Die physischen Händler müssen sich ihre Liquidität im Vorfeld beschaffen (durch entsprechende Garantien ihrer Hausbanken)
- **Einführung von adäquaten Margins und Sicherheitsleistungen** als Voraussetzung für die Teilnahme am Börsenhandel
- **Verpflichtender Handel über die Börsen**, kein OTC-Handel
- **Möglichkeit der kurzfristigen Preisregelung**, wenn der Großhandelspreis längerfristig unter dem Endabnehmerpreis liegt
- **Behördliche Aufsicht der Spotmärkte**, auch für grenzüberschreitende Geschäfte.

4. ENERGIEARMUT IM REICHEN ÖSTERREICH

Susanne Wixforth, Dominik Pezenka

Armutsfalle – prekäre Arbeitsverhältnisse, steigende Lebensmittel- und Energiepreise. Kann die Strom- bzw Gasrechnung nicht mehr bezahlt werden, droht in letzter Konsequenz die Abschaltung. Dass dies in einem reichen Land wie Österreich, das sich bereits kurz nach der Finanzkrise wieder als Exportweltmeister feiern lässt und in dem überproportional viele Superreiche beherbergt sind²⁰, nicht vertretbar ist, sollte eine Selbstverständlichkeit sein. Folglich sollten Maßnahmen gegen Energiearmut auch für die Politik ein wichtiges Anliegen sein. Weichen in diese Richtung werden schon durch die 3. Energiebinnenmarkttrichtlinie²¹ gestellt, die einige Eckpunkte zu diesem Thema ins österreichische Energierecht gebracht hat.

Mit der Finanzkrise und den stetig steigenden Energiepreisen werden das Thema „Energiearmut“ und die Frage nach der ausreichenden Regulierung des liberalisierten Energiemarktes für die KonsumentInnen immer wichtiger. Zu berücksichtigen ist bei den Überlegungen zur Energiewirtschaft vor allem auch, dass die Energieunternehmen Leistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse erbringen, weshalb sie auch besonderen Pflichten unterliegen.

In Österreich kommen statistisch auf je hunderttausend österreichische Haushalte acht Haushalte, die ein Vermögen von mehr als 100 Mio Dollar (69,5 Mio €) aufweisen. Gleichzeitig konnten in Österreich 333.000 Menschen im Jahr 2008 ihre Wohnungen und Häuser nicht angemessen heizen. Viele Menschen wissen nicht, wie sie ihre Stromrechnungen bezahlen sollen. Die Wirtschaftskrise und die steigende Arbeitslosigkeit verschlimmern diese Situation. Die Preise für Strom steigen für die Haushaltskunden auf hohem Niveau kontinuierlich an²². Obwohl die Börsenpreise für Strom äußerst volatil sind und Ausschläge auf der Leipziger Börse Minuspreise bis zu 3.000 € aufweisen, werden sinkende Großhandelspreise kaum oder erst stark zeitverzögert an die Haushaltskunden weitergegeben. So zeigt das Energiepreismonitoring der AK²³, dass die Großhandelspreise für Strom und Gas 2008 einen sprunghaften Anstieg verzeichneten, der sich weitgehend ohne Zeitverzögerung in den Energiepreisen der Energieversorger widerspiegelte. Mit Ende 2008 begannen die Börsenpreise rapide zu sinken und stabilisierten sich 2009 (Strom: November, Gas: Oktober). Im April 2011 lagen Gas um 9 Prozent und Strom um 20 Prozent unter dem Ausgangspunkt vor dem Preisanstieg 2008. Kein einziger Stromversorger senkte im Beobachtungszeitraum seine Preise – im Gegenteil: Alle, bis auf einen Versorger, hoben ihre Preise sogar an. Die Gasversorger senkten ihre Preise mit Beginn des Verfalls der Großhandelspreise, allerdings in deutlich geringerem Ausmaß, sodass die Gaspreise im Großen und Ganzen immer noch über dem Ausgangspunkt liegen. Hinzu kommt, dass gerade ein-

20) APA, 01.06.2011

21) Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.07.2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG, ABl L Nr 211 (vom 14.08.2009), Seite 55; Richtlinie 2009/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.07.2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG, ABl L Nr 211 (vom 14.08.2009), Seite 94.

22) E-Control, Quarterly Vol I 2011

23) Energiepreismonitoring, April 2011, www.wien.arbeiterkammer.at

kommensschwache Haushalte besonders oft durch Zusatzkosten bei Strom und Gas belastet werden. Mahnspesen, Gebühren für Ratenzahlungen sowie Ab- und Einschaltkosten sind häufige Zusatzbelastungen für diese Haushalte. Wie eine Erhebung der AK im Frühjahr 2010 ergab, variiert die Höhe dieser Kosten in Österreich je nach Netzanbieter sehr stark. Kosten für Abschaltungen oder Anschaltungen betragen bis zu 72 Euro (Normalarbeitszeit) bzw 132 Euro (außerhalb Normalarbeitszeit)²⁴.

Was ist bereits geschehen – was bleibt zu tun?

Im Rahmen der Umsetzung des dritten Energiebinnenmarktpaketes ins österreichische Elektrizitätsordnungs- und -wirtschaftsgesetz (EIWOG 2010) sowie ins Gaswirtschaftsgesetz (GWG 2011) wurde ein erster wichtiger Schritt zum Schutz der HaushaltskundInnen gesetzt. Die Rahmenbedingungen für schutzbedürftige KundInnen („vulnerable consumers“) sind jedoch weiter zu verbessern.

So bleibt die soziale Grundversorgung weiterhin ungesichert. Denn die wohlfahrtsstaatlichen Transferleistungen reichen bei den steigenden Preisen oft nicht aus, um die Stromkosten abzudecken. Aus den besonderen Verpflichtungen der Elektrizitätswirtschaft, die Aufgaben im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse zu erfüllen hat, wäre in weiterer Folge zu überlegen, einen „Sozialfonds“ – gespeist aus bestimmten Beträgen der Energieunternehmen – einzurichten, aus dem Ausgleichzahlungen für schutzbedürftige KundInnen erfolgen.

Aber auch andere Varianten zur Bekämpfung der Energiearmut sind vorstellbar:

Das Modell „Grundversorgung“,

das sich am System der Zuschussleistungen zu Fernsprechentgelten orientiert. Die anspruchsberechtigten Personen würden von den Fixkosten befreit und ein jährliches Gratis-Stromkontingent von 1.000 kWh bekommen – für den Verbrauchsanteil, der über dem 1.000 kWh-Kontingent liegt, müssten die Haushalte den Standardtarif bezahlen.

Das Modell „Netzgebührenbefreiung“,

das eine Befreiung einkommensschwacher Haushalte sowohl von den verbrauchsunabhängigen als auch den verbrauchsabhängigen Preisbestandteilen im regulierten Netzbereich vorsieht. Nachteil dieses Modells ist, dass der Anreiz für Verbrauchsreduktionen verringert wird, da eine Befreiung auch im Bereich von verbrauchsabhängigen Strompreiskomponenten erfolgen würde.

Das Modell „Fixkosten-Befreiung“,

bei dem einkommensschwache Haushalte ausschließlich von den fixen Preisbestandteilen der Stromrechnung befreit werden. Zu den fixen, also verbrauchsunabhängigen Preisbestandteilen zählt die Grundpauschale-Energiepreis, die Leistungspauschale-Netzpreis und das Entgelt für Messleistungen.

24) Nebenkostenschungel bei Strom und Gas, www.wien.arbeiterkammer.at

Grundsätzlich sollte jede Form der Energiekosten-Entlastung von einkommensschwachen Haushalten mit einer verpflichtenden, kostenfreien Vor-Ort-Energieberatung verbunden sein.

Denn: laut E-Control GmbH können durch Energieberatungsgespräche und einer Änderung des Energie-Verbrauchsverhalten bis zu 25% des Energieverbrauchs eingespart werden. Um den Energieverbrauch von Haushalten nachhaltig zu senken, sollten daher unabhängige Energieberatungsstellen mit qualifiziertem Fachpersonal eingerichtet werden. Überlegenswert wäre darüber hinaus eine Weiterbildungsaktion für SozialarbeiterInnen öffentlicher Institutionen und anerkannter Hilfsorganisationen, damit sie bei ihren Beratungsgesprächen auch Maßnahmen zur Energiekostensenkung empfehlen können. In der Regel sind es nämlich diese SozialarbeiterInnen, die über einen „guten Draht“ zu Personen mit finanziellen Problemen verfügen. Noch sind auch die Regelungen hinsichtlich des „Versorgers letzter Instanz“ in den Ausführungsgesetzen der Länder sehr unterschiedlich geregelt. In Zukunft sollte eine allgemeine Kontrahierungspflicht für alle Energieunternehmen eingeführt werden, die in dem jeweiligen Versorgungsgebiet Energielieferungen anbieten. Das heißt, Strom- und GaskonsumentInnen soll das Recht auf einen Vertragsabschluss zu den gültigen AGBs und zum Standardtarif des jeweiligen Unternehmens eingeräumt werden; also zu jenen Bedingungen, zu denen die Mehrzahl der unter Vertrag stehenden HaushaltskundInnen beliefert werden, ohne etwaige „Risikozuschläge“²⁵.

Auch die Nebengebühren, wie insbesondere Kosten für An- und Abschaltungen, Installierung von Prepayment-Zählern, Gebühren für Ratenzahlungspläne oder Mahnspesen werden zukünftig bundesweit einheitlich geregelt: Für An- und Abschaltung dürfen nicht mehr als insgesamt 30 Euro verrechnet werden. Und für Nebengebühren – wie Mahngebühren – hat die Regulierungsbehörde Entgelte in angemessener Höhe festzulegen, wobei bei der Höhe auf die soziale Verträglichkeit zu achten ist²⁶. Außerdem wurden Mindeststandards für das Mahn- und Abschaltungsverfahren eingeführt. Zukünftig darf der Strom nur nach zwei schriftlichen Mahnungen und einem darauf folgenden eingeschriebenen Ankündigungsschreiben abgeschaltet werden. Mit diesen Neuregelungen im EIWOG wurden wesentliche Forderungen der AK gesetzlich verankert und erste Schritte gesetzt, um einkommensschwache Haushalte vor einer Kostenfalle zu schützen.

Um schließlich für die weitere Zukunft die richtigen politischen Maßnahmen planen zu können, bedarf es einer empirischen Erfassung dieses Themas, indem ein Berichtswesen „Energiearmut“ eingeführt wird. Der Regulierungsbehörde kommt zukünftig die Aufgabe zu, diese Daten zu sammeln. Der Behörde beratend zu Seite steht die so genannte „Taskforce KonsumentInnen“²⁷, die ua aus Vertretern der Bundesarbeitskammer, dem Konsumentenschutzministerium und dem österreichischen Gewerkschaftsbund besteht. Die Beratung umfasst allgemeine konsumentenschutzrechtliche Fragen sowie Fragen rund um die Energiearmut.

Bedauerlich ist allerdings, dass es keinen eigenständigen Bericht zur Energiearmut geben wird, sondern dieser nur als Teil des Marktberichtes der E-Control publiziert wird. Trotzdem ist es ein erster Schritt, um die Datenlage rund um das Thema Energiearmut zu verbessern – und damit auch für die Schaffung einer fundierten Grundlage, um effektive Maßnahmen für schutzbedürftige Haushalte rechtlich verankern zu können.

25) Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2010 (EIWOG 2010) § 77 und Ministerratsvorlage zum Gaswirtschaftsgesetz (GWG 2011) §124

26) EIWOG 2010 § 58 und Ministerratsvorlage zum Gaswirtschaftsgesetz (GWG 2011) § 78

27) Energie-Control-Gesetz (E-ControlG) § 28;

5. DER ROHSTOFF WASSER – ZU KOSTBAR FÜR PROFITDENKEN!

Iris Strutzmann

Einleitung

Bereits in der EU-Wasserrahmenrichtlinie, die 2000 beschlossen wurde wird festgelegt, dass Wasser keine übliche Handelsware ist, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss. Am 27. Juli 2010 wurde der Zugang zu sauberem Trinkwasser von der Vollversammlung der UNO in die allgemeine Erklärung der Menschenrechte aufgenommen. Ein wichtiges Zeichen, denn weltweit haben fast eine Milliarde Menschen keinen Zugang zu sauberem Wasser und rund 2,6 Milliarden Menschen keinen Zugang zu einfachen sanitären Anlagen. Als Lösung für dieses Problem wird unter anderem auch von internationalen Organisationen wie OECD, EBRD die Privatisierung von Wasser bzw die Bildung von Public Private Partnerships (PPPs) angeregt, um die Wasserversorgung sicherzustellen. Allerdings stellt sich die Frage, in welchem Interesse die Privatisierung bzw Liberalisierung der Wasserversorgung tatsächlich stattfindet. Beispiele weltweit zeigen wenig Positives.

Wasserversorgung und Privatisierungen in Europa

In Frankreich wurde die Verwaltung der Wasserversorgung bereits unter Napoleon in die Hände der Privatwirtschaft gelegt. Heute zählen die französischen Wasserkonzerne Veolia Environnement und Suez Environnement weltweit zu den wichtigsten Global Players. In Frankreich sind rund 80% der Wasserversorgung unter ihrer Ägide. In Paris wurden manche Wasserdienstleistungen über 100 Jahre von Privatfirmen gemanagt.

In England und Wales wurde die Wasserversorgung Ende der 80er Jahre unter der Regierung von Margaret Thatcher völlig privatisiert. In Schottland und Wales blieb die Wasserversorgung in öffentlicher Hand.

In Deutschland fand nach der Liberalisierung des Energiesektors (1998) eine breite Diskussion um eine Liberalisierung im Wassersektor statt. Im Jahr 2002 entschied sich der Bundestag gegen eine Liberalisierung aber für eine strukturelle Modernisierung. Daraufhin hat sich in Deutschland das Modell der Teilprivatisierung etabliert: Private Firmen halten Anteile an öffentlichen Unternehmen, aber die Regierungen behalten die Kontrolle über die Mehrheit der Anteile. So halten dort heute private Firmen rund 20% der Anteile an der Wasserversorgung.

In Österreich mischt der niederösterreichische Energieversorger EVN mit an der europäischen Privatisierung des Wassermarktes. Er hat 2010 seine Anteile vergrößert und sich in der Tschechischen Republik und in Slowenien eingekauft. In Europa sind folgende Länder von der Privatisierung des Wassersektors betroffen: Tschechische Republik, Frankreich, Ungarn, Spanien und das Vereinigte Königreich. In anderen Ländern gibt es vergleichsweise kleine Privatisierungen, wie in Deutschland, Italien, Polen, Portugal, Rumänien, der Slowakei und Slowenien.

In Österreich ist die Wasserversorgung fast ausschließlich über die Gemeinden organisiert und die Beteiligung privater Firmen sehr gering. Der einzige große niederösterreichische Verband NÖSIWAG wurde 2001 an das Energieunternehmen EVN (zu 51% im Eigentum des Landes Niederösterreich) verkauft und die Salzburg AG gehört zu 25% der Energie AG OÖ. Weitere Privatisierungsbestrebungen scheiterten am Widerstand der Bevölkerung. So auch in Klagenfurt, als über zwei Jahre die französische Firma Veolia Environnement mit einer Subfirma an der städtischen Wasserversorgung beteiligt war. Im Jahr 2009 schied die Firma nach einem zweijährigem „Intermezzo“ aus dem städtischen Unternehmen wieder aus.

Ein Rechnungshofbericht aus dem Jahr 2008, der die Wasserversorgung in Klagenfurt, Villach und Innsbruck unter die Lupe genommen hatte, kommt zu dem Schluss, dass in Villach – wo die Wasserversorgung zu 100% im Eigenbetrieb organisiert ist (über ein Wasserwerk) – am besten funktioniert und am billigsten für die KonsumentInnen ist²⁸. Auch die Klagenfurter Stadtwerke befindet sich zwar in 100%igem Eigentum der Gemeinde, ist aber als Aktiengesellschaft organisiert. Die Innsbrucker Wasserversorgung wird durch eine Aktiengesellschaft organisiert, die zu 50,001% der Stadt Innsbruck und zu 49,999% dem Land Tirol gehört. Diese Untersuchung zeigt, dass es zumindest in größeren Kommunen besser ist, wenn die Wasserversorgung zu 100% in öffentlichem Eigentum liegt.

Was bringt die Privatisierung?

Im Vorfeld einer Privatisierung wird von den Konzernen gerne eine Verbilligung des Wasserpreises für die KonsumentInnen und einer Verbesserung der Infrastruktur versprochen. Aber, wie soll das möglich sein? Schließlich möchten die Firmen auch Gewinne erzielen, und die Erhaltung von Infrastruktur ist teuer. So investieren die Wiener Wasserwerke für die Versorgung der rund Zwei-Millionen-Stadt beispielsweise jährlich rund 30 Millionen Euro in Neubau, laufende, planmäßige Erneuerungen und in Reparaturen des Wiener Wasserrohrnetzes²⁹.

Beispiele aus England, Wales und Frankreich zeigen, dass sich diese Versprechungen nicht bewahrheiten. So wurden die Wasserpreise für die KonsumentInnen in diesen Ländern seit der Privatisierung stark angehoben. Auch investieren die privaten Firmen weniger in die Erhaltung der Infrastruktur der Wasserversorgung als notwendig.

Die Arbeiterkammer Wien und der Österreichische Städtebund haben bereits 2003 eine sehr umfangreiche Vergleichsstudie der Siedlungswasserwirtschaft (in Österreich, England und Wales, Frankreich, Deutschland und den Niederlanden) in Auftrag gegeben. Ziel dieser Studie war es, Qualität und Kosten der Wasserversorgungssysteme (öffentlich/privat) zu vergleichen.

Im Vergleich von privaten und öffentlichen Wasserversorgern punkten die öffentlichen Versorger insbesondere bei Preis und der Qualität des Wassers, aber auch beim Verlust von Wasser. Während der Leitungsverlust in Frankreich 30% und in England und Wales 22% beträgt, liegt dieser Wert in Österreich bei nur 9,5%. Weiters zeigt die Studie, dass im Zuge der Privatisierung von Kommunalbetrieben entstandenen Gesellschaften frei gewordene Stellen nicht nachbesetzten und neue MitarbeiterInnen zu geänderten – meist schlechteren Bedingungen – anstellten. Es kam auch vor, dass bei gleichbleibendem Personalstand die Leistungen ausgeweitet wurden, sodass sich die Arbeitsbelastung pro MitarbeiterIn erhöhte. Insbesondere in England und Wales wurde die Möglichkeit des Out-

28) Vgl Rechnungshofbericht Tirol 2009/10: Wasserversorgung Stadt Villach, Landeshauptstadt

29) Vgl <http://www.wien.gv.at/rk/msg/2011/01/17010.html>

sourcing (Zukauf von Dienstleistungen Dritter anstelle Eigenerstellung) festgestellt³⁰. Bei der Preisgestaltung musste in England die Regulierungsbehörde einschreiten und einen Rahmen für die Erhöhung des Wasserpreises für die KonsumentInnen in einem komplizierten Verfahren festlegen, um die KonsumentInnen vor zu hohen Wasserpreisen zu schützen.

Im Grunde zieht es sich wie ein roter Faden durch die Erfahrungsberichte infolge von Privatisierungen: Die Kommunen glauben, über einen privaten Financier gleichzeitig die Kosten der Wasserversorgung abwälzen und die Bevölkerung dennoch mit Wasser zu leistbaren Preisen versorgen zu können. Nach der Übergabe werden meist die Wasserpreise für die Bevölkerung erhöht, um Gewinnmargen zu erzielen. Gleichzeitig wird in die Infrastruktur zu wenig investiert, was insgesamt zu einer Verschlechterung der Wasserversorgung führt.

Die Rolle der EU

Immer wieder gibt es Diskussionen um eine Liberalisierung des Wassersektors – zumeist unter dem Vorwand der Stärkung des Wettbewerbs auf EU-Ebene. Die Europäische Kommission scheiterte, als sie versuchte über die Binnenmarktstrategie 2003–2006 eine mögliche Privatisierung der Wasserversorgung ins Auge zu fassen. Zum einen gab es Widerstand seitens des Europäischen Parlaments, zum anderen eine breit angelegte Kampagne der Zivilgesellschaft gegen diese Pläne. Schlussendlich zog die EU-Kommission ihre Vorschläge zurück. „Als wichtigste Erkenntnis dieses Prozesses kann Folgendes angeführt werden: Ein direkter marktwirtschaftlicher Wettbewerb ist im Wassersektor aus technischen Gründen nicht möglich. Die fehlenden Verbundleitungen quer durch Europa und die hohen Kosten, die beim Transport von Wasser entstehen würden, verunmöglichen einen solchen Wettbewerb“ (Schenner Elisa, 2006, Seite 109).

