

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Niema Movassat, Wolfgang Gehrcke, Jan van Aken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/8423 –**

Position der Bundesregierung zur Spekulation mit Nahrungsmitteln

Vorbemerkung der Fragesteller

Weltweit hungern ca. 925 Millionen Menschen. Dies sind knapp 100 Millionen Menschen mehr als im Jahr 1990. Damit wird das Millenniumentwicklungsziel, die Zahl der Hungernden bis 2015 zu halbieren, nicht erreicht werden. Und weitere Millionen Hungernde könnten allein durch geringe Preisanstiege im Nahrungsmittelbereich hinzukommen. Besonders betroffen von Preissteigerungen bei Lebensmitteln sind Menschen in den am wenigsten entwickelten Ländern, den Least Developed Countries (LDCs). Haushalte in diesen Ländern geben zwischen 60 und 80 Prozent ihres Einkommens für Nahrungsmittel aus. Zum Vergleich: In den Industrieländern werden nur 10 bis 20 Prozent des Einkommens für Lebensmittel ausgegeben.

Die Preise für Nahrungsmittel sind in den letzten Jahren massiv gestiegen und unterliegen zusätzlich drastischen Schwankungen. Reis und Getreide verteuerten sich zwischen Ende 2006 und März 2008 etwa um 126 Prozent. Als Ergebnis der Preiserhöhungen stieg die Anzahl der Menschen, die in extremer Armut leben, nach Schätzungen der Weltbank, zwischen 2007 und 2008 um 130 bis 150 Millionen. Nach einer zwischenzeitlichen Preissenkung steuerten die Grundnahrungsmittelpreise Anfang 2011 auf ein erneutes Rekordhoch zu. So genannte Fundamentale Ereignisse wie Dürren oder Überschwemmungen allein erklären diese starken Preisanstiege und -schwankungen nicht ausreichend.

Vielmehr tragen Spekulationen mit Agrarrohstoffderivaten zu den extremen und unberechenbaren Preisausschlägen bei. Die Nutzung von Agrarrohstoffen als Vermögensanlage hat die Nahrungsmittelpreise insgesamt erhöht und die Gefahr von Spekulationsblasen befördert, da Spekulanten, die nicht an der Preisfindung oder den Produkten interessiert sind, die Preise über ihren Fundamentalwert treiben. So stiegen in den Jahren 2003 bis 2008 die Investitionen in die beiden größten Rohstoffindexfonds, die in ihren Portfolios auch Agrarrohstoffe, wie z. B. Weizen, Mais und Sojabohnen, führen, von 13 Mrd. US-Dollar auf 317 Mrd. US-Dollar. Dabei sind die Indexfonds an den Produkten an sich nicht interessiert, sondern spekulieren nur auf deren fallende oder steigende Preise. Diese exzessive Spekulation führt laut der Studie „Unschuldsmysmen – Wie die Nahrungsmittelspekulation den Hunger anheizt“ von MISEREOR aus dem Jahr 2011 dazu, dass sich die Rohstoffmärkte weitgehend parallel zu den

übrigen Finanzmärkten bewegen. Dies sollte bei einer idealtypischen marktwirtschaftlichen Betrachtung nicht möglich sein, da Fundamentalereignisse den Preis bestimmen sollten. Weiterhin stellt die Studie „Finanzmärkte als Hungerverursacher?“ der Welthungerhilfe aus dem Jahr 2011 fest, dass die Beteiligung von Kapitalanlegern und deren Spekulationsgeschäfte auf den Getreidemärkten im Zeitraum 2007 bis 2009 zu einem Spielraum für Preisniveauerhöhungen von bis zu 15 Prozent führte. Experten der Weltbank beziffern den Anteil des Preisanstiegs von Nahrungsmitteln, der auf Spekulation zurückgeht, auf 37 Prozent, der Chefvolkswirt der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) Heiner Flassbeck sogar auf das Doppelte.

Nachdem die Volatilität von Nahrungsmittelpreisen bereits auf dem Gipfeltreffen der G20-Staaten 2009 in Pittsburgh behandelt wurde, gab es bis 2011 keine konkreten Fortschritte. 2011, im Jahr der französischen G20-Präsidentschaft, erklärte der französische Präsident Nicolas Sarkozy die Volatilität von Nahrungsmittelpreisen zu einem Schwerpunktthema der G20. Schwankende Nahrungsmittelpreise bedrohten demnach die Nahrungsmittelsicherheit weltweit und die Entwicklung in den Ländern des Südens. Das Gipfeltreffen der G20-Agrarminister im Juni 2011 brachte, trotz angeblich großer Ambitionen, eine erste Ernüchterung. Die Agrarminister setzen weiter auf fehlgeschlagene Politiken und einseitige Produktionssteigerungen, anstatt die Ursachen für die enormen Preissteigerungen zu bekämpfen. Dazu zählt neben dem Klimawandel, der Agrarrohstoffpolitik und den Exportbeschränkungen vor allem die exzessive Nahrungsmittelspekulation. Da die Eindämmung der Nahrungsmittelspekulation allein den Finanzministern überlassen wird, ist klar, dass die Auswirkungen von Spekulation auf die Ernährungssituation im Süden und die Situation der Kleinbauern vor Ort völlig aus dem Blickfeld verschwinden werden.