Allerdings gibt es immer wieder Bestrebungen die Wasserversorgung für den Wettbewerb zu öffnen. So ist beispielsweise im 2010 vorgelegten Vorschlag von Kommissar Barnier zum EU-Binnenmarktpaket vorgesehen, einen Rechtsakt für Dienstleistungskonzessionen zu erarbeiten. Die Wasserver- und -entsorgung könnte künftig unter solch einen Rechtsakt fallen. Möglichweise würde dies zu verpflichtenden EU-weiten Ausschreibungen bei der Vergabe von Wasserdienstleistungen führen. Es gilt also vorsichtig zu sein und die Schritte der EU-Kommission genau verfolgen, sodass es zu keiner schleichenden Liberalisierung in diesem Sektor kommt.

Die Wasserwirtschaft wird nach EU-Terminologie der Daseinsvorsorge „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ zugeordnet. Im Rahmen der GATS-Verhandlungen (2004) hat die EU die Forderung nach einer Liberalisierung der Wasserver- und -entsorgung erhoben, bzw diese in ihre GATS-Liste der zu privatisierenden Bereiche mit aufgenommen. Da die GATS-Verhandlungen seit Jahren nicht vorangehen, versucht die EU nun über bilaterale Abkommen mit anderen Staaten diese Forderung unterzubringen. So befürchten beispielsweise kanadische Gewerkschaften, dass der Wassermarkt in ihren Ländern im Zuge der derzeit laufenden bilateralen Verhandlungen zwischen der EU und Kanada für europäische Investoren geöffnet werden muss. Diese Sorgen sind nicht ganz unbegründet, da europäische Wasserunternehmen international tätig sind.

30) Vgl Schönback Wilfried et al 2003, S 488 und 537

Wasserkonzerne weltweit

Die weltweit wichtigsten Player sind die französischen Wasserkonzerne Veolia Environnement, Suez Environnement und der britische Konzern Thames Water. Die deutsche RWE engagiert sich seit Ende der 1990er-Jahre auf dem internationalen Wassermarkt, hat sich aber nach dem Verkauf von Thames Water an Kemble Water Limited im Jahr 2006 aus diesem Geschäft wieder zurückgezogen. Andere große Wasserkonzerne sind SAUR, United Utilities und Bechtel Corporation. Weltweit der größte Wasserkonzern ist Velio Environnement mit 88.000 Beschäftigten im Wassersektor und 12,6 Milliarden Euro Umsatz (2009). Der zweitgrößte Konzern, Suez Environnement, beschäftigte weltweit rund 214.000 Personen und erwirtschaftete einen Umsatz von rund 80 Milliarden Euro (Daten aus 2009), davon stammen 12 Milliarden aus dem Wasser- und Umweltbereich³¹. SAUR ist weltweit der drittgrößte Wasserkonzern und agiert in Europa vor allem in Polen, Spanien und Frankreich³².

Veolia Environnement und Suez engagieren sich weltweit. So hat Veolia 1999 die Wasserversorgung in Nairobi übernommen. Die Stadtverwaltung überzeugte den Konzern mit der Aussicht auf einen Gewinn von 15% pro Jahr. Der Preis des Wassers stieg innerhalb weniger Jahre für die KonsumentInnen erheblich an und die Menschen konnten sich die Wasserversorgung nicht mehr leisten (vgl Franke und Herdolor, 2008).

Auch in Europa sind die französischen Firmen Suez und Veolia sehr aktiv. Im Jahr 2010 hat sich die Konzentration dieser beiden Firmen noch verstärkt. So hat zB Veolia die Anteile der UK-Firma „United Utilities“ in Sofia, Tallinn und Bielsko-Biala (Polen) aufgekauft³³.

Re-Kommunalisierung der Wasserdienstleistungen

Trotz der international agierenden Wasserkonzerne gibt es in Europa auch einen gegenteiligen Trend – die Kommunen holen sich ihre Rechte für die Wasserversorgung zumindest teilweise zurück – es findet eine Re-Kommunalisierung statt. Zunehmende Proteste der Bevölkerung zwingen die Kommunen bzw Konzerne dann doch irgendwann zu einem Umdenken, und die Rücknahme der Wasserversorgung aus privater Hand hin in die kommunale Hand, entwickelt zunehmend. International haben aufgrund dieser Proteste in den letzten Jahren in Ländern, wie Bolivien, Uruguay, Argentinien oder Südafrika die Wasserversorgung wieder die Kommunen übernommen. In Uruguay gab es dazu 2006 eine Volksabstimmung, um „Wasser als Menschenrecht“ in die Verfassung aufzunehmen: 64,7% der Bevölkerung unterstützen diese Forderung und der Wasserkonzern Veolia musste daraufhin das Land verlassen (vgl Franke und Herdolor, 2008).

Auch die Stadt Paris hat im Jahr 2010 die Wasserversorgung wieder selbst in ihre Hände genommen. Der 25-jährige Konzessionsvertrag mit Veolia Environnement und Suez Environnement wurde nicht mehr verlängert. Bereits 2011 kündigte die Stadt Paris eine Senkung des Wasserpreises um 8% an. Das erste Mal seit der Zeit von 1980 bis 2009, als die Wasserversorgung noch privatisiert war – in diesen Jahren stieg der Preis für Wasser laufend an.³⁴ Allerdings konnten die beiden Konzerne in Ile-de-France ihre Konzession verlängern.

In der Stadt Berlin hat sich eine Bewegung gebildet (der „Berliner Wassertisch“), die die Offenlegung der Verträge mit dem Wasserkonzern Veolia Environnement und RWE eingefordert hat. In Berlin wurde die Wasserversorgung 1999 von der Stadt zu 51% an diese beiden Konzerne in Form

31) Vgl Högelsberger Heinz, 2011, 38

32) Vgl Hall David und Lobina Emanuela, 2010: Water companies in Europe, 10ff

33) Vgl Hall David und Lobina Emanuela, 2010, Seite 3

34) Vlg <http://www.epsu.org/a/7504>, abgerufen am 20. April 2011

einer Konzession vergeben. Die Verträge, die dabei abgeschlossen wurden, waren über Jahre hinweg streng geheim. Der „Berliner Wassertisch“ hat im Jahr 2010 ein Referendum zur Offenlegung dieser Verträge initiiert, das rund 650.000 BerlinerInnen unterzeichneten. Die Stadtregierung Berlins hat darauf reagiert: Am 12. März 2011 gab sie ein „Gesetz für die vollständige Offenlegung von Geheimverträgen der Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe“ heraus³⁵.

In Italien hat Premierminister Berlusconi vor, die Wasserversorgung mit 2012 zu liberalisieren. Das neue Gesetz würde die Kommunen zu einer verpflichtenden Ausschreibung für die Wasserversorgung zwingen und somit der Privatwirtschaft die Tore öffnen. Public-Private-Partnerships bei der Wasserversorgung zukünftig in Italien? Die Bewegung „Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua“ sammelte innerhalb von 2 Monaten über eine Million Unterschriften gegen diesen Vorschlag. Ihr Ziel ist es, eine Volksabstimmung zu erwirken, um die Privatisierung von Wasserdienstleistungen zu verhindern³⁶.

Neue Gefahr – Wasser als Spekulationsobjekt?

Trotz mancher positiver Entwicklungen im Wassersektor – „Weg von Privat hin zum Staat“ – gibt es aber neue Gefahren für den wichtigen Rohstoff Wasser. Das Wasservorkommen ist weltweit sehr ungleich verteilt. In den nördlichen und den Industriestaaten gibt es ausreichend Wasser. Aber die Schwellen- und Entwicklungsländer verfügen oft über zu wenig Wasser um die Bevölkerung zu versorgen. Mit dem steten Zuwachs an Menschen – bis 2050 soll die Erdkugel bis zu 9 Milliarden Menschen versorgen müssen – sowie der zunehmenden Industrialisierung in diesen Ländern, steigt der Wasserverbrauch sukzessive an.

Dies stellt vor allem Regionen, die bereits jetzt mit der Ressource Wasser nicht auskommen, vor eine riesige Herausforderung. Neben der regional existierenden Wasserknappheit sorgen auch Naturkatastrophen, wie zB die Dürren in Australien 2008 und in Russland 2010, für eine weitere Verschärfung der Lage, die sich dann auch auf die Nahrungsmittelproduktion (zB Verknappung des Getreideangebots) auswirken. Diese Situation wird zusätzlich durch Spekulation mit Rohstoffen weiter verschlimmert, indem die Preise künstlich in die Höhe getrieben werden. So betrug die Preissteigerungen bei Getreide zwischen 2008 und 2010 kurzfristig über 100%.

Aufgrund des Klimawandels wird auch künftig in den Kornkammern der Welt mit Dürren zu rechnen sein, was zu steigenden Getreidepreisen führen kann – noch verstärkt durch die Spekulation, wenn dieser nicht bald Schranken gesetzt werden. Ein weiterer Faktor ist der weltweit steigende Fleischkonsum, der mit zusätzlichem Wasserverbrauch verbunden ist. Die Produktion von einem Kilo Fleisch benötigt 15.000 Liter Wasser, jene von einem Kilo Weizen hingegen nur 1.000 Liter. Zukünftig wird dieses kostbare Gut also noch viel mehr benötigt werden als bisher. Heute verbrauchen wir weltweit rund 4,5 Milliarden Kubikmeter Wasser pro Jahr. Bis 2030 prognostiziert der McKinsey-Report einen Anstieg des Wasserverbrauchs auf rund 6,9 Milliarden Kubikmeter pro Jahr. Damit läge der Wasserverbrauch 40% über den derzeit verfügbaren Ressourcen an Wasser³⁷.

Weltweit werden bereits Fonds von Unternehmen angeboten, die in den Wassermarkt investieren bzw dort tätig sind, zB Wasseraufbereitungsfirmen und Unternehmen in der Wasserproduktion. Zudem haben Anleger die Möglichkeit in Aktien von Unternehmen zu investieren, die am Wassermarkt tätig sind: Getränkehersteller, Wasserproduzenten und Technologiefirmen mit dem Fokus auf Wasser. Bei Fondsmanagern sind Aktien, wie Nestlé, American Water, Roper Industries, Severn Trent,

35) Vgl <http://www.wkdis.de/downloads/gvbl/frei/07-11-s81-s84-12032011.pdf>, abgerufen am 20. April 2011

36) Vgl http://www.wantedinrome.com/articles/complete_articles.php?id_art=1041

37) Vgl McKinsey&Company, 2010: Charting our Water Future, Executive Summary, Seite 11

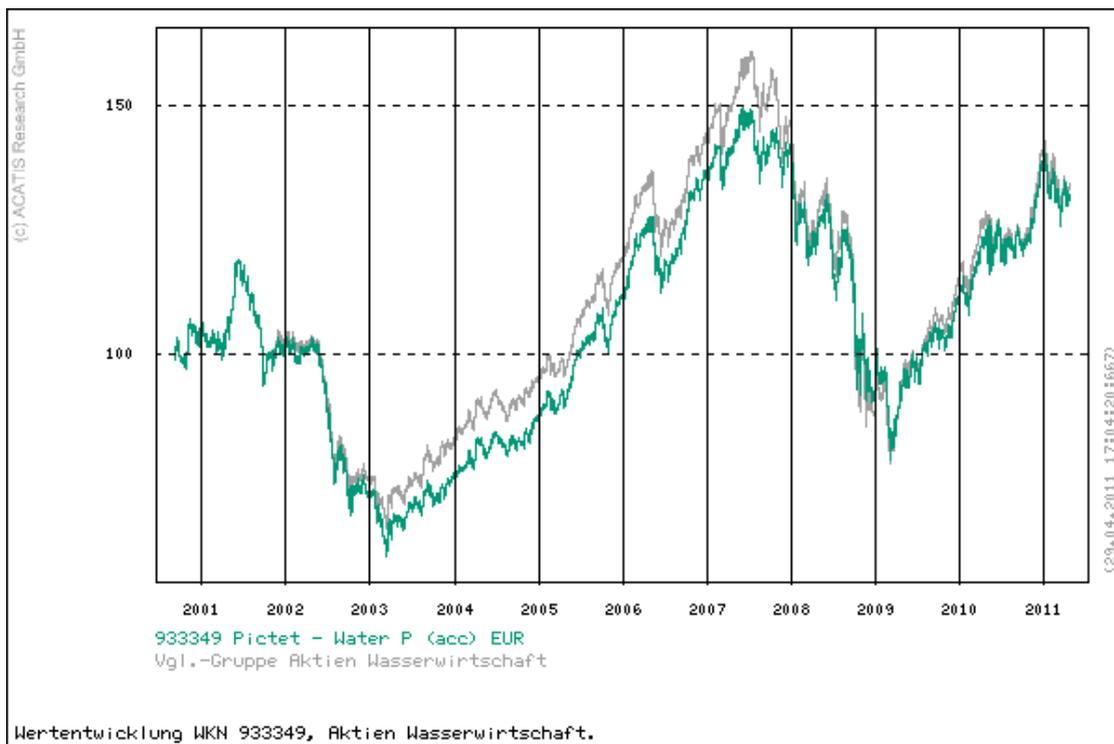
Veolia Environment, Athens Water oder Pure Technologies begehrt³⁸. Das Wirtschaftsblatt schreibt in seiner Ausgabe vom 27. April: „Sinkender Wasserstand sorgt für steigende Cashflows – Die erwartete weltweite Verknappung von Wasser sollte langfristig die Gewinne sprudeln lassen“³⁹ und erstellt eine Liste der „aussichtsreichsten Wasserversorger“. Führend sind die französischen Unternehmen Veolia Environnement und Suez Environnement. Auf Rang drei liegt das brasilianische Unternehmen Cia Saneamento Minas.

Eine weitere Möglichkeit: Privatanleger setzen auf aktiv gemanagte Fonds und ETF (Indexfonds). Der Pictet Water Funds ist der älteste spezielle Investmentfonds dieser Art. Die Liste der börsennotierten Wasser-Indexfonds (ETF) umfasst: First Trust ISE Water Index, Claymore S&P Global Water und Power Shares Water Resources.

Beispiel Fondsprofil Pictet Funds – Anlagekriterien & Fondsmanagement

Entlang der gesamten Wertschöpfungskette legt der Fonds weltweit Aktien von Unternehmen an, die im Luft- und Wassersektor tätig sind. Die im Wassersektor anvisierten Unternehmen sind insbesondere in der Wasserproduktion, der -aufbereitung -entsalzung, der -verteilung und -abfüllung sowie im Wassertransport tätig. Auch Ausrüstungsunternehmen sowie Unternehmen im Bereich Beratung und Ingenieurwesen in Verbindung mit der Wasserbranche sind enthalten. Nachstehend die Entwicklung seit Bestehen des Fonds (2000):

Chart Pictet - Water P (acc) EUR 933349



Quelle: www.umweltinvestmentfonds.de/fondsprofile/pictet_fund_water.php

38) Vgl <http://www.zeit.de/wirtschaft/2010-08/wasser-rohstoff-investition>, abgerufen am 18. April 2011

39) Vgl: Wirtschaftsblatt, 27. April 2011, Seite 16

Ausblick

Angesichts der bislang negativen Erfahrungen mit der Privatisierung bzw Liberalisierung des Wassers und einem weltweit steigenden Wasserverbrauch ist es mehr denn je notwendig, die Wasserversorgung als wesentlichen Bestandteil der Daseinsvorsorge zu definieren. Eine Politik der Liberalisierung, wie zB Public Private Partnerships, ist klar abzulehnen. Ebenso darf das lebensnotwendige Gut Wasser nicht als Spekulationsobjekt dienen, und daher sind dringend strenge Regelungen notwendig, um dies künftig zu verhindern. Der auf Wasser bezogene Derivatehandel muss gänzlich verboten werden. Eine Möglichkeit, für die Zukunft bieten Public-Public-Partnerships, die in den Händen der Kommunen liegen. Weltweit gibt es im Wassersektor über 130 PUPs in rund 70 Ländern⁴⁰. Zudem zeigen die Beispiele, dass die Wasserpreise für die KonsumentInnen dort am billigsten sind, wo die Wasserversorgung zu 100% in den Händen der Kommune liegt.

Literatur

Lauber Wolfgang (Hrsg), 2002: Ausverkauf des Staates? Zur Privatisierung der gesellschaftlichen Infrastruktur. Symposium der Arbeiterkammer im November 2002.

Hall David and Lobina Emanuela, 2010: Water companies in Europe 2010. Public Services International Research (PSIRU).

Hall David et al, 2009: Public-Public-Partnerships in Water.

Hall David and Lobina Emanuela, 2007: From a private past to a public future? – The problems of water in England and Wales. Public Services International Research (PSIRU).

Heinz Högelsberger: Wasser darf keine Ware werden! in: Lunapark 21 Extranummer 04, Mai 2011; Seiten 36 - 38.

McKinsey&Company, 2010: Charting our Water Future, Executive Summary.

Rechnungshofbericht Tirol 2009/10: Wasserversorgung Stadt Villach, Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee, Landeshauptstadt Innsbruck.

Schenner Elisa, 2006: EU und Wasserliberalisierung – Eine Analyse auf internationaler und europäischer Ebene. Informationen zur Umweltpolitik der Arbeiterkammer Österreich, Nr 167.

Schönböck Wilfried et al, 2003: Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft. AK-Studie 153, Band 5.

Sonstiges:

Franke Leslie und Lorenz Herdolor, 2008: Water Makes Money, Film.

40) Vgl: David Hall et al 2009: Public-Public-Partnerships in Water, Seite 1

6. DAS SCHWARZE GOLD IN HÄNDEN DER MULTIS UND SPEKULANTEN

Dominik Pezenka

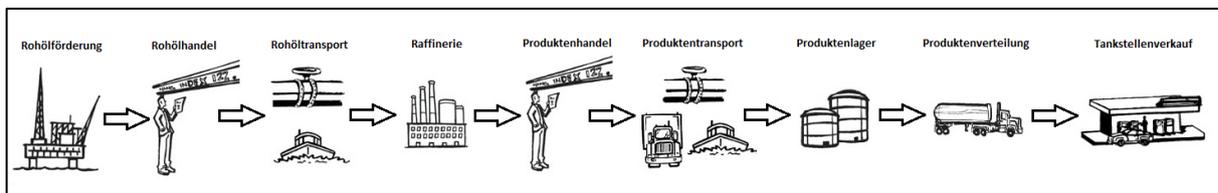
400 Millionen US-Dollar Verlust in nur einer Handelswoche meldete die Financial Times am 8. Mai 2011.⁴¹ Die Meldung bezog sich aber nicht auf den globalen Börsenhandel, auch nicht auf einen großen Handelsplatz, sondern ausschließlich auf die Verluste eines einzigen Hedgefonds (Clive Capital) aufgrund der kurzfristig gefallen Rohölpreise. Diese Meldung führt deutlich vor Augen, welche (Un)Summen mit der Spekulation auf Öl verloren, aber selbstverständlich auch verdient werden können. Außerdem verdeutlicht sie, wie überhitzt der spekulative Handel mit Öl derzeit offensichtlich ist.

Trotz des oben beschriebenen Preissturzes Anfang Mai 2011, erreichte der Erdölpreis heuer bereits schwindelerregende Höhen. Schwindlig wird dabei insbesondere den AutofahrerInnen beim täglichen Blick auf die heimischen Zapfsäulenpreise. Preise an die 1,50 € für Eurosuper sind mittlerweile keine seltenen Ausnahmen an österreichischen Tankstellen. Aber auch auf das zarte Pflänzchen der konjunkturellen Erholung rollt der steigende Ölpreis wie eine bedrohliche Dampfwalze zu.

Der Ölmarkt und seine Hauptakteure

Um die Funktionsweise und Probleme der Preisbildung des Ölhandels aufzeigen zu können, ist es nötig einen groben Überblick über die wesentlichen Strukturen des Ölmarktes zu bekommen. Mit Fokus auf die Endprodukte Benzin und Diesel wird die Wertschöpfungskette von der Exploration bis hin zum Absatz der Endprodukte an den Zapfsäulen in Abbildung 1 schematisch dargestellt.

Abbildung 1: Schematische Darstellung der Wertschöpfungskette von Kraftstoffen

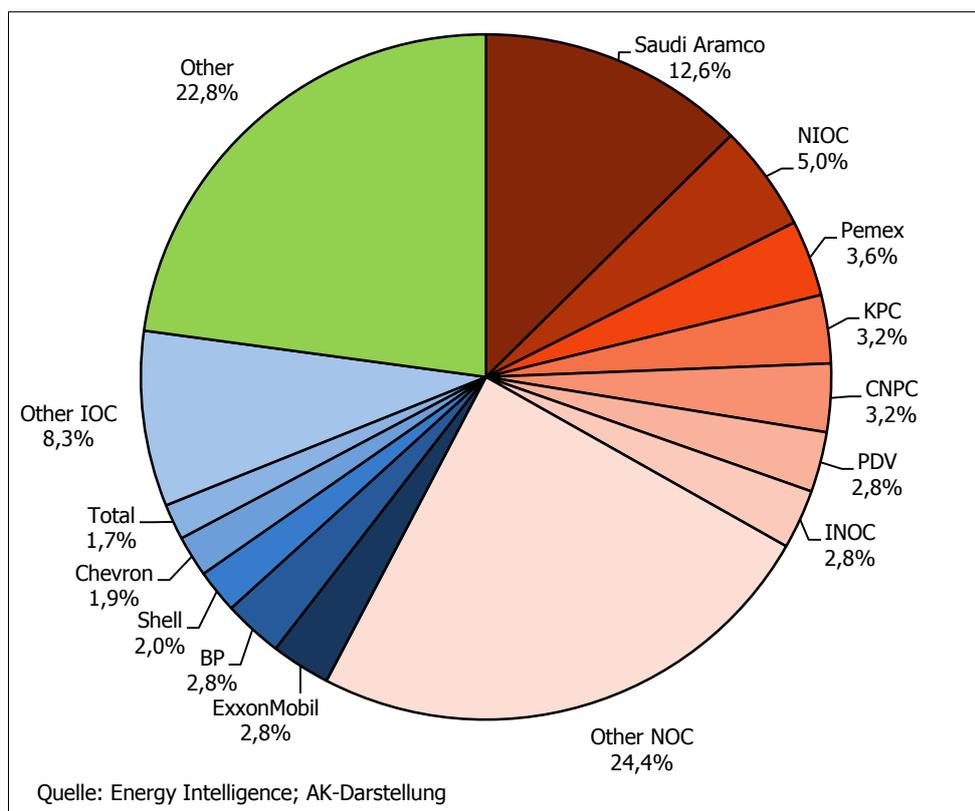


Quelle: Chevron 2005; AK-Bearbeitung

Wie die folgende Grafik zeigt, beherrschen die staatlichen Mineralölunternehmen (NOC) den Weltmarkt bei der Rohölproduktion. Der Marktanteil aller staatlichen Unternehmen lag im Jahr 2008 bei rund 57,6%, während der Anteil der privaten internationalen Mineralölunternehmen (IOC) an der weltweiten Ölproduktion insgesamt bei nur 19,5% lag (siehe unten). Das größte staatliche Mineralölunternehmen ist mit deutlichem Abstand die Saudi Aramco (Saudi Arabien), gefolgt von NIOC (Iran), Pemex (Mexiko), KPC (Kuwait), CNPC (China), PDV (Venezuela) sowie INOC (Irak).

41) Siehe <http://www.ft.com/cms/s/0/2b9bfa74-79a0-11e0-86bd-00144feabdc0.html> (11.05.2011)

Abbildung 2: Weltmarktanteile bei der Ölproduktion 2008



Trotzdem sind die Möglichkeiten für die privaten Ölunternehmen, den Preis zu beeinflussen, groß. Sie sind nämlich vertikal integrierte Mineralölkonzerne – das heißt, sie sind von der Förderung bis zum Tankstellenmarkt in allen Wertschöpfungsebenen aktiv – und können aufgrund der mangelnden Transparenz bei der Preisbildung gezielt den Preis beeinflussen. So können immer wieder einzelne Teilnehmer mit größerer Marktmacht den Ölpreis durch falsche Nachrichten, durch Insiderinformationen, durch das gezielte Kaufen von Ölvorräten und durch das Akkumulieren von Terminkontrakten beeinflussen.

Darüber hinaus ist der Ölmarkt dadurch geprägt, dass zahlreiche Kooperation der privaten, vertikal integrierten Mineralölkonzerne im Bereich der Förderung und beim Raffineriebetrieb bestehen. So werden beispielsweise die Lizenzen für die Ausbeutung der Ölfelder in der Regel an mehrere Unternehmen verteilt, die gemeinsam diese Ölvorkommen ausbeuten. Auch im Raffineriebereich bestehen vereinzelt ähnliche Kooperationen, wie beispielsweise die gemeinsame Beteiligung von BP, OMV, Agip und PdSVA an der Bayernoil-Raffinerie in Ingolstadt oder die Kooperation von Shell, Esso, BP, PdVSA und ConocoPhillips in Oberrhein. Derartige Kooperationen erhöhen die Gefahr von Kartellabsprachen.

Die weltgrößten privaten Ölgesellschaften (IOC) werden unter dem Begriff „Big Oil“ bzw. „Supermajors“ subsumiert. Nach dem Ölpreisverfall in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre und einer verhältnismäßig stabilen Niedrigpreisphase in den 1990er-Jahren, setzte Ende der 1990er-Jahre ein Zusammenschluss-Prozess im Bereich der IOCs ein. 1998 übernahm der britische Ölkonzern BP die US-amerikanischen Amoco (zuvor: Standard Oil Company). 1999 schlossen sich die beiden US-amerikanischen Konzerne Mobil und Exxon zusammen und bildeten seither den weltgrößten privaten Ölkonzern ExxonMobil. Im selben Jahr (1999) fusionierte die französische Total mit der belgischen Petrofina, schließlich folgte eine Fusion mit Elf – im Jahr 2003 wurde der Name TotalFinaElf in Total

umgewandelt. Im Jahr 2001 und folgten weitere Fusionen von US-Konzernen, zum Beispiel der Zusammenschluss von Texaco und Chevron und im Jahr 2002 die vorläufig letzte Fusion bei den Supermajors, nämlich jene von Phillips Petroleum mit Conoco. Nunmehr zählen sechs Konzerne zu den sogenannten Supermajors:

- ExxonMobil (USA)
- Royal Dutch Shell (GB/Holland)
- BP (GB)
- Chevron Corp. (USA)
- ConocoPhillips (USA)
- Total S.A. (Frankreich)

Das Potential der Preisbeeinflussung aufgrund der Internalisierung sämtlicher Produktionsstufen durch die Supermajors erscheint nicht unerheblich, da jene Märkte, die zwischen der Rohölförderung und der Konsumption liegen, durch unternehmensinterne, administrative Koordinationsverfahren („Managerhierarchie“) ersetzt wurden. Vereinfacht gesagt: Während in anderen Märkten die Möglichkeiten einer Preiskontrolle und möglicher Preiskorrekturen auf den Zwischenmärkten der Wertschöpfungskette durch die gegenläufigen Interessen von Verkäufern und Käufern grundsätzlich intakt sind, fehlt dieses Korrektiv am Ölmarkt weitestgehend. Lediglich auf der Ebene der Ölförderung stehen den vertikal integrierten Mineralölmultis mächtige staatliche Produktionsunternehmen gegenüber. Aufgrund der autokratischen Ausgestaltung der politischen Systeme in einer Vielzahl der großen Öl-Förderländer muss jedoch bezweifelt werden, dass deren staatliche Produktionsunternehmen ein effektives Korrektiv zur so genannten „Managerhierarchie“ auf dem Ölmarkt bilden.

Der Handel mit dem schwarzen Gold

Die Vielzahl unterschiedlicher Rohölsorten führt zu einer Vielzahl von Ölpreisen. Ein großer Teil des realen internationalen Ölhandels findet ohne Börsenbeteiligung direkt zwischen Lieferant und Abnehmer statt. Um das Informationsproblem bei der Preisfindung von Rohöl zu lösen, entwickelte sich Mitte der 1980er ein marktbasierendes Preisregime mit mehreren Referenzsorten („formula pricing“). Preisbestimmend sind dabei die beiden wichtigsten Referenzsorten West Texas Intermediate (WTI) und Brent. Die Preise für die meisten restlichen Ölsorten (ca 190 Sorten) werden mittels Auf- oder Abschlägen vom WTI-/Brent-Referenzpreis – abhängig von geografischer Lage und Qualität – berechnet. Der Referenzpreis für WTI wird an der New York Mercantile Exchange (NYMEX), jener für Brent an der ICE in London gebildet – beide Referenzpreise sind Futurepreise.

Die Akteure im Ölhandel können in zwei Gruppen eingeteilt werden. Auf der einen Seite steht die Gruppe der Produzenten und Verbraucher, die direkt mit Erdöl arbeiten und somit an der physischen Erfüllung von Ölgeschäften interessiert sind. Zu diesen Akteuren gehören Ölunternehmen, Händler von physischem Öl, Raffinerieunternehmen aber Fluggesellschaften oder Speditionen. Diese Marktteilnehmer wollen einerseits das Produkt am Markt verkaufen bzw kaufen, andererseits sichern sich diese Marktteilnehmer über den Börsenhandel gegen Preisrisiken ab („hedging“). Auf der anderen Seite steht jene Gruppe von Marktteilnehmern, die im Börsenhandel mit Erdöl ausschließlich eine profitable Anlagemöglichkeit sehen, aber nicht an der physischen Erfüllung ihrer Kontrakte interessiert sind. Diese Gruppe besteht in erster Linie aus Finanzinstitutionen – Fondsgesellschaften, Banken und sonstigen Brokern.

Aufgrund der großen Summen, die von einzelnen Brokerhäusern bewegt werden können, ist selbst der kontrollierte Börsenhandel manipulationsgefährdet. Beispielsweise sorgte Anfang Juli 2009 ein Fall für Aufsehen, bei dem ein britischer Broker Öl-Terminkontrakte im Umfang von sieben bis zehn Millionen Barrel (1 Barrel=159 Liter) hortete, eine Menge die etwa der täglichen Ölproduktion Saudi-Arabiens entspricht. Die Folge war, dass am selben Tag der Ölpreis an den internationalen Rohstoffbörsen um zwei Dollar nach oben sprang. Beim Versuch einer näheren Analyse des Ölhandels und der Preisbildung bei Rohöl und seinen nachgelagerten Produkten zeigt sich, dass die Transparenzprobleme beim außerbörslichen Handel (OTC) noch dramatischer sind:

1. Der physische Handel mit Rohöl und Mineralölprodukten erfolgt zum Großteil nicht über Börsen, sondern außerbörslich (OTC), wodurch Standards mangelhaft sind und keine wirkungsvollen Kontrollinstrumentarien existieren. Die Preise auf den OTC-Märkten werden nur durch Erhebungen von privaten Unternehmen bekannt, beispielsweise durch die Agentur „Platts“.
2. Weil der Großteil des Öl-Handels an außerbörslichen OTC-Märkten ohne Aufsichtsbehörden erfolgt und die Erhebung der Preise lediglich von einer privaten Agentur (Platts) vorgenommen wird, strotzt die Preisbildung beim Ölhandel vor Intransparenz. Gepaart mit dem Einfluss vertikal integrierter Mineralölkonzerne (siehe oben) erleichtert diese Intransparenz ohne Aufsicht die Preismanipulation am Ölmarkt.

Aktuelle Preissituation und die Rolle der Spekulation

Während der Preis für Rohöl von Beginn der 1990er Jahre bis Mitte 2004 einigermaßen konstant zwischen 20 und 30 USD/Barrel lag, war ab Mitte 2004 ein kontinuierlicher Anstieg bei den Rohölpreisen zu erkennen. Seinen erstmaligen Höhepunkt erreichte dieser Preisanstieg im Juli 2008, als im Rahmen einer Ölpreishausse ein Rekordniveau von rund 142 USD/Barrel erreicht wurde. In Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise stürzte der Ölpreis auf ca 40 USD/Barrel zu Beginn 2009 ab. Im Anschluss an diesen kurzfristigen Preisverfall stieg der Ölpreis jedoch relativ rasch wieder an, obwohl die Fundamentaldaten erst im zweiten Halbjahr 2010 einen derartigen Anstieg gerechtfertigt hätten. Dass der Preis im Krisenjahr 2009 nicht das Niveau rund um die Jahrtausendwende (20-30 USD/Barrel) erreichte, kann damit erklärt werden, dass sich vor allem der asiatische Markt konjunkturell relativ rasch erholte. Im Frühjahr 2011 mussten die MarktbeobachterInnen wiederum eine Ölpreishausse erleben. Am 8. April erreichte der Ölpreis (Brent) seinen vorläufigen Höchststand von rund 127 USD/Barrel.

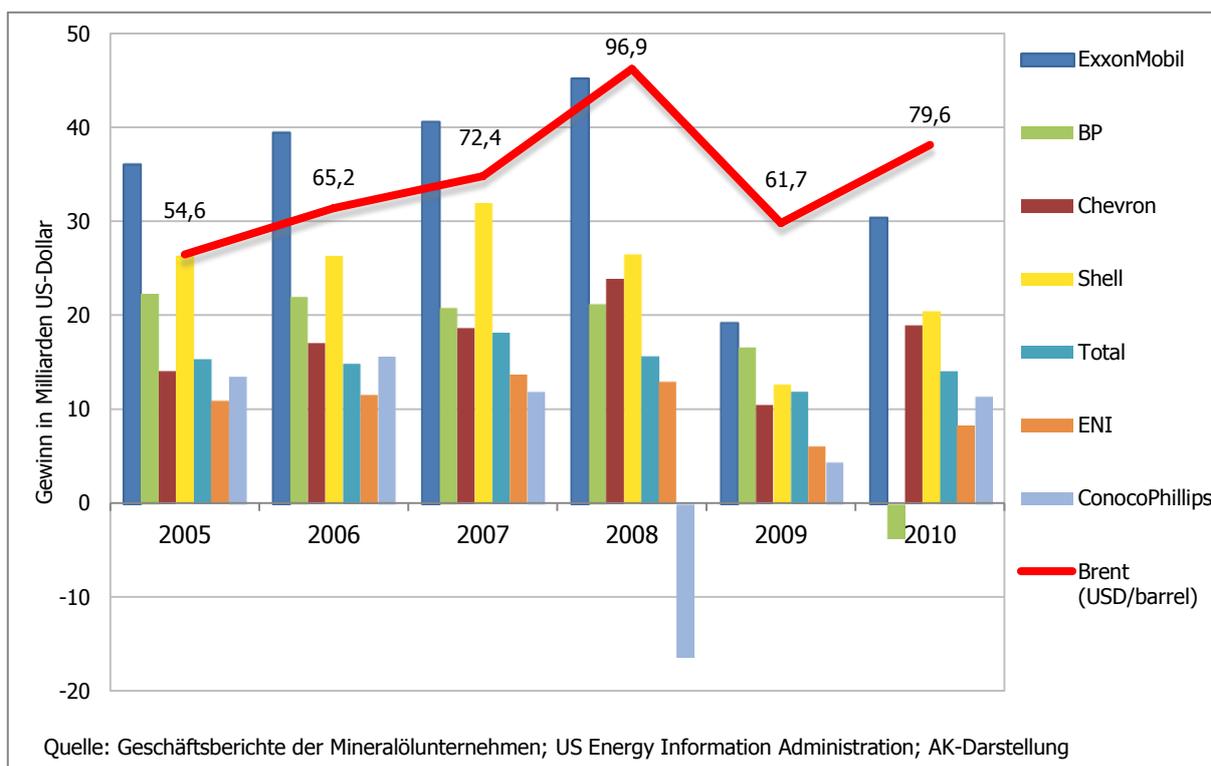
Nicht nur die üblichen Verdächtigen unter den ÖkonomInnen sprechen im Zusammenhang mit der aktuell stattfindenden Ölpreishausse von einer Ölpreis-Blase, die sich aufgrund zunehmender Spekulationen gebildet hat. „Bei einigen Rohstoffen hat eine Überspekulation stattgefunden, jetzt läuft die Herde in die Gegenrichtung und alle wollen zur gleichen Tür raus“, erklärte zuletzt beispielsweise Thorsten Proettel, Rohstoff-Analyst der Landesbank Baden-Württemberg (LBBW), als unverdächtigster Zeuge der Spekulationsanklage im Zusammenhang mit den kurzfristigen Preiseinbrüchen Anfang Mai.⁴² Eine konkrete Einschätzung des Spekulationsanteils am Ölpreis lieferte Steffen Bukold bereits Anfang 2010 in einer Studie für die Grüne Bundestagsfraktion. Er schätzte den Spekulationsanteil

42) <http://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/nachrichten/oekonomen-jubeln-ueber-rohstoff-preisrutsch/4143568.html> (07.05.2011)

auf 35-40%, wodurch sich für deutsche AutofahrerInnen eine jährliche Mehrbelastung von 136 Euro pro Fahrzeug ergab.⁴³

Neben den Finanzinstitutionen, die kräftig auf den Ölmärkten spekulieren, profitieren aber auch die Ölkonzerne von den Preissteigerungen am Ölmarkt. Bei der Ölförderung beherrschen zwar die großen staatlichen Ölkonzerne der Förderländer den Weltmarkt, trotzdem ist auch bei allen privaten, vertikal integrierten Mineralölkonzernen die Sparte Exploration und Förderung die große Cash-Cow. Wie Abbildung 3 zeigt, sprudeln die Gewinne der Supermajors insbesondere dann, wenn auch der Ölpreis entsprechend hoch ist. Die Abbildung stellt die durchschnittlichen Jahrespreise der Rohölsorte Brent den Gewinnen der Supermajors gegenüber und zeigt, dass insbesondere in den Hochpreisjahren 2007 und 2008 die Supermajors Rekordgewinne verbuchten.⁴⁴ Beispielsweise lag der Reingewinn von ExxonMobil, dem größten IOC, im Hochpreisjahr 2008 bei der unvorstellbaren Summe von 45,2 Milliarden USD. Im Jahr 2009, in dem der Ölpreis ein verhältnismäßig moderates Niveau erreichte, sind auch die Gewinne der Supermajors eingebrochen, während sie 2010 wieder kräftige Zuwächse verbuchten. Für das Jahr 2011 wird - sofern sich die Situation beim Ölpreis nicht dramatisch entspannt – ein Rekordjahr bei den Gewinnen der Ölmultis erwartet.

Abbildung 3: Gewinnentwicklung der Supermajors im Vergleich zum Rohölpreis (Brent)



43) Steffen Bukold: „Überhöhte Spritpreise durch Spekulation an den Rohölmärkten“; Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis '90/ Die Grünen. Hamburg, 6. April 2010, Seite 24

44) Der Verlust von ConocoPhillips im Jahr 2008 ist durch Wertberichtigungen nach der Übernahme des Erdgasproduzenten Burlington Resources zu erklären. Der Verlust von BP im Jahr 2010 ist auf die Ölkatastrophe im Golf von Mexiko („Deepwater Horizon“) zurückzuführen.

Fazit

Der Ölmarkt und der Handel mit dem wertvollen Rohstoff weist zahlreiche Baustellen auf, an denen die Politik eingreifen muss. Die strukturellen Gegebenheiten auf dem Ölmarkt eröffnen den vertikal integrierten Mineralölkonzernen zahlreiche Möglichkeiten ihre herausragenden Positionen im Rahmen der gesamten Wertschöpfungskette zur Gewinnmaximierung auf Kosten der VerbraucherInnen auszunutzen.

Gründliche Marktuntersuchungen und eine laufende Marktbeobachtung durch die Europäische Kommission wären erste wichtige Schritte, um erstens Licht ins Dunkel der Praktiken der Mineralölunternehmen zu bringen und zweitens, um Maßnahmen gegen bewusste Verwerfungen am Ölmarkt – wie Strafbestimmungen gegen Insiderhandel und Einleitung von Marktmissbrauchsverfahren – setzen zu können.

Hinsichtlich der Preisbildungsmechanismen strotzt der OTC-Handel mit Mineralöl vor Intransparenz, wodurch der Markt stark manipulationsgefährdet ist – auch hier ist insbesondere die Europäische Union gefordert, Instrumentarien zur verstärkten Kontrolle des OTC-Handels und der dortigen Preisbildung zu entwickeln. Mit Blick auf die Börsen und den dortigen Terminhandel könnte Europa dem US-amerikanischen Beispiel folgen und Maßnahmen umsetzen, um dem massiven Anstieg der Spekulationen auf Rohöl – aber auch auf andere Rohstoffe – zu reduzieren.

Eine Möglichkeit bestünde darin, Meldepflichten für alle Transaktionen einzuführen und letztendlich einen verpflichtenden Handel über Börsen unter Kontrolle einer Aufsichtsbehörde vorzusehen, wobei der Zugang auf bestimmte Marktteilnehmer, die entsprechende Sicherheitsleistungen hinterlegen und die „commercials“ sind, beschränkt wird.

Ergänzend wären Kontrakt- und Positionslimits zu überlegen. Jedenfalls ist die Politik mehr denn je gefordert, wirksame Kontrollen und eine effektive Regulierung des Ölhandels einzuführen, um das zarte Pflänzchen der konjunkturellen Erholung vor einer spekulativ bedingten Ölpreisexplosion zu schützen und zur dauerhaften Blüte zu bringen.

7. BESTIMMTE VERBRAUCHERPREISE IN EUROPA STEIGEN – BESONDERS AUCH IN ÖSTERREICH

Roland Lang, Reinhold Russinger

Einleitung

In den Jahren 2007/2008 stiegen die Preise verschiedener Verbrauchsgüter – insbesondere von Lebensmitteln und Energie – in der Folge von steigenden Rohstoffpreisen, außerordentlich an. Die Konzentration der Preissteigerungen auf diese lebensnotwendigen Verbrauchsgüter brachte natürlich mit sich, dass vor allem sozial schwächere Bevölkerungsgruppen, die einen höheren Anteil ihres verfügbaren Einkommens für diese Güter aufwenden, besonders stark belastet wurden.

Darüber hinaus stellten verschiedene Studien bzw. Experten von Wifo, IHS der OeNB und nicht zuletzt die Bundesarbeitskammer damals auch fest, dass in Österreich manche Preise noch wesentlich stärker stiegen als in vergleichbaren EU Staaten – wie etwa Deutschland. Diese durch die internationale Entwicklung nicht erklärbare Differenz – der damals so diskutierte „Österreich-Aufschlag“ – wurde von den Unternehmen seither auch nicht mehr an die KonsumentInnen „zurückgegeben“. Dies werden die folgenden Analysen unter anderem zeigen. Die überdurchschnittlichen Preissteigerungen in Österreich bei einer Reihe von Produkten können kaum anders als durch spezielle strukturelle Faktoren erklärt werden (zB mangelnder Wettbewerb in einzelnen Bereichen der Wertschöpfungskette), die diese überschießende Entwicklung ermöglichen oder bedingen. Manche Unternehmen nutzten wohl einfach auch „die Gunst der (vermeintlich) unbeobachteten Stunde“, um die Preise mancher Produkte hochzutreiben. Von der Politik wurden vehement Gegenmaßnahmen eingefordert – die allerdings nur zum Teil umgesetzt wurden – wie etwa das Verbot von täglich oftmaligen Erhöhungen von Tankstellenpreisen.

Nach der Welle der Preissteigerungen 2007/2008 stehen wir nunmehr offensichtlich erneut mitten in einer solchen Entwicklung. So hat sich der Rohölpreis von Anfang 2009 bis Mitte Mai 2011 mit Werten von über 110 Dollar pro Barrel nahezu verdreifacht (allein seit Mitte 2010 stieg der Wert um über 50%!), der Weizenpreis stieg um fast 100% gegenüber Mitte 2010, Mais hat im April 2011 bereits wieder das Höchstniveau von 2008 erreicht usw.

Wie andere Beiträge in der vorliegenden Publikation zeigen, sind für die Preissteigerungen bei den verschiedenen Rohstoffen folgende Einflussfaktoren maßgeblich: Einige sowohl kurz- als auch längerfristige reale Veränderungen bei Angebot und Nachfrage (ausgelöst durch klimatische Bedingungen, Exportbeschränkungen,...), verfehlte politische Weichenstellungen (zB die zunehmende Verwendung von Boden bzw. agrarischen Rohstoffen für die Treibstoffgewinnung), schlecht funktionierende Märkte mit wenigen entscheidenden Anbietern, wie im Erdölbereich, vor allem aber die durchgängige Finanzialisierung der Rohstoffmärkte mit ihrem massiven Spekulationselementen.

Im Ergebnis führt dies zu unkontrollierten, volatilen und nunmehr seit Monaten steigenden Rohstoffpreisen.

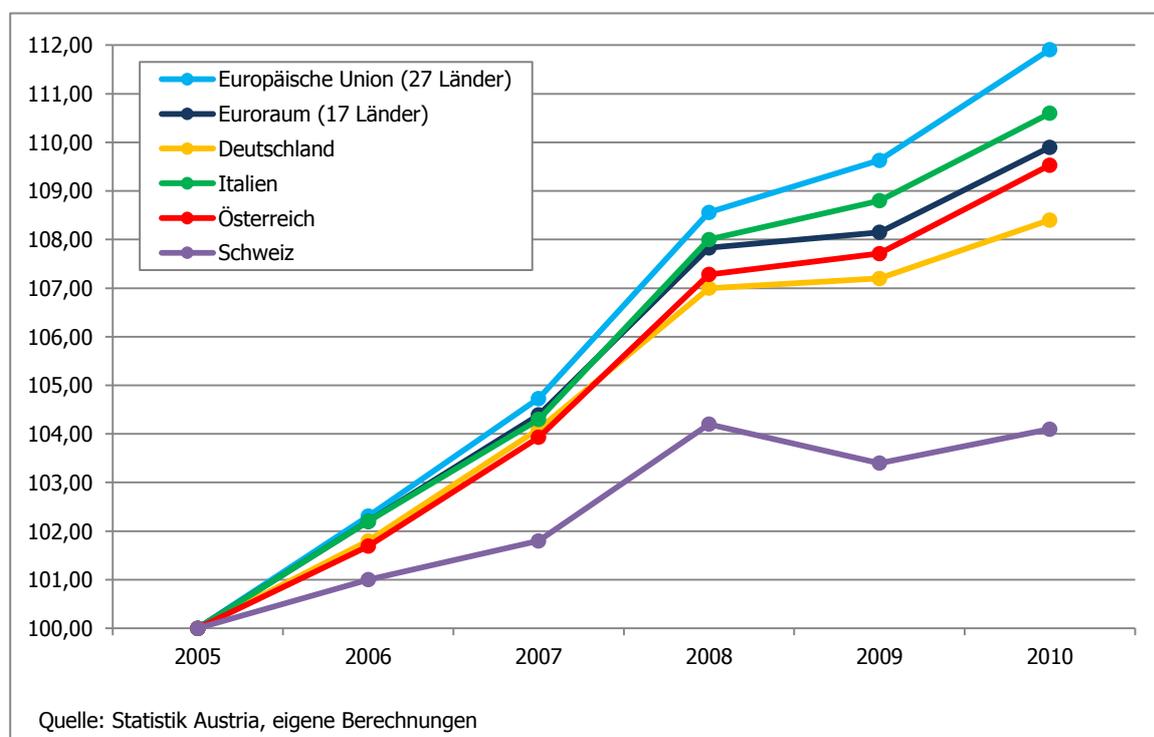
Entwicklung des harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) in ausgewählten Ländern

Wie hat sich nun die Preislandschaft für die EndverbraucherInnen in den letzten Jahren in Österreich im internationalen Vergleich entwickelt?

Für den Vergleich wurden die Werte für die gesamte Europäische Union herangezogen, den Euroraum und die Nachbarländer Deutschland, Italien und Schweiz. Dazu ist zu bemerken, dass die Werte für die EU 27 mit Österreich nur beschränkt vergleichbar sind (zB unterschiedliche Ausgangspreisniveaus; in manchen Ländern unerklärlich stark schwankende Inflationsraten; ...). Auf der anderen Seite die Schweiz mit einem wesentlich höheren Preisniveau als Österreich und sich stark ändernden Wechselkursrelationen. So hat der Schweizer Franken seit 2007/2008 laufend an Wert gewonnen – allein im Zeitraum April 2010 bis April 2011 gegenüber dem Euro etwa 10%. Damit sind in der Schweiz natürlich entsprechende preisdämpfende Effekte (bei Rohstoffen, Zwischenprodukten und Endprodukten) von der Importseite her verbunden.

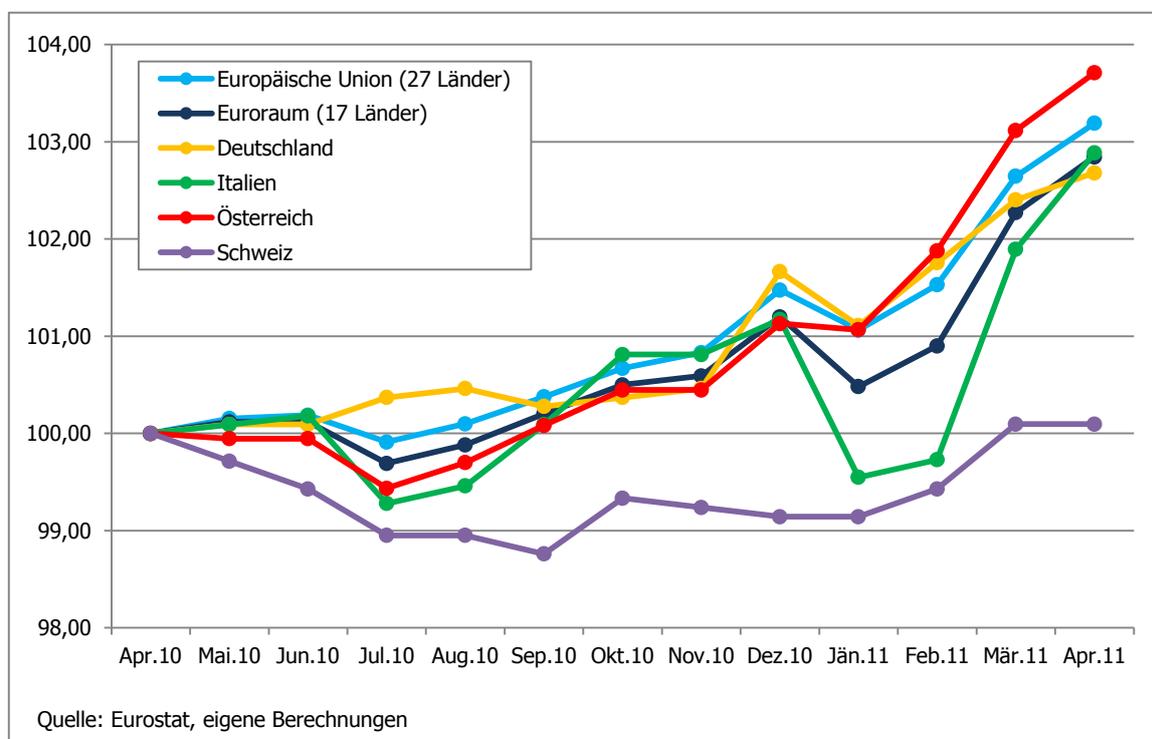
Betrachtet man in der Abbildung „Harmonisierter Verbraucherpreisindex ausgewählter Ländergruppen“ den Verlauf des jährlichen harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) seit 2005, so lässt sich auf den ersten Blick für Österreich keine besonders auffallende Entwicklung feststellen. Die österreichische Gesamtpreisentwicklung bewegt sich unterhalb und etwa parallel zum Euroraum. Allerdings mit erkennbar deutlich stärkerem Preisanstieg seit 2007 im Vergleich zu Deutschland und besonders zur Schweiz. Besonders im Vergleich mit Deutschland zeigt sich, dass die Preise in Österreich auch in längerfristiger Betrachtung überdurchschnittlich steigen: In Österreich beträgt die jährliche durchschnittliche Preissteigerung seit 2005 1,8% während sie in Deutschland 1,6% beträgt. Schon auf der Ebene der gesamten Verbraucherpreisentwicklung lässt sich – jedenfalls im Vergleich mit Deutschland – daher die oftmalige Behauptung widerlegen, die überdurchschnittliche Preisdynamik in Österreich würde in der Folge wieder durch unterdurchschnittliche Steigerungen ausgeglichen werden. Das Gegenteil ist der Fall! Klar ersichtlich ist auch, dass im Gegensatz zu den Rohstoffpreisen – welche 2009/2010 dramatisch sanken – die Verbraucherpreise (HVPI) in Österreich ausschließlich nach oben zeigen und die Rohstoffkostensenkungen keinesfalls weitergegeben wurden.

Abbildung 4: Harmonisierter Verbraucherpreisindex ausgewählter Länder(gruppen)



Vor dem Hintergrund der massiv steigenden Rohstoffpreise lässt sich seit etwa Mitte 2010 europaweit erneut eine Beschleunigung des Auftriebs auch von Endverbrauchspreisen feststellen – verstärkt seit der Jahreswende 2010/2011. Betrachtet man (siehe Abbildung „HVPI Monatlicher Index“) die monatlichen Daten seit April 2010 für Österreich und ausgewählte Länder(gruppen) scheint sich ein ähnliches Muster wie bereits 2007/2008 erneut abzubilden: In der Phase der gedämpften gesamteuropäischen Preisentwicklung steigen auch in Österreich die Preise gedämpft und etwa parallel zum Euroraum. Beginnend mit den massiv steigenden Preisen in Europa zur Jahreswende steigen auch in Österreich die Preise – allerdings erheblich rasanter. Österreich ist nicht nur ganz vorne mit dabei – Österreich liegt an der Spitze der Vergleichsländer(gruppen). Die Preise im April 2011 sind gegenüber April 2010 um 3,7% gestiegen. Der Euroraum und Deutschland liegen mit 2,8% bzw 2,7% fast einen Prozentpunkt hinter Österreich. Im Nachbarland Schweiz ist überhaupt keine relevante Preissteigerung zu beobachten.

Abbildung 5: HVPI – Monatlicher Index; April 2010 = 100



Welche Warengruppen waren für den überdurchschnittlichen Preisanstieg in Österreich hauptverantwortlich?

Im vorliegenden Beitrag interessiert vor allem die Reaktion der österreichischen Verbraucherpreise im Vergleich zu anderen Ländern seit Beginn der erneuten Hausse auf den Rohstoffmärkten.

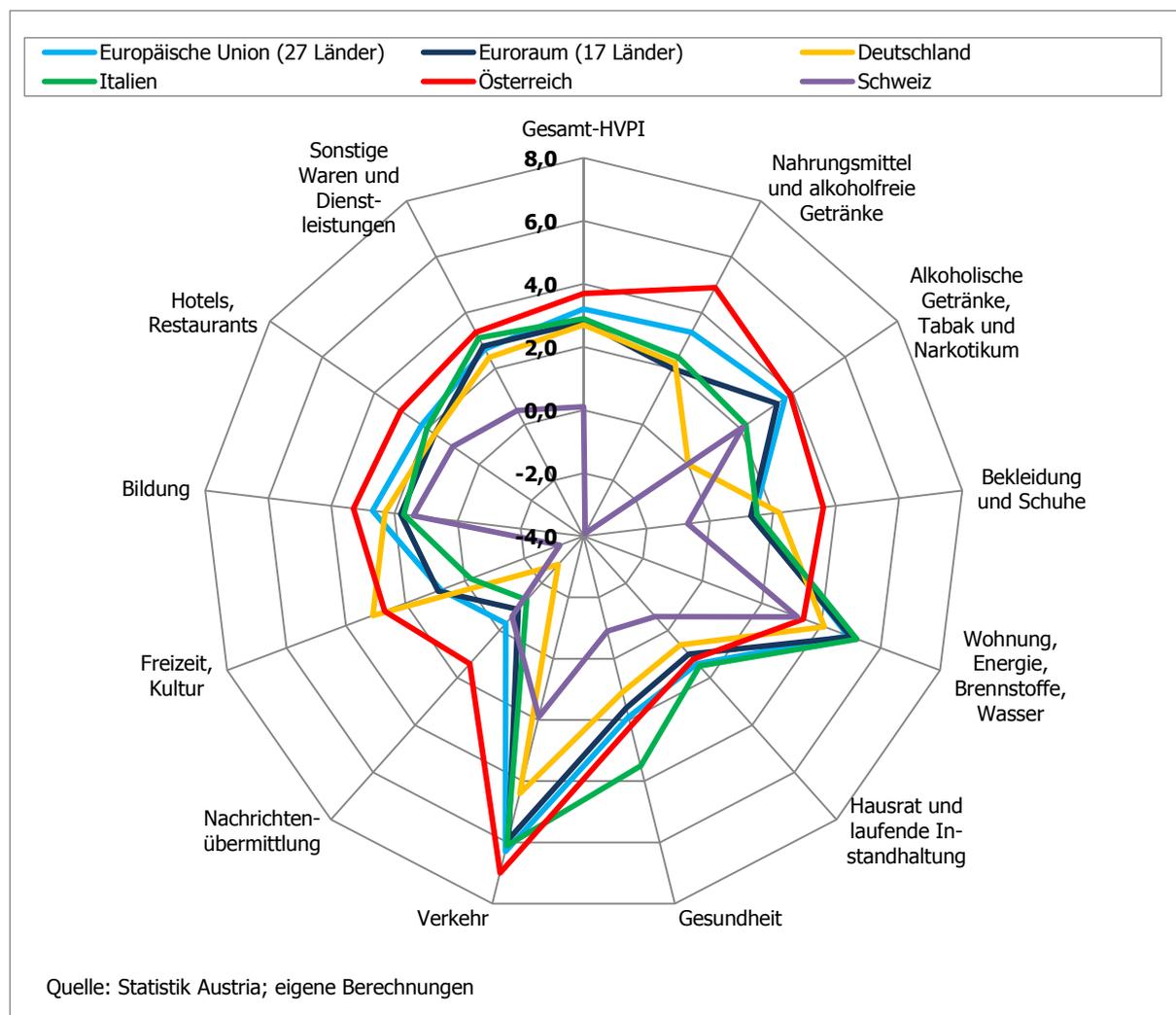
Daher steht in den folgenden Betrachtungen und Vergleichen vor allem die kurzfristige Entwicklung von Verbraucherpreisen zwischen April 2010 bis April 2011 (letzte verfügbare Daten) im Mittelpunkt.

Einen ersten Eindruck über die Position der österreichischen Preisentwicklung im internationalen Vergleich liefert das Netzdiagramm „Österreichs Preisentwicklung in den einzelnen Warengruppen in

Relation zu den Vergleichsländern“. Es zeigt sehr eindrucksvoll, dass die Österreichischen Preissteigerungen quer durch die meisten COICOP⁴⁵-Gruppen (Warengruppen) im Spitzenfeld liegen.

Um den quantitativen Rahmen für diesen Beitrag nicht zu sprengen, sollen nun vor allem jene Warengruppen betrachtet werden, die sowohl im internationalen Vergleich als auch für den österreichischen Preisanstieg im Besonderen, herausragend sind.

Abbildung 6: Netzwerkdigramm: „Österreichs Preisentwicklung in den einzelnen Warengruppen in Relation zu den Vergleichsländern“



Die Abbildung „Monatswerte Österreich; April 2011 gegenüber April 2010 in Prozent“ stellt zunächst die Preissteigerungen in Österreich in den verschiedenen Warengruppen über eine Jahresperiode dar.

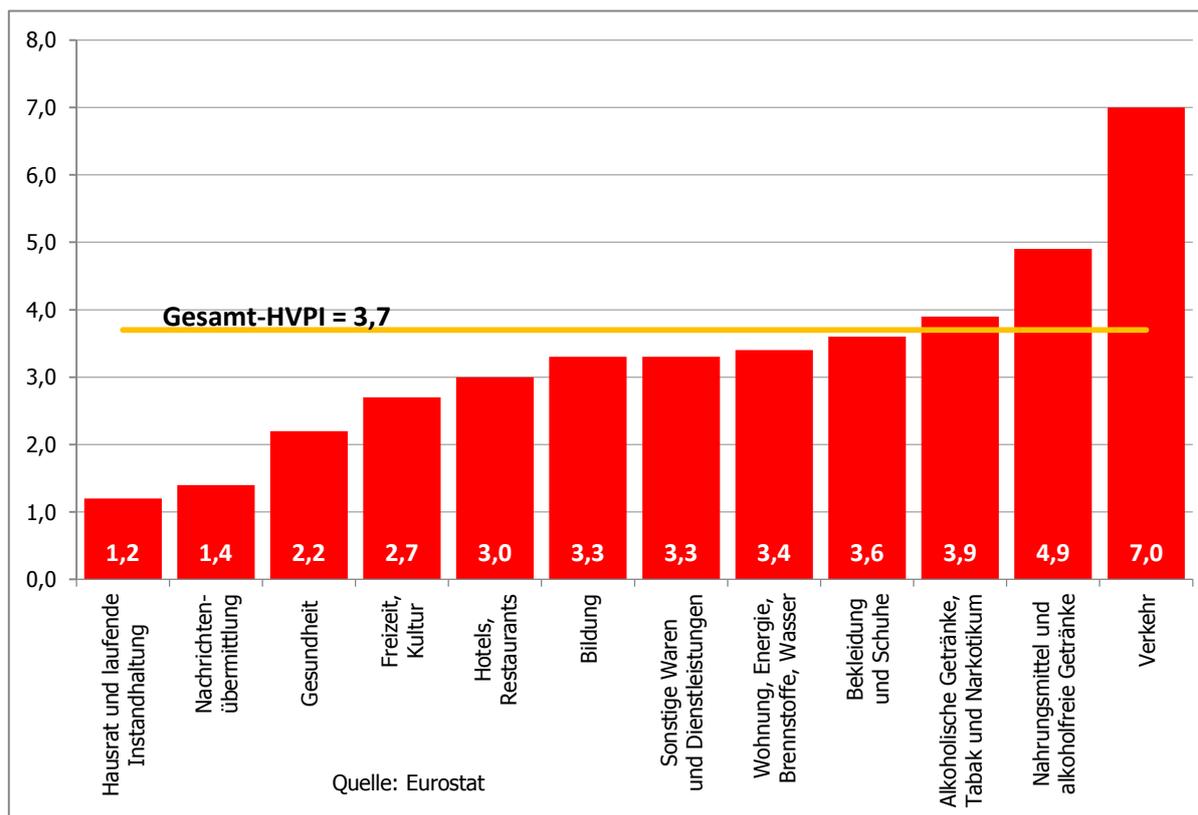
Es ist deutlich zu erkennen, dass vor allem der Bereich „Verkehr“ (7%), die COICOP-Gruppe „Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke“ (4,9%) und – in geringerem Ausmaß – auch die Warengrup-

45) COICOP: Classification of Individual Consumption by Purpose

pe „Alkoholische Getränke, Tabak und Narkotikum“ (3,9%) über dem Gesamt-HVPI (3,7%) in Österreich liegen, und damit als „Preistreiber“ identifiziert werden können.

Angesichts der untergeordneten Rolle der alkoholischen Getränke für die Ausgaben des durchschnittlichen österreichischen Haushalts und dem Charakter dieses Verbrauchsgutes als „nichtmeritorisches“ Gut wird auf eine nähere Untersuchung dieser Produktgruppe im Folgenden abgesehen.

Abbildung 7: Monatswerte für Österreich April 2011 in den CIOCOP-Gruppen in Prozent gegenüber dem Vorjahr



Die Preisentwicklung der Produktgruppen Nahrungsmittel und Verkehr liegt aber nicht nur im Verhältnis zu den anderen Warengruppen in Österreich vorne – auch im Verhältnis zu den Vergleichsländer(gruppe)n weisen sie überdurchschnittliches Wachstum auf.

Die Tabelle „Preissteigerungen bei Nahrung und Verkehr im internationalen Vergleich“ zeigt, dass das Wachstum der Preise im Nahrungsmittelbereich in Österreich (4,9%) um 145% (!) über dem Wachstum der Nahrungsmittelpreise im Euroraum (2,0%) liegt.

In der Warenposition Verkehr entwickelten sich die Preissteigerungen um 18,6% dynamischer als im Euroraum.

Tabelle 1: Preissteigerungen bei Nahrung und Verkehr im internationalen Vergleich
(April 2011 gegenüber dem Vorjahresmonat in Prozent)

	Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke	Verkehr
Europäische Union (27 Länder)	3,3	6,3
Euroraum (17 Länder)	2,0	5,9
Deutschland	2,2	4,4
Italien	2,4	6,1
Österreich	4,9	7,0
Schweiz	-3,9	1,9

Österreichs Preisanstieg war daher bei Nahrungsmitteln und alkoholfreien Getränken mit 4,9% fast 1½-mal so hoch wie im Euro-Raum (2,0%), beim Verkehr mit einer 7%igen Steigerung um immerhin 18,6% höher als im Euro-Raum (5,9%).

Bemerkenswerterweise ist bei der monatlichen Betrachtungsweise der Indexentwicklung sowohl bei den Nahrungsmitteln als auch beim Verkehr erneut das Muster aus den Jahren 2007/2008 erkennbar: Solange die Preise international nur moderat steigen, bewegt sich auch das Preiswachstum in Österreich durchaus mit vergleichbarer Dynamik. Sobald aber die Preise international stärker zu steigen beginnen, scheren die österreichischen Preissteigerungen bei Nahrungsmitteln und Verkehr aus und überholen die Vergleichsländer. Die Grafiken über „Nahrungsmittel“ und „Verkehr“ dokumentieren dieses Analyseergebnis sehr bildhaft.

Abbildung 8: Preisentwicklung in der Warengruppe „Nahrungsmittel“; April 2010 = 100

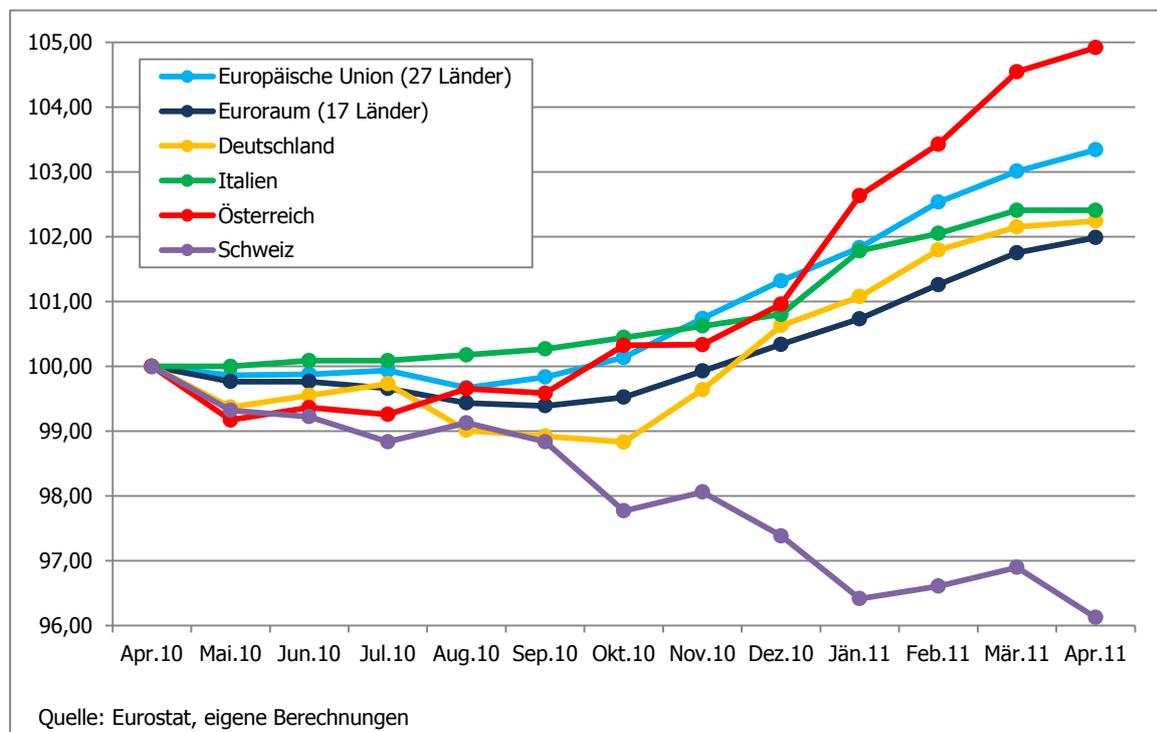
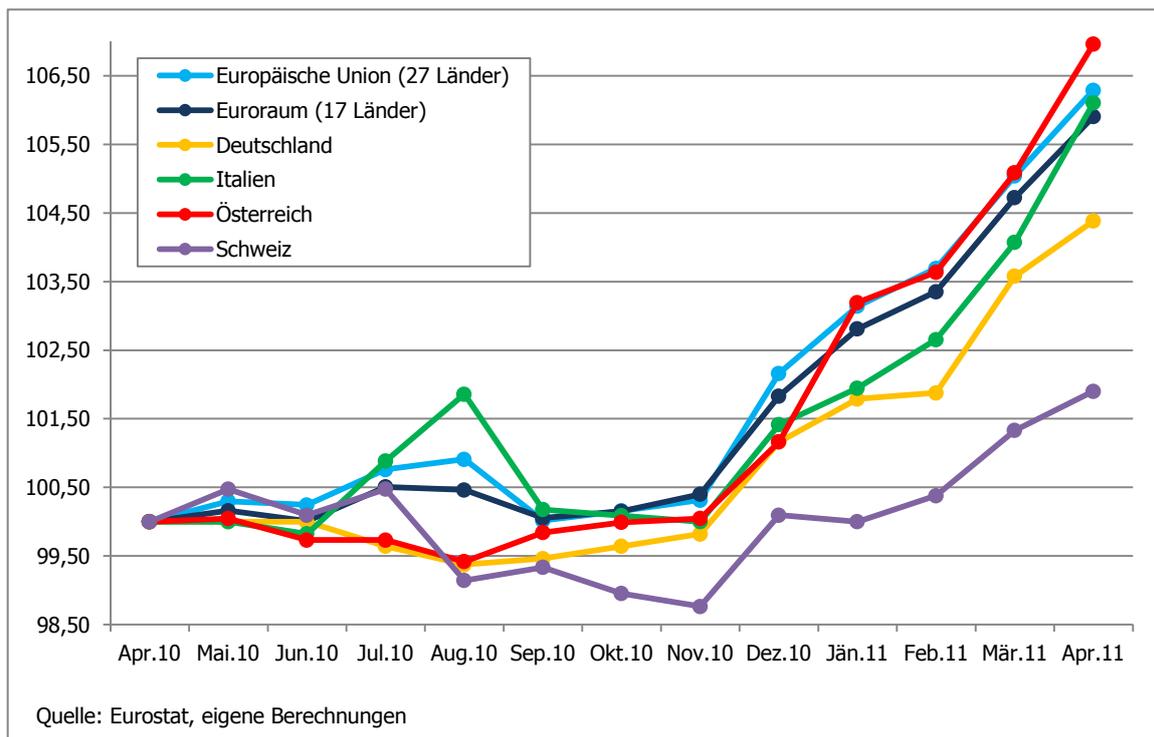


Abbildung 9: Preisentwicklung in der Warengruppe „Verkehr“; April 2010 = 100



Detailentwicklungen bei Nahrungsmitteln und Verkehr im internationalen Vergleich

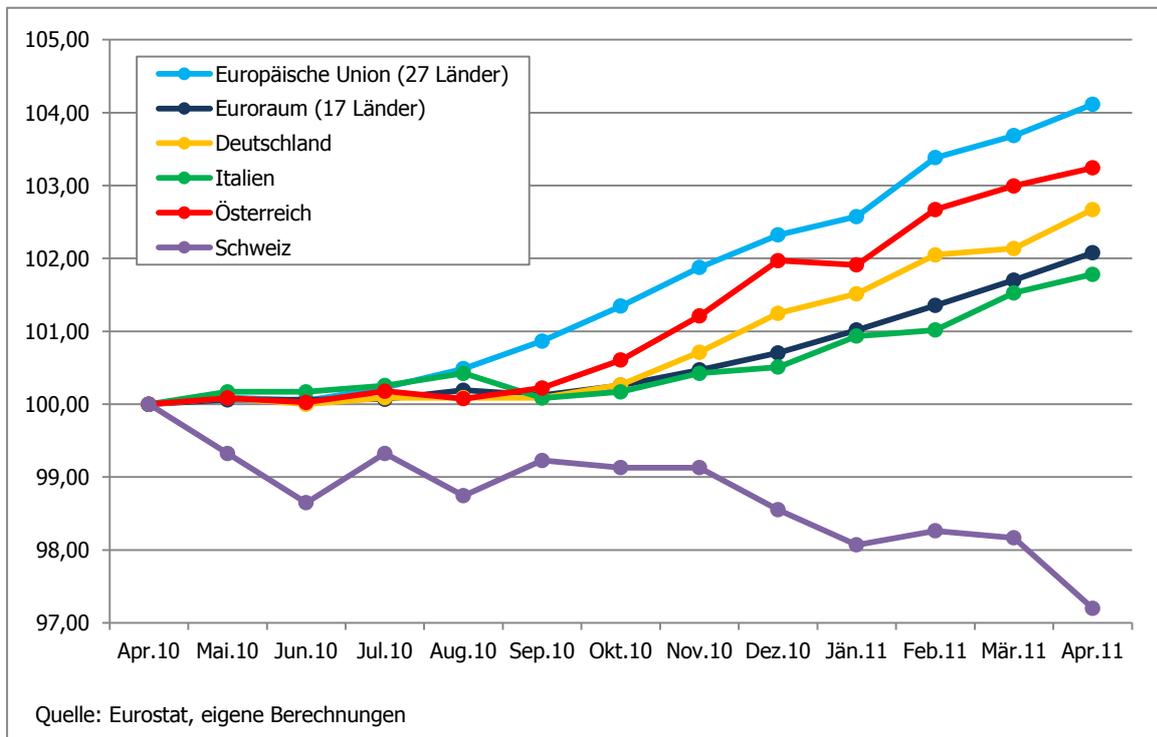
Alle Warengruppen (COICOP-Gruppen) lassen sich weiter in Untergruppen aufgliedern (zB Brot- und Getreideerzeugnisse, Fleisch und Fleischwaren, Fische und Fischwaren usw), die sich ihrerseits letztlich aus den konkreten Einzelprodukten (zB Mischbrotwecken) zusammensetzen.

Im Bereich der Nahrungsmittel und alkoholfreien Getränke beruht die vordere Position Österreichs besonders auf der Entwicklung bei den „Brot- und Getreideerzeugnissen“, den „Milch- und Milcherzeugnissen“, den „Ölen und Fetten“ und den „Kaffee-, Kakao- und Teeprodukten“.

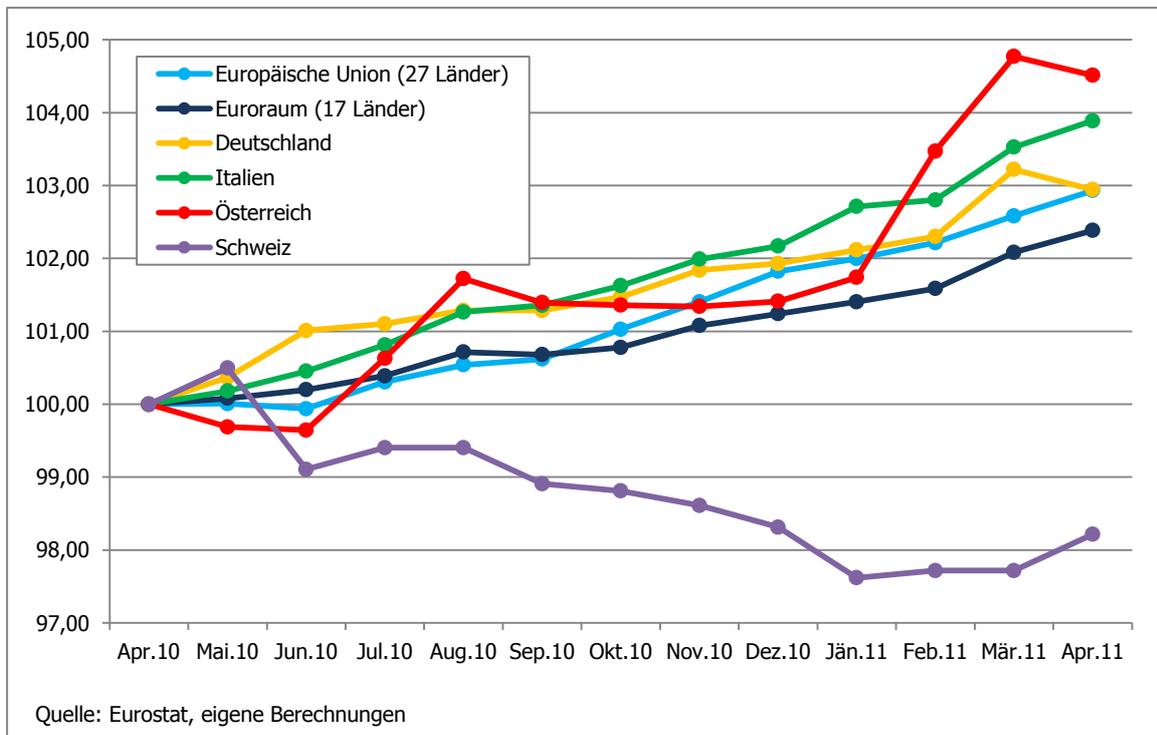
In all diesen Produkten liegt Österreich im Jahresvergleich im Spitzenfeld, was die Preissteigerungen betrifft. Meist an erster Stelle – zum Teil mit enormem Abstand zum „Zweitplatzierten“ – immer aber jedenfalls unter den beiden „Erstplatzierten“.

Sieht man sich innerhalb der Gruppe Verkehr den wichtigen Produktbereich der Kraftstoffe an, so wird deutlich, dass Österreich hier die höchsten Preissteigerungsraten zu verzeichnen hatte. Innerhalb eines Jahres stiegen hier die Preise um fast 18% während sie im Euroraum ein um 3% geringeres Wachstum und in Deutschland um 6% geringeres Wachstum verzeichneten.

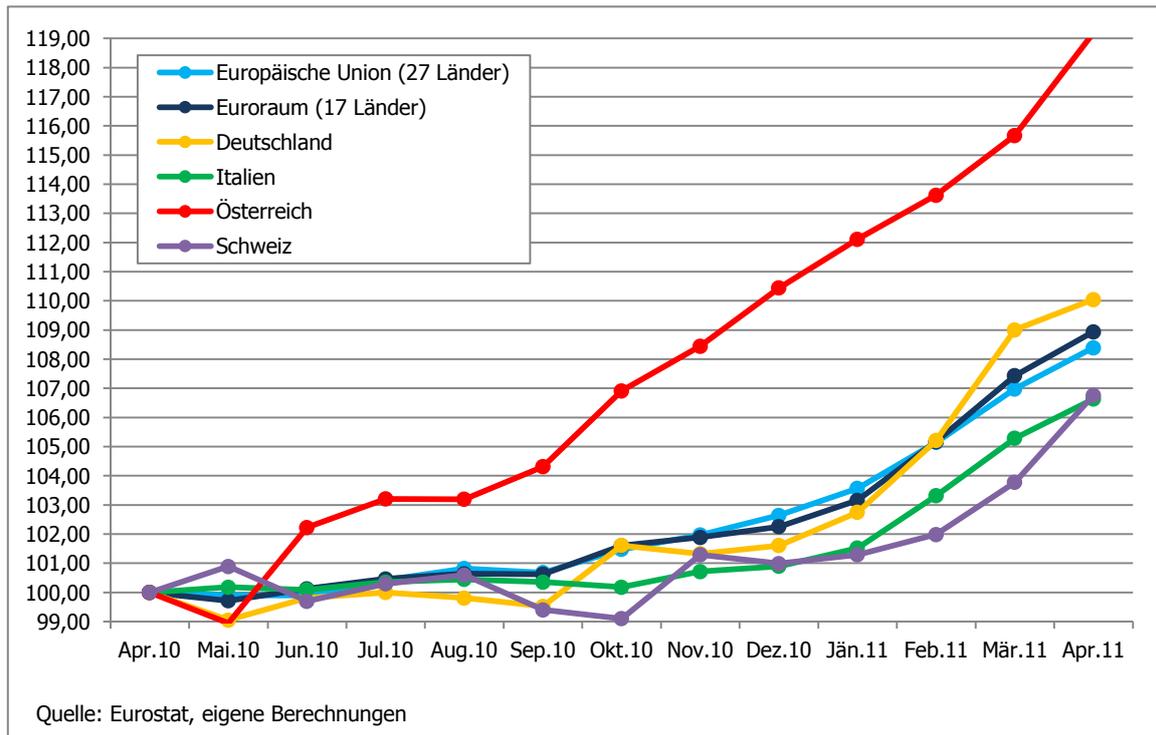
**Abbildung 10: Preisentwicklung in der Waren-Untergruppe
„Brot- und Getreideerzeugnisse“; April 2010 = 100**



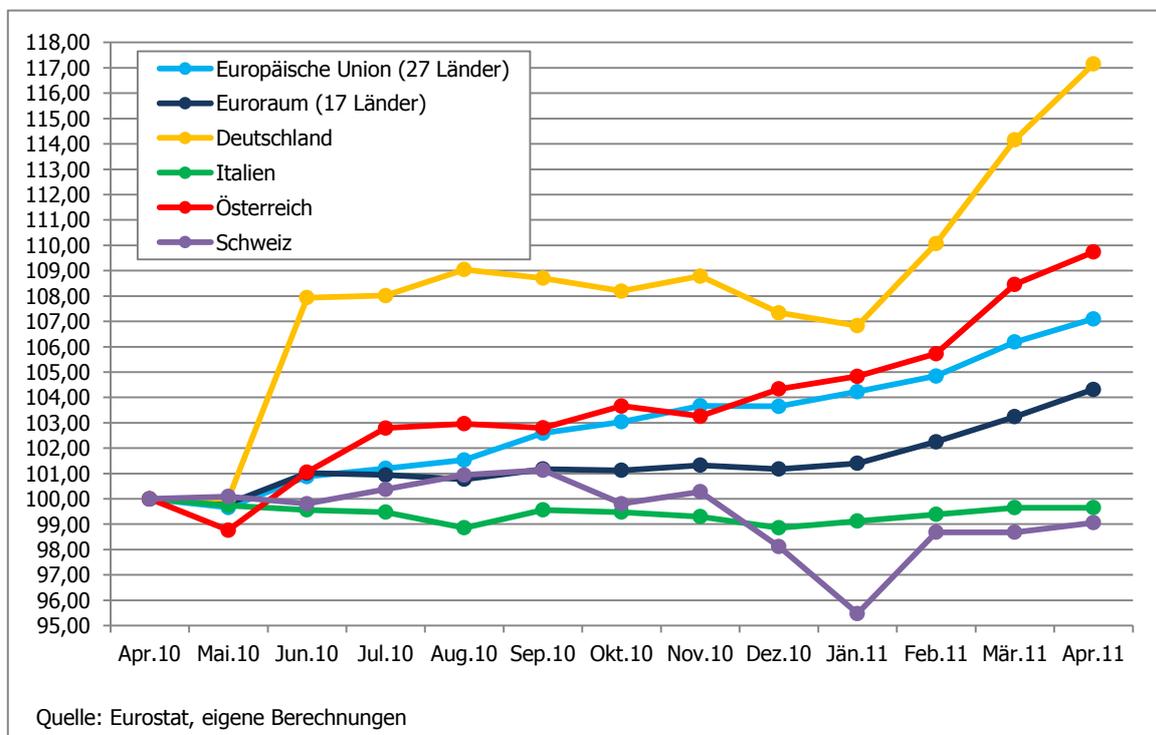
**Abbildung 11: Preisentwicklung in der Waren-Untergruppe
„Milch, Käse und Eier“; April 2010 = 100**



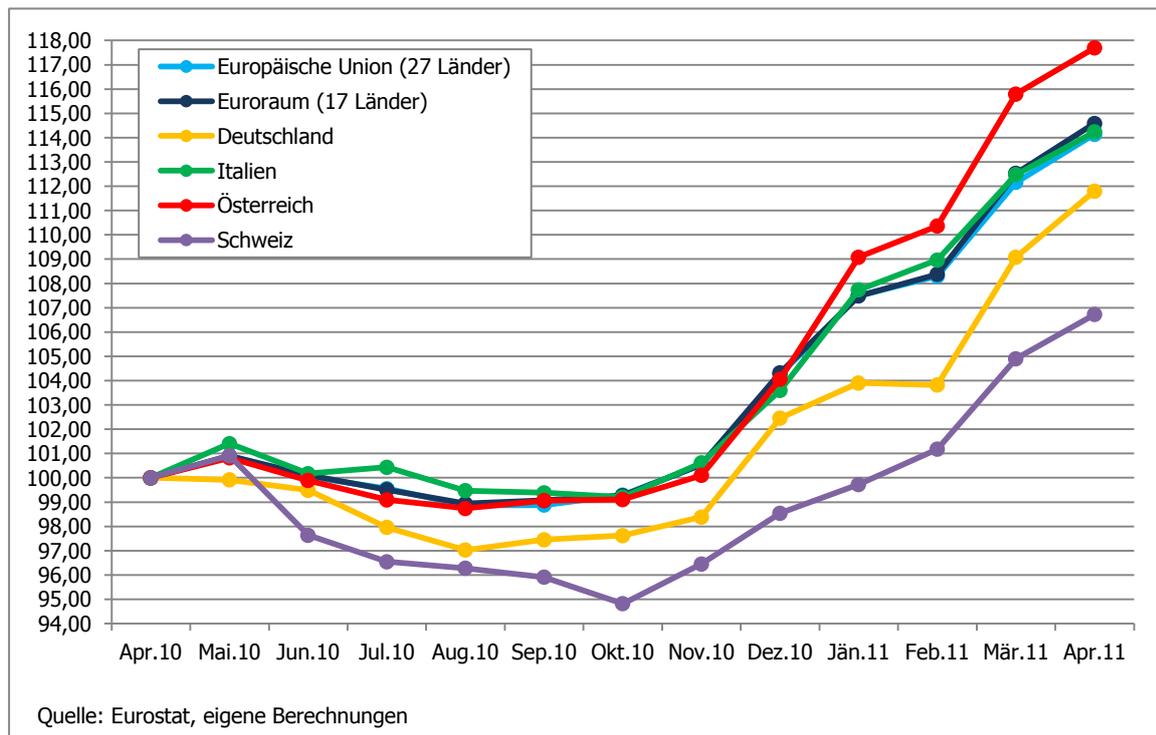
**Abbildung 12: Preisentwicklung in der Waren-Untergruppe
„Kaffee, Tee und Kakao“; April 2010 = 100**



**Abbildung 13: Preisentwicklung in der Waren-Untergruppe
„Öle und Fette“; April 2010 = 100**



**Abbildung 14: Preisentwicklung in der Waren-Untergruppe
„Kraftstoffe“; April 2010 = 100**



Preisniveaus in der mittelfristigen Betrachtung

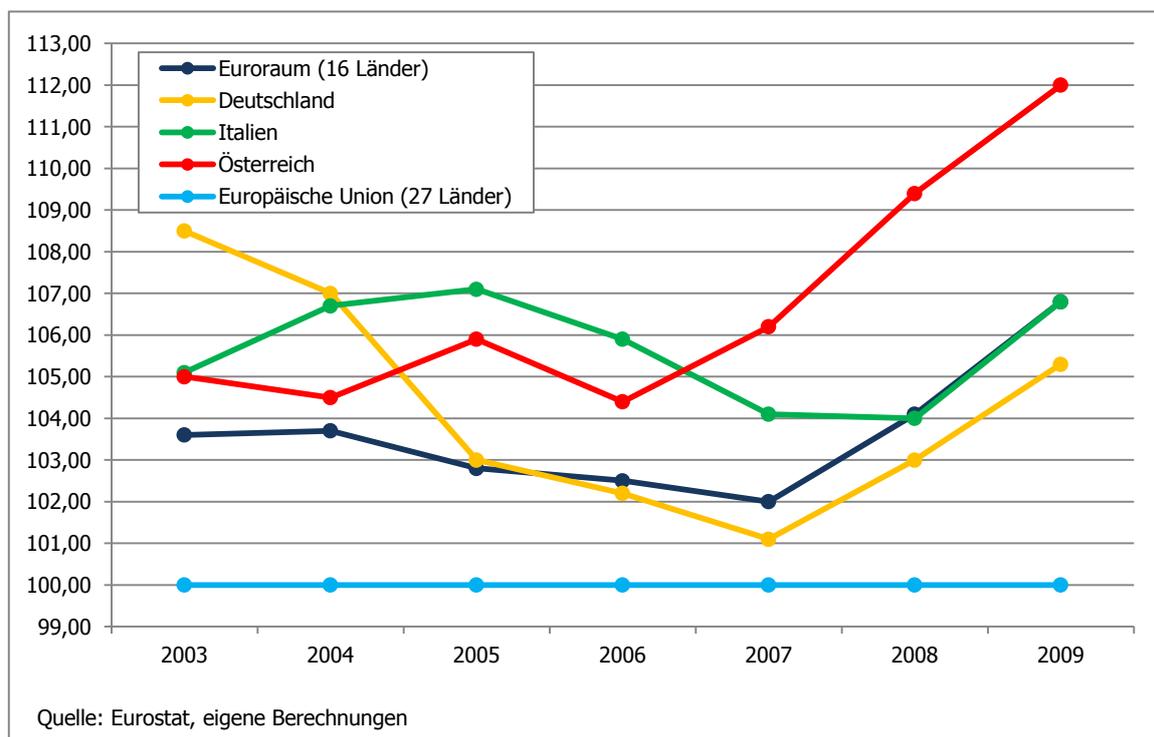
Neben der Beobachtung und Analyse der Preisbewegungen einzelner Güter im Zeitablauf spielt auch das Ausgangsniveau dieser Analysen eine bedeutende Rolle. Zu diesem Zweck werden länderweise, aber ebenso warenpositionsbezogene Preisniveauindizes berechnet.

Preisniveauindizes berechnen sich für jedes Land als Quotient der Kaufkraftparität und des Wechselkurses im Verhältnis zur Gruppe, zB der EU-27-Länder. Diese Ländergruppe wird auf 100 normiert und stellt damit die Bezugsgröße für die Vergleiche dar. Ist demnach der Preisniveauindex eines Landes größer als 100, so sind die in diesem Land verkauften Güter verhältnismäßig teurer als die des Basislandes und vice versa. Das Preisniveau des Gesamtkonsums lässt sich am besten durch die Preisniveauindizes des Aggregats „Tatsächlicher Individualverbrauch“ aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen darstellen. Es repräsentiert gewissermaßen das allgemeine Preisniveau. Es sind jedoch auch Vergleiche mit einzelnen Komponenten dieses Aggregats möglich. Mit einem Preisniveauindex von 112 (EU 27 = 100) hatte Österreich das siebent höchste Preisniveau in den EU 27 im Jahre 2009.

Ein Vergleich des Preisniveaus ausschließlich von Ländern innerhalb desselben Währungsraumes bringt den Vorteil, dass die Wechselkursproblematik aufgrund der einheitlichen Währung vollständig ausgeklammert werden kann. Daher wurde in der folgenden Grafik auf die Darstellung der Schweiz verzichtet.

Betrachtet man die Preisniveaus der Länder Deutschland, Italien, Österreich, den Euroraum und die Europäische Union so zeigt sich nachstehendes Bild:

Abbildung 15: Preisniveaus des tatsächlichen Individualverbrauchs, EU 27 = 100



Im Jahr 2003 liegt das Preisniveau Deutschlands beträchtlich über jenem von Österreich und Italien. Von 2004 bis 2005 ändert sich die Situation grundlegend: Deutschland liegt nunmehr weit abgeschlagen unterhalb des österreichischen bzw. italienischen Preisniveaus. Diese Situation bleibt bis zum Ende des Beobachtungszeitraumes erhalten. Vergleicht man Österreich mit Italien, so ist 2006/2007 eine Änderung des Rankings zu verzeichnen. Österreichs Preisniveau beginnt zu diesem Zeitpunkt stark zu steigen und erreicht seinen Höchststand 2009. Der Abstand zu beiden Ländern beträgt nun ca 6 Indexpunkte.

Der den Jahren 2006/2007 erfolgte massive Preisanstieg in Österreich ua bei Nahrungsmitteln (Österreich 4,2%, Deutschland und Italien je 2,9%, EU 3,5%) führte zu einer markanten Hebung des Preisniveaus. Dieser Trend setzte sich auch in den Folgejahren fort.

Resümee und Maßnahmen

Innerhalb von nur fünf Jahren befinden wir uns nunmehr bereits zum zweiten Mal in einer Situation, in der die Kurse der verschiedensten Rohstoffe – angefangen von diversen agrarischen Rohstoffen wie Weizen, Mais usw bis hin zu Erdöl und Metallen – auf den internationalen Börsen und Plattformen dramatisch ansteigen. Im vorliegenden Beitrag wurde analysiert, inwieweit diese Kursentwicklungen in Österreich und einigen Vergleichsländer(gruppe)n auf die Konsumentinnen und Konsumenten durchschlagen. Dabei stand vor allem der Nahrungsmittelbereich (und ansatzweise der Treibstoffbereich) zur Diskussion.

Im Ergebnis zeigt die Analyse, dass die österreichischen Verbraucherinnen und Verbraucher in diesen Bereichen zuletzt stärkere Preiserhöhungen hinnehmen mussten als in den Vergleichsländern. Damit zeichnet sich ein Muster wie 2007/2008 ab. Ähnlich wie vor der Preiswelle 2007/2008 entwickelten sich die Preise 2010 zunächst durchaus vergleichbar wie in den anderen Ländern, um in der

Folge (wie 2007/2008) weit stärker zu steigen. Die Konsumenten und Konsumentinnen sind in Österreich also von den Rohstoffpreiserhöhungen stärker betroffen als dies in den verglichenen Ländern der Fall ist.

Das ohnehin recht hohe österreichische Preisniveau (7. Platz unter den 27 EU Mitgliedsländern) verschob sich damit weiter nach oben und hat (über den gesamten Individualverbrauch gemessen) in den letzten Jahren das Preisniveau der Nachbarländer Italien und Deutschland übertroffen und den Abstand zum Preisniveau des Euroraumes weiter vergrößert. Die Aktualisierung der Daten bis 2010 dürfte aufgrund der im Beitrag aufgezeigten jüngsten Entwicklung zu einer weiteren Verschlechterung führen.

Ein Anstieg der Inflationsrate auf Werte um 3% ist wohl nicht grundsätzlich als gefährliche Entwicklung einzustufen. Problematisch wird die Entwicklung allerdings dadurch, dass zum Einen einiges darauf hindeutet, dass die Dynamik in Österreich eine größere zu sein scheint als im internationalen Vergleich und zum Anderen mit den Nahrungsmitteln und dem Verkehr Produktbereiche betroffen sind, die den täglichen Bedarf betreffen und denen man sich nicht oder nur ansatzweise entziehen kann. Das Problem sind nicht teurer werdende Colliers und Penthäuser, sondern Benzin, Brot, Milch usw. Damit werden aber auch automatisch jene Bevölkerungsschichten stärker belastet, deren Einkommen zu einem höheren Anteil für Güter des täglichen Bedarfs verwendet wird. Preissteigerungen bei Nahrungsmitteln und Energie in weniger reichen Volkswirtschaften führen zu Hunger und Aufständen. In reicheren Volkswirtschaften, wie etwa Österreich, zu entsprechenden (zum Teil heftigen) negativen Auswirkungen auf die Wohlfahrtsverteilung und zur weiteren Verschlimmerung der finanziellen Lage der ärmeren Bevölkerungsschichten bzw zu einem immer größeren Anteil an Menschen, die unter der Armutsgrenze leben müssen.

Um der grundsätzlichen Problematik der durch Spekulationen und andere Fehlentwicklungen derzeit dramatisch steigenden, in den letzten Jahren aber jedenfalls sehr volatilen Rohstoffpreise entgegenzuwirken, werden an anderen Stellen dieser Publikation entsprechende Maßnahmen zur Diskussion gestellt. Unabhängig von der Rohstoffpreisentwicklung müssen aber auch in Österreich alle Anstrengungen unternommen werden, um zumindest zu verhindern, dass Konsumenten und Konsumentinnen in Österreich stärker zur Kassa gebeten werden als in Ländern mit vergleichbaren Voraussetzungen. Neben anderen Autoren wiesen bereits 2008 der Leiter des österreichischen Wirtschaftsforschungsinstitutes⁴⁶ und Burgstaller/Herzele/Russinger⁴⁷ darauf hin, dass mangelnder Wettbewerb an bestimmten Stellen der Wertschöpfungsketten wesentlich für die überschießenden Preisgestaltungsmöglichkeiten der österreichischen Wirtschaft sein dürfte.

Die einzuleitenden Maßnahmen sollten daher sinnvollerweise drei grundsätzliche Stoßrichtungen aufweisen:

- In Österreich ist ein **wirkungsvolles Kontroll- und Frühwarnsystem** einzurichten. Die **Preisentwicklung und die wettbewerbpolitische Situation in der gesamten Wertschöpfungskette bis zum Einzelhandel ist ab jetzt von den zuständigen Ministerien und Behörden laufend zu evaluieren bzw international zu vergleichen. Im Bedarfsfall** sind entsprechende **Gegenmaßnahmen** zu setzen. Im Einzelnen bedeutet dies etwa:

46) www.standard.at „Wifo-Chef: Wettbewerb forcieren“, 31.03.2008

47) Maria Burgstaller/Dorothea Herzele/Reinhold Russinger, Nahrungsmittelpreise auf Rekordhöhe; in: „Märkte-Wettbewerb-Regulierung – Wettbewerbsbericht der AK 2008“

- Die Bundeswettbewerbsbehörde (**BWB**) muss von sich aus in stark konzentrierten Branchen ein **Preis- und Wettbewerbsmonitoring** durchführen und die **Öffentlichkeit** über die Ergebnisse entsprechend **informieren**.
 - Eine **besondere Aufmerksamkeit der BWB gegenüber Verdacht von Marktmachtmissbrauch und Preisabsprachen** ist erforderlich.
 - Der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend (**BMWFJ**) sollte **bei wichtigen Produktgruppen laufend untersuchen lassen**, ob sich in **Österreich im internationalen Vergleich** abweichende Preisentwicklungen abzeichnen (gibt es einen „unerklärbaren“ „Österreich-Aufschlag“?).
 - Bei Ankündigungen von Preiserhöhungen handeln: **Mediale Ankündigungen von Preiserhöhungen durch Verbände oder Branchenvertreter müssen detaillierte und konsequente Untersuchungen der zuständigen Wettbewerbsbehörde bzw ein strenges Vorgehen des BMWFJ zur Folge haben**. Solche Ankündigungen können kartellähnliche Wirkungen haben.
 - **Die Einführung einer laufenden, lückenlosen Treibstoffdatenbank mit verpflichtender Einspeisung der Daten durch die Mineralölkonzerne bzw Tankstellenbetreiber**.
- **Verschiedene gesetzliche Möglichkeiten müssen ausgeweitet werden, um gegen überhöhte Preissteigerungen angemessen einschreiten zu können:**
 - Eine **Änderung des Wettbewerbsgesetzes** muss vom zuständigen Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend in die Wege geleitet werden, um die **rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, Branchengutachten an die BWB in Auftrag geben zu können**.
 - Auch das im Kompetenzbereich des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend liegende **Preisgesetz muss novelliert werden**. So muss etwa eine **Möglichkeit für** den BMWFJ geschaffen werden, ein **amtswegiges Verfahren nach dem Preisgesetz** einzuleiten, **wenn bei Produkten die Preise viel stärker als im internationalen Durchschnitt steigen**. Für dieses Verfahren nach dem Preisgesetz müssen auch unbedingt strikte **Verfahrensfristen und Transparenzvorschriften** festgelegt werden. Sollten ungerechtfertigte Preissteigerungen festgestellt werden, so wäre der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend zu einer Preisbestimmung zu verpflichten (derzeit: kann). Den Sozialpartnern sollte neben anderen Sachgütern auch bei Mineralölprodukten eine Antragsmöglichkeit eingeräumt werden.
 - Das im Zuständigkeitsbereich des Justizministeriums liegende Kartellgesetz wäre in Richtung einer **verstärkten Aufsichtsmöglichkeit gegen Marktmachtmissbrauch** zu verschärfen. So sollte **für hochkonzentrierte Branchen** etwa eine **Beweislastumkehr** eingeführt werden.
 - Die **Transparenz, insbesondere der BWB**, wäre gesetzlich **besser zu verankern: Schwerpunktuntersuchungen** sind zu **veröffentlichen**, das **Nichtaufgreifen von wettbewerbspolitischen Beschwerdefällen öffentlich zu begründen und über abgeschlossene Verfahren ausführlicher als bisher zu berichten**.
 - **Der weitere Einsatz von Agrarrohstoffen zur Erzeugung von Agrotreibstoffen muss abgestellt werden.**
 - Dazu ist eine **Einschränkung der Ziele der Richtlinie zu erneuerbaren Energieträgern auf Rohstoffe** notwendig, **die jedenfalls nicht Teil der Nahrungs- und Futtermittelkette sind**.
 - **Keine weitere Erhöhung der Beimischung von Agrotreibstoffen** in Österreich (Kraftstoffverordnung).

8. ROHSTOFFSPEKULATION UND PREISENTWICKLUNG

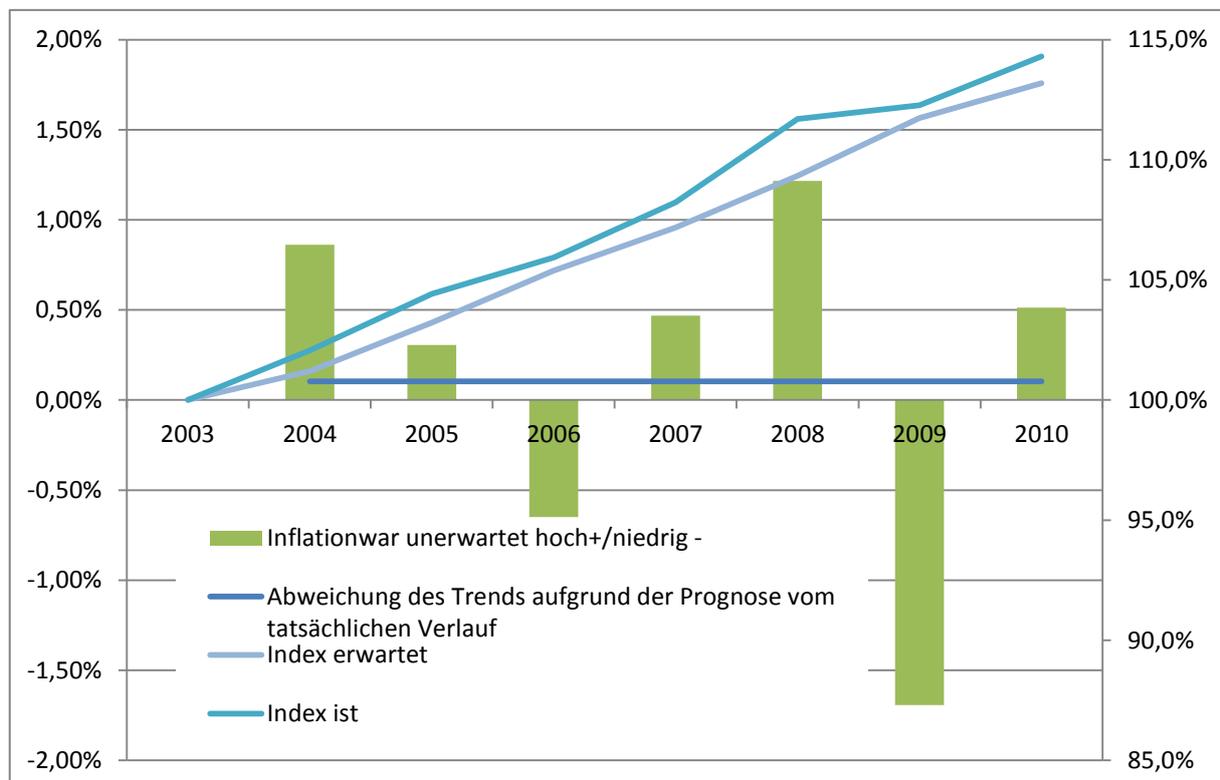
Maria Maltschnig, Sepp Zuckerstätter

Einleitung

Der Weizenpreis steigt, ein Barrel Öl der Marke Brent ist so teuer wie schon lange nicht mehr, der Kupferpreis befindet sich in astronomischen Höhen – kaum eine Woche vergeht, in der die Wirtschaftsteile der Tageszeitungen nicht von diesen Entwicklungen berichten.

In der politischen und wissenschaftlichen Debatte rückte mit der Rohstoffpreishausse 2008 zunehmend die Frage nach der Auswirkung der gestiegenen Relevanz der Finanzmärkte im Rohstoffhandel in den Mittelpunkt des Interesses. Im ersten Halbjahr 2008 kam es zu einem unerwartet hohen Anstieg der Inflationsraten – nicht nur, aber auch – in Österreich (siehe Abbildung 16).

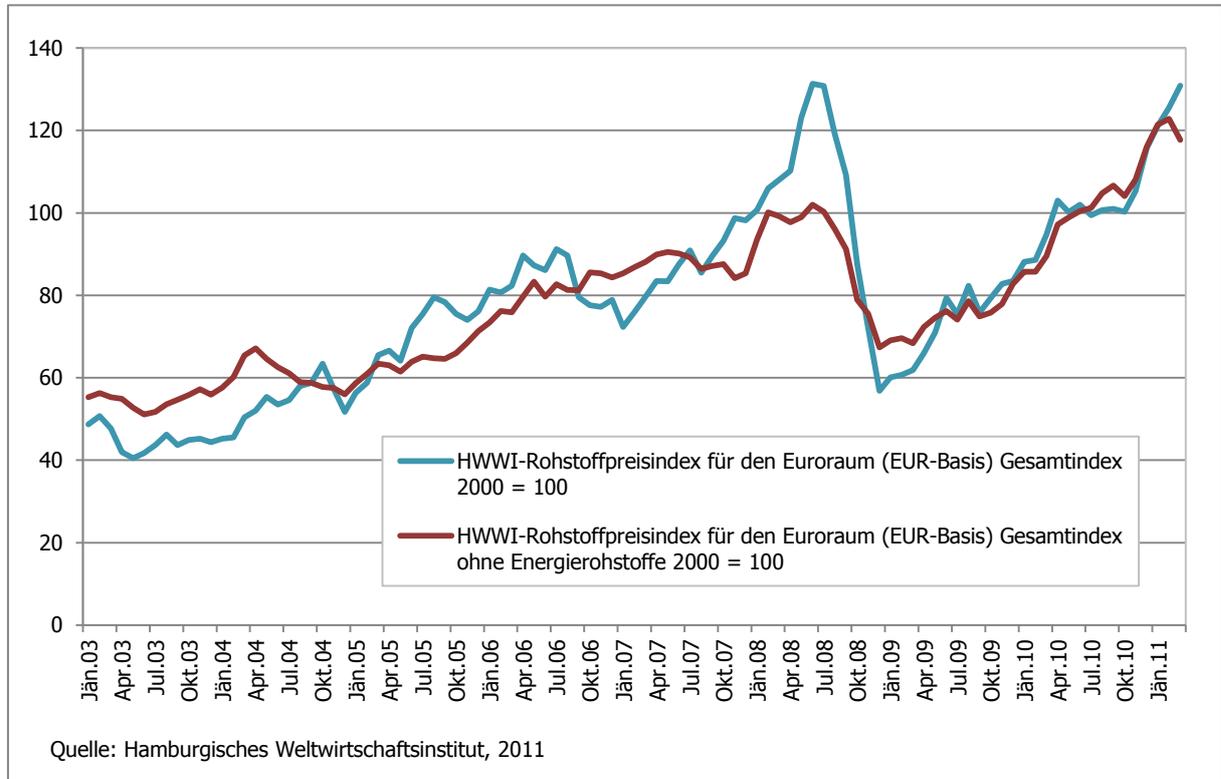
Abbildung 16: Inflationsüberraschung in Österreich im Vergleich zur WIFO-Herbstprognose



In diesem Jahr lag die Inflationsrate um mehr als einen %-Punkt über dem im Oktober 2007 erwarteten Wert. Der Grund für diesen überraschend hohen Anstieg waren stark gestiegene Energie- und Lebensmittelpreise.

Aufgrund des 2009 abermals deutlichen Anstiegs der Rohstoffpreise (Abbildung 17) taucht nun – wie bereits 2008 – die Frage auf, wodurch dieser Anstieg verursacht wird.

Abbildung 17: HWWI-Index⁴⁸ auf Euro Basis mit und ohne Energie



Konkret geht es darum festzustellen, ob die gesteigerte Aktivität von FinanzmarktakteurInnen im Rohstoffhandel für die 2008er Preishausse und die aktuellen Preissteigerungen bei Rohstoffen, wie Öl und Getreide (zumindest teilweise) verantwortlich ist oder nicht.

Die Schwierigkeit besteht dabei darin, den Einfluss der Finanzspekulation vor dem Hintergrund anderer fundamentaler Faktoren noch zu erkennen.

Beispiele für solche fundamentalen Ursachen für die steigenden Rohstoffpreise sind schnell gefunden:

Weizen sei aufgrund von Hamsterkäufen der nordafrikanischen Regierungen und Ernteaussfällen teurer geworden, der Ölpreis steige aufgrund der Auseinandersetzungen in Libyen und wegen des sinkenden Brent-Vorkommens; und schließlich reiche ein Blick auf die politische Lage in der Elfenbeinküste aus, um den teuren Kakao zu erklären, so der Tenor vieler WirtschaftsanalytInnen.

Viele Indizien deuten jedoch darauf hin, dass es tatsächlich einen Zusammenhang zwischen einer gesteigerten Finanzialisierung der Rohstoffmärkte und den Preissteigerungen gibt. Ließe sich dies belegen, hieße das, dass Spekulationen auf Rohstoffe **Lebensmittel, Benzin, Gas und Gebrauchsgüter teurer werden lassen als es die Angebots- und Nachfragesituation ver-**

48) Der HWWI-Rohstoffpreisindex-Index wurde vom Hamburgischen WeltWirtschaftsInsitut entwickelt, um die Preisentwicklung der Rohstoffpreise darstellen zu können.

langt. Daraus ergäbe sich, dass Spekulationen die Konjunktur beeinflussen, den Hunger in Entwicklungsländern verstärken und Heizkosten erhöhen.

Fundamentale Faktoren oder Spekulation?

Lange wurden die Auswirkungen der Spekulation auf die Rohstoffpreise für gering gehalten. Das Wall Street Journal führte im Mai 2008 eine Umfrage unter 53 ÖkonomInnen durch, die der Frage nach der Ursache des Anstiegs von Lebensmittel- und Energiepreisen nachging. Die Mehrheit der Befragten machte Veränderungen in der Angebots- und Nachfragestruktur für die Preissteigerungen verantwortlich. 11% der Befragten sahen einen Zusammenhang mit Spekulationen.⁴⁹

Jene, die der veränderten Angebotsstruktur die Verantwortung für steigende Rohstoffpreise zuschrieben argumentierten etwa so: „Wir hatten einfach Pech. Dürren in Russland und Kasachstan, trockene Sommer in den USA, Argentinien und Brasilien, überraschende Unwetter in etlichen Teilen der Welt und dann auch noch die Rückkehr längst vergessener Pflanzenkrankheiten, wie Getreideschwarzrost – all das hat die Erntemengen empfindlich getroffen. Solche Ereignisse drücken auch die Erwartungen künftiger Ernteerträge, und die Wirkung geht über Nahrungsmittel hinaus: Wenn Pflanzen auf den Äckern vertrocknen, wird es weniger Biodiesel geben, und weil Biodiesel sonstigen Sprit ersetzt, steigt auch der Ölpreis.“⁵⁰

Eine Analyse der Financial Times – „Rohstoffe im Faktencheck“ – kommt zu folgendem Schluss: „Die Preise klettern aufgrund der starken Nachfrage aus den aufstrebenden Nationen wie China und Indien, aber auch Missernten, Dürre und politische Unruhen bewegen den Markt. Spekulanten verstärken den Trend allenfalls.“⁵¹ Der hohe Kakaopreis sei demnach dem Konflikt rund um die Präsidentschaftswahl in der Elfenbeinküste und schlechter Ernte geschuldet, für den hohen Ölpreis sei das sinkende Brent-Vorkommen verantwortlich, Kupfer würde bei schrumpfenden Fördermengen von den wachsenden Schwellenländern stark nachgefragt. Am hohen Sojapreis sei ebenfalls die große Nachfrage aus China und Ernteauffälle schuld. Ähnlich stünde es um Baumwolle, die von Indien vermehrt nachgefragt würde. Der Kautschukpreis steigt kontinuierlich – starker Automobilabsatz in China. Mais sei wegen der steigenden Biospritproduktion teuer, Weizen aufgrund von Hamsterkäufen der nordafrikanischen Regierungen und Ernteauffällen.

Mittlerweile gibt es jedoch eine Reihe prominenter VertreterInnen aus Wissenschaft, Finanzmarkt-Praxis und Politik, die einen kausalen Zusammenhang zwischen der gesteigerten Finanzmarktaktivität im Rohstoffhandel und den gestiegenen Preisen sehen.

Im einfachsten ökonomischen Modell mit vollkommener Information, vollkommener Rationalität usw. würde die so genannte Effizienzmarkthypothese (EMH) zutreffen. Diese besagt, dass sich im Preis, der auf dem Markt entsteht, sämtliche verfügbare Informationen über Angebot und Nachfrage widerspiegeln. Da alle Märkte vollständig liquide, transparent und zugänglich sind, würden auch sämtliche Arbitragemöglichkeiten sofort genutzt, womit sie im Gleichgewicht verschwinden würden. Unter diesen Voraussetzungen würden die Preisentwicklung am Derivatemarkt und die Preisbildung auf den Spotmärkten lediglich Informationen zu den erwarteten Angebots- und Nachfragebedingungen für die physischen Rohstoffe widerspiegeln.

Das gerne verwendete Argument Blasen an den Rohstoffmärkten würden durch die Arbitrage der physisch interessierten Händler schnell wieder ausgemerzt, stößt in diesen Märkten an die Grenzen

49) Wall Street Journal. 9. Mai 2008: „Bubble Isn't Big Factor in Inflation“

50) Zeit Online, 21. Jänner 2011: „Teurer Stoff“

51) FTD, 4. Februar 2011: „Rohstoffe im Faktencheck“

der für die Effizienzmarkthypothese notwendigen Annahmen. Sobald nämlich die Volumina, die auf steigende Preise setzen, hoch genug sind, ist es ausgesprochen riskant für Händler sich „gegen den Wind“ zu lehnen. Sehr schnell kann es nämlich passieren, dass, noch bevor die Blase platzt, der Händler nicht mehr in der Lage ist die notwendigen Volumina für die Gegenspekulation zu finanzieren. Es bestehen also durchaus Grenzen der Arbitragemöglichkeiten.

Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang auch die mangelnde Konvergenz der Terminpreise zu den Spotpreisen wie sie im amerikanischen Getreidemarkt zunehmend auftrat. Sie war einer der Gründe für die Untersuchung dieser Entwicklung durch den US-Senat.⁵² Dieses Phänomen ist in zweierlei Hinsicht zentral: Einerseits macht es sämtliche „no-Arbitrage“ Argumente hinfällig, die darauf beruhen, dass die Terminpreise zum Ausübungszeitpunkt sich nicht von den Spotpreisen entfernen können, zumindest nicht allzu weit.

Gleichzeitig bedeutet eine Entkoppelung der Termin- von den Spotpreisen aber auch, dass es nicht mehr offensichtlich ist, warum die Preise für Endkunden von Spekulationen beeinflusst werden sollten. In die Endprodukte gehen schließlich physische Waren und nicht die Terminkontrakte ein.

Eine Studie, die von **Bicchetti, Flassbeck, Mayer und Rietzler** für die AK Wien verfasst wurde und deren deutsche Zusammenfassung in diesem Band zu finden ist⁵³, zeigt, dass die steigende Finanzialisierung von Rohstoffmärkten eine gewichtige Rolle in der Preisentwicklung bei Rohstoffen in den letzten Jahren spielt.

Die steigende Finanzialisierung manifestiert sich einerseits in dem gestiegenen Volumen der gehandelten Rohstoffderivate, andererseits in der geänderten Reaktion der Rohstoffpreise bzw Preise für Rohstoffderivate auf bestimmte neue Informationen.

Die Finanzialisierung der Rohstoffmärkte führt zu einer Veränderung sowohl der Anreize der MarktteilnehmerInnen als auch der Reaktionsmuster auf neue Informationen. Da in Gütermärkten die einzelnen MarktteilnehmerInnen jedenfalls ihre eigene (geplante) Nachfrage bzw ihr (geplantes) Angebot genau kennen, sind Märkte gut geeignet diese privaten Informationen zu aggregieren. Finanzialisierte Märkte unterscheiden sich davon in mehrerlei Hinsicht. Da die TeilnehmerInnen an den eigentlichen Gütern, wie Unternehmen im Aktienmarkt oder eben an den Rohstoffen – wie in unserem Fall – kein Interesse haben, verfügen sie zwangsläufig auch nicht über private Informationen zu ihren eigenen Nachfrage- oder Angebotsplänen. Marktpreise in diesen Märkten aggregieren damit nicht primär die private Information über Angebots- und Nachfragepläne sondern die Vermutungen von Außenstehenden darüber.

Die Akteure auf Finanzmärkten sind interessiert Trends rechtzeitig zu erkennen, sie dann zu verstärken und, wenn möglich, rechtzeitig auszusteigen. Solches Intentional Herding ist für TeilnehmerInnen, die die Waren für weitere Produktions-Entscheidungen brauchen nicht attraktiv, im Gegenteil: Es verzerrt vielmehr die Preissignale über relative Knappheiten und erhöht die Volatilität der Preise. Bekannt sind solche Handelsstrategien auch unter dem Namen „algorithmischer Handel“, bei dem Kauf- und Verkaufsentscheidungen ausschließlich auf der Grundlage vergangener Preisentwicklungen getroffen werden.

Erkennbar ist diese Finanzialisierung der Rohstoffmärkte an der zunehmenden Korrelation zwischen Devisen-, Finanz- und Rohstoffmärkten, und an ähnlichen Reaktionen der Rohstoffmärkte auf gewisse Signale, wie Konjunktur oder Auslastungsinformationen, die auf Finanzmärkten als wichtig gelten – auch wenn sie mit den konkreten Rohstoffen in keiner Beziehung stehen.

52) http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=fb439667-dcd3-4025-b95b-1b91f8ea29d1

53) Bicchetti, Flassbeck, Mayer, Rietzler (2011): Price formation in financialized commodity markets: The role of information.

Für die tatsächlichen Preise der Rohstoffe bedeutet diese Finanzialisierung, eine zunehmende Instabilität mit langfristig zunehmenden Kosten der Absicherung, veränderte Reaktionsmuster der Rohstoffpreise auf die Konjunktur-Entwicklung und eine weitere Quelle der Unsicherheit für reale Produktionsentscheidungen.

Zusätzliche Aspekte

Der Großteil der bisherigen Untersuchungen betrachtet den Einfluss der Rohstoffspekulation auf die Preise entlang der unmittelbaren Wirkungskette: Spekulation → Preise der Terminkontrakte → Preise der physischen Waren → Endverbraucherpreise. Es sind aber daneben noch weitere Wirkungskanäle vorstellbar.

Preisbindungen: In einigen Märkten ist es üblich die Preise an gewisse Terminpreise zu binden. Bekanntes Beispiel ist der Erdgasmarkt, bei dem der langfristige Preis an den Brent-Terminkontrakt gebunden ist.

Nutzung von Differenzialrenten: Es ist naheliegend, dass vertikal integrierte Unternehmen, die Rohstoffe sowohl fördern als auch verarbeiten, sich bei ihrer Preiskalkulation an den öffentlich verfügbaren Terminpreisen orientieren. Im Idealtypus eines vollkommenen Marktes wäre dies nicht der Fall: Aufgrund vollkommener Information wäre der Preis automatisch ein Ergebnis des Konkurrenzprozesses. In realen Rohstoffmärkten erfolgt lediglich der Ausgleich des Spitzenbedarfs der Unternehmen über Börsen- und Terminmärkte. Der Rest wird innerhalb der Konzerne produziert. Steigen die Preise auf den Terminmärkten, können vertikal integrierte Konzerne ihre Preise ohne weiteres ebenfalls erhöhen. Die geringe Elastizität der Rohstoff-Nachfrage sorgt dafür, dass die Weitergabe der durch die vertikale Integration geringeren Kosten an die AbnehmerInnen, zu kaum mehr Absatz führen würde und damit unprofitabel wäre.

Die geänderten Reaktionsmuster der Rohstoffpreise sind gesamtwirtschaftlich insofern von Bedeutung, als vor allem die EZB in ihrer zeitweise sehr dogmatischen Auslegung des Inflationsziels auch auf importierte Rohstoffpreisschocks mit Zinserhöhungen reagieren könnte bzw reagiert. Bekanntester Fall ist vermutlich die Zinserhöhung im August 2008, unmittelbar vor dem Zusammenbruch von Lehman Brothers und im Angesicht zunehmender Turbulenzen im Finanzsystem.

Empirische Untersuchungen

Für die Studie von Bicchetti, Flassbeck et al wurden zudem qualitative Interviews mit RohstoffakteurInnen (physische RohstoffhändlerInnen, FinanzinvestorInnen, Broker,...) durchgeführt. Die meisten der Befragten stimmten zu, dass FinanzinvestorInnen in den vergangenen Jahren im Rohstoffhandel an Bedeutung gewonnen haben und durch ihre Finanzkraft (zumindest kurzfristige) Preisbewegungen auslösen können, die zu einer erhöhten Volatilität führen.

Für Aufsehen sorgte der Hedgefonds-Manager **Michael W. Masters**, als er im Mai 2008 vor dem US-Senat aussagte. Die Frage, ob institutionelle InvestorInnen die Lebensmittel- und Energiepreise beeinflussen würden, beantwortete er schlicht und einfach mit „Ja“. Er sieht einen Nachfrageschock auf dem Rohstoffmarkt, der von Pensionsfonds, Staatsfonds, Universitätsstiftungen und anderen institutionellen AnlegerInnen ausgelöst wurde. Diese würden ihr Kapital über etwa 25 Rohstoff-Futures verteilen ohne über Informationen bezüglich fundamentaler Faktoren, wie etwa die Angebotsstruktur, zu verfügen. „Index Speculators are pouring billions of dollars into the commodities futures markets, speculating that commodity prices will increase. (...) According to the CFTC and spot market participants, commodities future prices are the benchmark for the prices of actual physical commodities, so when Index Speculators drive futures prices higher, the effects are felt immediately in spot prices and the real economy. So there is a direct link between commodities futures

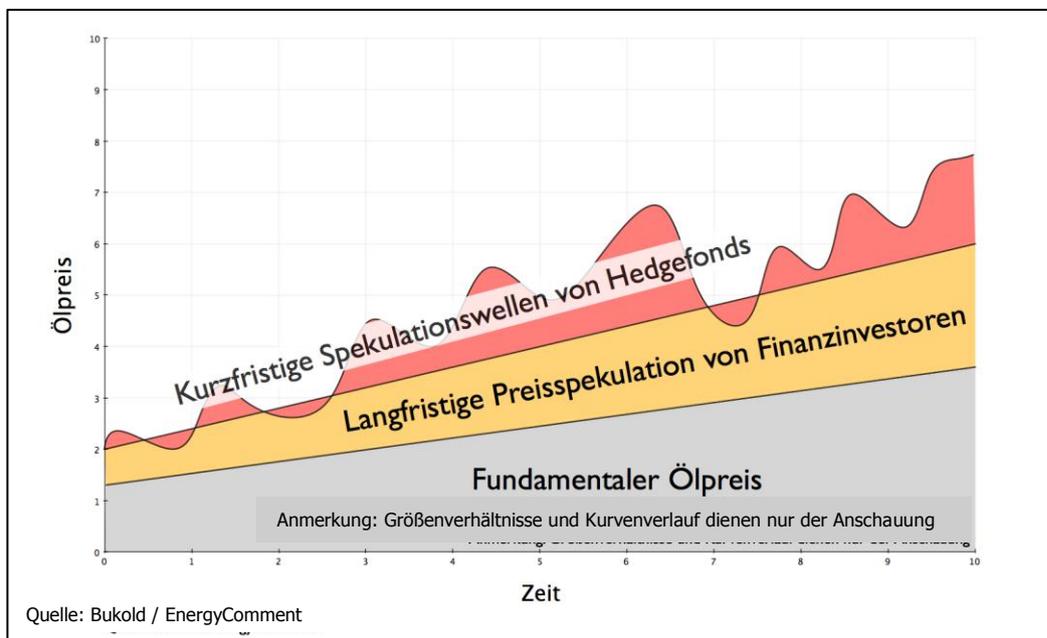
prices and the prices your constituents are paying for essential goods.”⁵⁴ Er argumentiert also, dass die große Nachfrage nach Rohstoff-Futures den Preis der Futures nach oben treibt und sich diese Preissteigerung auf die Preise am Spot-Markt niederschlägt. Er relativiert weiters die steigende Nachfrage nach Rohstoffen durch China und die Verwendung von Mais als Biosprit. Institutionelle AnlegerInnen, so Masters, stellten diese Nachfragefaktoren in den Schatten.

Eine sehr ähnliche Analyse der Ölpreisentwicklung stellt **Steffen Bukold** in einer Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion „Bündnis '90 / Die Grünen“ im April 2010 an. Er vertritt die These, „dass der aktuelle Rohölpreis eine beträchtliche Spekulationsprämie enthält, die entlang der gesamten Wirkungskette von den Ölbörsen über die Spotmärkte und Raffinerien bis an die deutschen Zapfsäulen weitergereicht wird.“

Wie Michael Masters erkennt auch Bukold eine signifikante Zunahme an langfristig angelegter Spekulation durch institutionelle InvestorInnen. Dass diese für einen stärkeren Preisanstieg verantwortlich sind, argumentiert er folgendermaßen: „Da die Indexspekulanten fast nur „long“ gehen, also auf höhere Ölpreise setzen, steigen die Kontraktpreise für zukünftige Liefermonate. Der realwirtschaftliche Effekt dieser Investitionen entsteht nun dadurch, dass die Terminmarktpreise die Spotpreise aktueller physischer Geschäfte mit nach oben ziehen, weil sich die Preise über Preisformeln gegenseitig beeinflussen oder – noch direkter – weil der Ölproduzent durch einen Terminverkauf einen höheren Preis erzielen kann. Außerdem werden die Preiserwartungen der Marktteilnehmer verändert, was bereits in der Gegenwart Entscheidungen beeinflusst.“⁵⁵

Zudem hätten IndexinvestorInnen keine Expertise zu fundamentalen Fakten des Ölmarktes und orientierten sich lediglich an Trends. Hohe Preise würden zwar die Konsumnachfrage von Öl dämpfen, erhöhen jedoch die Nachfrage nach den entsprechenden Finanzprodukten. Zusätzlich preistreibend wirkt laut Bukold der lange Zeithorizont von institutionellen AnlegerInnen, der die Preiserwartungen über Jahre stabil hoch hält.

Abbildung 18: Komponenten des Rohölpreises – schematische Darstellung



54) Michael W. Masters am 20. Mai 2008: Testimony before the Committee on Homeland Security and Government Affairs, United States Senate

55) Steffen Bukold: „Überhöhte Spritpreise durch Spekulation an den Rohölmärkten“; Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis '90 / Die Grünen. Hamburg, 6. April 2010, Seite 8

In beiden Fällen waren es wirtschaftspolitische Akteure, die die Untersuchungen anstießen. Die akademischen ÖkonomInnen nahmen sich erst später dieses Themas an.

Der permanente Unterausschuss des US-Senatsausschusses für Heimatschutz hielt bereits 2006 und 2007 Hearings zur Frage der Rohstoffspekulation ab und erstellte zwei Berichte zur Rolle der Spekulation im Öl- und Erdgasmarkt 2006 und im Erdgasmarkt 2007⁵⁶, und weiters den bereits oben zitierten Report zum amerikanischen Weizenmarkt im Jahr 2009.

Schlussfolgerungen

Es wäre zu einfach den Anstieg der Rohstoffpreise 2008, den Verfall 2009 und den abermaligen Boom im selben Jahr ausschließlich auf die Spekulation an den Rohstoffmärkten zurückzuführen. Spekulationen passieren immer vor dem Hintergrund einer glaubwürdigen fundamentalen Erklärung. Daraus allerdings zu schließen, dass diese Erklärungen die einzigen Ursachen für die Preisanstiege sind ist noch verfehlt. Es gehört geradezu zu den Merkmalen finanziellierter Märkte, dass sie Preistrends über das fundamental gerechtfertigte Maß hinaus verstärken.

Eigentlich sollte dies nach der Emerging Markets-Blase, der New Economy-Blase und der Hauspreis-Blase niemanden mehr überraschen.

Die derzeit zu beobachtende Veränderung des Verhaltens der Rohstoffpreise ist keineswegs ungefährlich. Die Finanzialisierung der Rohstoffmärkte führt zu Trendverstärkung und zu erhöhter Volatilität. Investitionen im Bereich der Rohstoffgewinnung, aber auch im Bereich der Rohstoffeinsparungen werden damit zunehmend unsicherer, was ebenfalls zu instabileren Zukunftserwartungen für die Rohstoffpreise beiträgt. Auch wenn die detaillierte Größenordnung des Spekulationsanteils in den Rohstoffpreisen nicht zweifelsfrei feststellbar ist, so ist es gerade dieser Mechanismus von sich aufschaukelnder Unsicherheit, der eine erhöhte intensivere Regulierung der Rohstoffmärkte dringend erforderlich macht.

56) http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=8995401f-a9e0-45a2-88bed32d11a632f0;
http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=2a219fae-99ae-44bb-96b8-644c87c2e06d

9. DIE ROHSTOFFPREISBILDUNG UNTER DEM EINFLUSS DER FINANZMÄRKTE

Zusammenfassung der Studie „Price formation in financialized commodity markets: The role of information“ erstellt im Auftrag der AK Wien, April 2011

David Bicchetti, Heiner Flassbeck, Jörg Mayer and Katja Rietzler

Die Mitte des vergangenen Jahrzehnts markierte den Beginn eines steil ansteigenden Trends bei Rohstoffpreisen, der mit einer zunehmenden Volatilität einherging. Die Preise einer großen Bandbreite von Rohstoffen erreichten nominell historische Höchststände, bevor sie im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise stark einbrachen. Nun sind sie abermals im Ansteigen begriffen. Diese Entwicklungen fallen zeitlich mit wesentlichen Verschiebungen bei den Angebots- und Nachfragedeterminanten auf den Rohstoffmärkten zusammen. Diese zeigen sich insbesondere in den aufstrebenden Schwellenländern, die derzeit ein starkes Wachstum, eine zunehmende Urbanisierung und eine Zunahme der Mittelschicht erleben. Dabei ändern sich die Konsumgewohnheiten, was unter anderem eine wachsende Nachfrage nach Fleisch und Milchprodukten einschließt. Darüber hinaus wird eine Reihe von Agrarlebensmitteln für die Produktion von Biotreibstoffen verwendet, um den Anteil der fossilen Brennstoffe beim Energieverbrauch zu verringern. Dies wird in mehreren Ländern, einschließlich der EU-Mitgliedsländer und der USA gefördert. Die damit verbundene Umwidmung von landwirtschaftlichen Flächen von der Nahrungsmittelproduktion zur Produktion von Biotreibstoffen hat sich auch auf die Preise für andere landwirtschaftliche Erzeugnisse, die nicht zur Herstellung von Biotreibstoffen verwendet werden, ausgewirkt. Gleichzeitig wird das Angebot an Agrarrohstoffen von sinkenden Wachstumsraten bei Produktion und Produktivität beeinflusst, die zum Teil auf die negativen Auswirkungen des Klimawandels zurückzuführen sind. Allerdings können diese Fakten für sich genommen die jüngste Rohstoffpreisentwicklung nicht erklären.

Ein weiterer wesentlicher Faktor ist die Finanzialisierung von Rohstoffmärkten, die für die Preisentwicklung der vergangenen Jahre eine maßgebliche Rolle gespielt hat. Seit ungefähr 2004 hat ihre Bedeutung stark zugenommen, was sich in steigenden Volumina auf den Märkten für Rohstoffderivate niederschlug – sowohl im Börsenhandel als auch im außerbörslichen Handel (OTC-Geschäft). Dieses Phänomen gibt ernsthaften Anlass zur Sorge, weil die Aktivitäten von Finanzmarktakteuren die Rohstoffpreise von dem Niveau wegtreiben, das durch die Fundamentaldaten des Marktes gerechtfertigt wäre. Dies wirkt sich negativ auf Produzenten wie Konsumenten aus.

Die Rolle von Informationsflüssen ist entscheidend für Preisentwicklungen auf Märkten für Rohstoffderivate. Traditionell wird angenommen, dass die sogenannte Hypothese effizienter Märkte (efficient market hypothesis, EMH) auf Finanzmärkten einschließlich der Märkte für Rohstoffderivate und insbesondere auf Terminmärkten, die im Fokus dieser Studie stehen, gilt. In ihrer strengen Form besagt diese Hypothese, dass sich sogar private Informationen – die nur einzelnen Marktteilnehmern zur Verfügung stehen – aufgrund der Transaktionen der Personen mit diesen Informationen umgehend in den Marktpreisen niederschlagen. Würde diese Hypothese gelten, dann würden die Preisentwicklungen ausschließlich Informationen über Fundamentaldaten widerspiegeln.

Allerdings zeigt diese Studie, dass die EMH auf den gegenwärtigen Rohstoffterminmärkten nicht gilt. Marktteilnehmer treffen ihre Handelsentscheidungen auch auf der Basis von Faktoren, die nichts mit

dem jeweiligen Rohstoff zu tun haben, wie zum Beispiel Portfolioüberlegungen, oder sie folgen möglicherweise einem Trend. Daher ist es für andere Akteure auf dem Markt schwierig zu erkennen, ob ihre Transaktionen auf Information über Fundamentaldaten basieren, die manchmal schwer erhältlich und nicht immer verlässlich sind.

Kauf- und Verkaufsentscheidungen werden somit unter hoher Unsicherheit getroffen. In einer solchen Situation ist es rational, den Kauf- und Verkaufsentscheidungen anderer Marktteilnehmer zu folgen. Es gibt eine Vielfalt an völlig rationalen Motiven für dieses beabsichtigte Herdenverhalten („intentional herding“). Das wichtigste dieser Motive betrifft die Nachahmung in Situationen, in denen Händler glauben, dass sie Informationen gewinnen können, indem sie das Verhalten anderer Akteure beobachten.

In einem von Herdenverhalten geprägten Umfeld kommt es nur begrenzt zur Arbitrage. Selbst wenn die Fundamentaldaten dies rechtfertigen, kann ein Handeln gegen die Mehrheit der Marktteilnehmer zu erheblichen Verlusten – häufig von geliehenem Geld – führen. Es mag daher aus Sicht der Marktteilnehmer rational sein, ihr eigenes Wissen zu ignorieren und dem Trend zu folgen. Dies tun viele Finanzmarktakteure standardmäßig, indem sie ihre Kauf- und Verkaufsentscheidungen ausschließlich auf der Grundlage vergangener Preisentwicklungen treffen (sogenanntes „algorithmic trading“), was zu einer Rohstoffpreisblase führen kann.

Es gibt umfangreiche empirische Belege dafür, dass Finanzinvestoren die Rohstoffpreise beeinflussen:

- Eine Reihe von Studien findet Belege für Rohstoffpreisblasen. Die Analysen zeigen, dass das Eröffnen von Positionen durch Index-Investoren, die die Preisbewegungen eines auf einem Korb von Rohstoffen basierenden Index nachvollziehen, sich auf die Preisentwicklung auswirkt, insbesondere bei Rohöl und Mais. Die Tatsache, dass diese Preiswirkungen – insbesondere im Fall von Rohöl – dauerhaft auftreten, deutet auf das Vorliegen eines Herdenverhaltens hin. Während Index-Investoren vor der Finanzkrise als bedeutsame Preistreiber identifiziert wurden, hat die Bedeutung von Vermögensverwaltern (wie zB Hedgefonds), die eine aktivere Handelsstrategie verfolgen und Positionen auf beiden Marktseiten eröffnen, seither zugenommen. Dies spiegelt sich auch in der engen Korrelation zwischen Preisänderungen und Positionsänderungen von Vermögensverwaltern seit 2009 wider, die im Ölmarkt 0,8 erreicht. Tatsächlich haben Schätzungen ergeben, dass die Spekulation derzeit für 20 Prozent des Ölpreises verantwortlich ist.
- Die Korrelation zwischen Devisen- und Rohstoffmärkten hat in jüngster Zeit zugenommen und deutet darauf hin, dass andere Faktoren als die fundamentalen Angebots- und Nachfragebedingungen die Rohstoffpreise determinieren. Informationsströme in anderen Finanzmärkten haben einen zunehmenden Einfluss auf die Dynamik von Rohstoff-Futures. Darüber hinaus zeigt eine Analyse der Reaktionen von Rohstoffpreisen auf die Veröffentlichung von Wirtschaftsindikatoren, dass Rohstoffpreise auf verschiedenen Rohstoffmärkten, die wenig gemeinsam haben, innerhalb von Minuten nach der Veröffentlichung in gleicher Weise reagieren.
- Der Verlauf von Rohstoffpreisen, insbesondere des Ölpreises, über den Konjunkturzyklus hat sich fundamental verändert. In früheren Zyklen haben sich Rohstoffpreise und Aktienkurse unterschiedlich entwickelt. Die Rohstoffpreise haben erst deutlich nach dem konjunkturellen Tiefpunkt wieder angezogen. Im jüngsten Konjunkturzyklus sind die Ölpreise hingegen unmittelbar nach dem Tiefpunkt, noch vor einem erneuten Anziehen der Aktienkurse, stark

angestiegen. Dieser kräftige Anstieg basierte schlicht auf einem erwarteten, jedoch noch nicht realisierten, Aufschwung.

Als Ergänzung zu den theoretischen und empirischen Ergebnissen wurden 22 Interviews mit verschiedenen Rohstoffmarktakteuren – von physischen Rohstoffhändlern bis zu Finanzinvestoren, einem Broker, Mitarbeitern einer Preisagentur und zwei Beratern – durchgeführt. Die Befragten stimmten zu, dass die Rolle der Finanzinvestoren in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen hat. Durch ihre Finanzkraft könnten diese kurzfristig Preisbewegungen auslösen. Dies führe zu einer erhöhten Volatilität, die den Märkten schaden und Wirtschaftssubjekte, die an den Rohstoffen selbst interessiert sind und ihre Risiken absichern müssen, von den Märkten für Rohstoffderivate vertreiben könne. Die erhöhte Volatilität führe zu mehr Nachschussforderungen („margin calls“) und somit zu einem höheren Finanzierungsbedarf. Wenngleich die Befragten die Rolle der Fundamentalfaktoren für die mittlere und lange Frist betonten, räumten sie ein, dass kurzfristig erhebliche Preisverzerrungen und Effekte eines Herdenverhaltens auftreten könnten. Dies zeigt sich auch darin, dass mehrere Befragte angaben, sie achteten verstärkt auf Finanzmarktinformationen. Die wichtigste Schlussfolgerung der befragten Rohstoffmarktakteure war, dass man die Transparenz auf den Märkten erhöhen müsse. Für die USA betrifft dies insbesondere das außerbörsliche Geschäft. In Europa bestehe generell ein größerer Mangel an Transparenz als in den USA. Die Einführung einer Berichterstattung wie sie die Commodity Futures Trading Commission (CFTC) – die Institution, die mit der Regulierung von und Aufsicht über den Handel mit Rohstoff-Futures beauftragt ist – in ihren wöchentlichen „Commitments of Traders“-Berichten bereitstellt wäre ein großer Schritt in die richtige Richtung. Mehr Information sollte jedoch auch über das außerbörsliche Geschäft eingefordert werden. Bezüglich weiterer Regulierungsfragen unterschied sich der Informationsstand über die laufende Diskussion über Regulierungs- und Reformfragen deutlich zwischen den Befragten. Im Allgemeinen haben sie der Regulierung in den USA, wie beispielsweise dem Dodd-Frank-Act, anscheinend mehr Aufmerksamkeit geschenkt, während nur eine Minderheit der Befragten eine klare Vorstellung von den Regulierungsinitiativen der Europäischen Kommission hatte. Eine erhebliche Skepsis bestand gegenüber Verboten (zB des Hochfrequenzhandels) und quantitativen Beschränkungen von Positionen. Die allgemeine Überzeugung war, dass Regeln schwer durchsetzbar seien.

Die Analyse zeigt deutlich, dass die Informationsströme eine zentrale Rolle für die Rohstoffpreisentwicklung spielen. Die oben beschriebenen Marktverzerrungen hängen eng damit zusammen, dass Marktteilnehmer Entscheidungen unter erheblicher Unsicherheit fällen, und dass sie sich an allgemein zugänglichen Informationen orientieren. Daher sollten sich Politikmaßnahmen für ein besseres Funktionieren der Märkte auf folgende Punkte konzentrieren:

- Erhöhte Transparenz bezüglich der Fundamentaldaten.
Wenngleich derzeit vielfältige Informationsquellen existieren, besteht eine erhebliche Unsicherheit hinsichtlich der Datenqualität und der zeitnahen Verfügbarkeit, insbesondere bei Lagerbeständen.
- Erhöhte Transparenz auf den Börsen und im außerbörslichen Geschäft selbst.
Zusätzliche Informationen über die Eröffnung von Positionen und die Kategorien von Marktteilnehmern auf Märkten für Rohstoffderivate sollten zur Verfügung gestellt werden. Dies betrifft insbesondere den Rohstoffhandel in Europa, wo die Transparenz deutlich hinter derjenigen der US-Börsen hinterherhinkt. Eine verbesserte Transparenz ist nicht nur für Marktteilnehmer von Bedeutung, sondern auch für Regulierungsbehörden, die nur einschreiten können, wenn sie wissen, was auf dem jeweiligen Markt vor sich geht.

- Eine strengere Regulierung von Finanzmarktakteuren.
Strengere Regeln auf internationaler Ebene wären optimal, um Regulierungsarbitrage zu vermeiden. Da der Umfang der Aktivitäten von Finanzmarktakteuren einen erheblichen Einfluss auf die Preisentwicklung hat, dürften quantitative Beschränkungen der Positionen, die darauf gerichtet sind, das Engagement von Finanzinvestoren auf Rohstoffmärkten einzuschränken, mittel- bis langfristig unverzichtbar sein. Da angemessene Schranken nicht leicht zu bestimmen sind, könnte ein erster Schritt aus „Positionspunkten“ („position points“) bestehen bei denen Händler zusätzliche Informationen liefern müssten. Darüber hinaus könnte man aufgrund von Insider-Informationen den Eigenhandel für diejenigen Finanzinstitutionen verbieten, die für ihre Kunden die Transaktionen zur Risikoabsicherung durchführen.
- Jenseits dieser Form der „weichen Regulierung“ muss eine Reihe von direkten Stabilisierungsmaßnahmen für Rohstoffpreise erwogen werden. Da Regierungen und internationale Institutionen Zugang zu denselben Informationen haben wie die Marktteilnehmer, sollten die Schaffung eines virtuellen Reservemechanismus und die direkte Intervention auf Spotmärkten und Finanzmärkten in Betracht gezogen werden. In finanzierten Rohstoffmärkten kann ein Eingreifen sogar – ähnlich wie auf Devisenmärkten – dazu beitragen, Marktteilnehmern eine bessere Orientierung bezüglich der fundamentalen Angebots- und Nachfragefaktoren zu geben.
- Die Einführung eines Transaktionssteuersystems könnte die Finanzmärkte ganz allgemein etwas bremsen.

Alle diese Maßnahmen verdienen es von der Politik ernsthaft in Erwägung gezogen zu werden, auch wenn sich herausstellen sollte, dass einige kompliziertere Konzepte nicht schnell realisierbar sind.

10. VERZEICHNIS DER AUTORINNEN UND AUTOREN

Arbeiterkammer Wien

Abteilung Wirtschaftspolitik

Roland Lang
Maria Maltschnig
Dominik Pezenka
Susanne Wixforth

Andere Abteilungen

Iris Strutzmann	Abteilung Umwelt und Verkehr
Reinhold Russinger	Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik
Sepp Zuckerstätter	Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik

Externe ExpertInnen

David Bicchetti	UNCTAD, Abteilung Globalisierung und Entwicklungsstrategien
Heiner Flassbeck	UNCTAD, Abteilung Globalisierung und Entwicklungsstrategien
Jörg Mayer	UNCTAD, Abteilung Globalisierung und Entwicklungsstrategien
Katja Rietzler	Rietzler Economics

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
Prinz-Eugen-Straße 20-22, 1040 Wien, Telefon (01) 501 65 0