Auch die Europäische Union benennt im Rahmen der Reform der EU-Finanzmarkttrichtlinie (Markets in Financial Instruments Directive – MiFID) die problematischen Auswirkungen der Spekulation mit Agrarrohstoffderivaten. Vorgeschlagen wird hier auch die Einführung einer Finanzmarktverordnung (Markets in Financial Instruments Regulation – MiFIR), die besonders das Clearing des außerbörslichen Handels (Over-the-counter-Handel) angehen soll. Nun liegt es beim Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat, Stellung zu den Änderungen und Neuerungen zu beziehen. Die Revision der EU-Finanzmarkttrichtlinie wird noch mindestens bis Herbst 2012 andauern.

Die Ergebnisse, die sich aus diesen internationalen Foren ableiten lassen, beziehen sich im Besonderen auf die Schaffung von Transparenz auf den Agrarrohstoffmärkten in Bezug auf Fundamentaldaten, das Setzen von Positionslimits sowie die Einschränkung des außerbörslichen Handels von Agrarrohstoffderivaten. Obwohl sich die Bundesregierung zu den G20-Beschlüssen bekennt, bleibt ihre Position zur Spekulation mit Nahrungsmitteln unklar. Darüber hinaus fehlen konkrete Informationen dazu, wie die Bundesregierung plant, diese Beschlüsse auf nationaler und internationaler Ebene umzusetzen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt das Problem des Hungers in vielen Regionen der Welt außerordentlich ernst und beteiligt sich mit großem Einsatz auf internationaler Ebene aber auch mit einer Vielzahl eigener Projekte an der Lösung dieses Problems.

Nahrungsmittel sind als unmittelbare Lebensgrundlage besondere Güter. Wegen der absehbaren Entwicklungen bei den fundamentalen Faktoren (unter anderem wachsende Weltbevölkerung, verändertes Konsumverhalten in Schwellenländern, Klimawandel sowie eine zunehmende Nachfrage nach Biokraftstoffen) wird das Preisniveau langfristig steigen. Zudem wird die Volatilität von Nahrungsmittelpreisen weiterhin eine Rolle spielen. In den letzten Jahren kam es auf den Agrarrohstoffmärkten zu heftigen Preisschwankungen mit extremen Preispitzen. Sie haben problematische Auswirkungen auf die Agrarmärkte sowie die Ernährungslage, vor allem in den am wenigsten entwickelten Ländern.

Die Bundesregierung hat die Thematik der Spekulation mit Nahrungsmitteln frühzeitig aufgegriffen, so auf dem von Deutschland organisierten Global Forum for Food and Agriculture im Januar 2011. Im Rahmen der G20 hat sich Deutschland seit dem Gipfel von Pittsburgh entschieden für mehr Transparenz und angemessene Regulierung auf den Finanzmärkten eingesetzt. In diesem Sinne unterstützt die Bundesregierung auch die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Finanzmarktreformenten im Hinblick auf Agrarterminmärkte.

1. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über die Auswirkungen der Spekulation mit Agrarrohstoffen, die über den Zweck der Preisfindung hinausgehen, auf die Volatilität von Nahrungsmittelpreisen?
2. Stimmt die Bundesregierung Aussagen von Börsen- und Finanzexperten zu, dass die Preisentwicklung von Agrarrohstoffen an den Warenterminbörsen von Fundamentaleignissen abweicht und sich an den Finanzmärkten orientiert?

Zur Frage der Auswirkung der Spekulation mit Agrarrohstoffen auf die Volatilität von Nahrungsmittelpreisen kommen wissenschaftliche Studien zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen und Bewertungen. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die langfristige Preisentwicklung bei Agrarrohstoffen von fundamentalen Faktoren bestimmt wird. Zeitlich befristet können Prozesse an den Finanzmärkten die Preisvolatilität auf den Agrarterminmärkten verstärken. Um Fehlentwicklungen an Rohstoffmärkten vorzubeugen, die nicht durch fundamentale Marktfaktoren begründet sind, unterstützt die Bundesregierung die von der G20 beschlossenen und in der Europäischen Union derzeit laufenden Finanzmarktreformenten im Hinblick auf mehr Transparenz und angemessene Regulierung an den Agrarterminmärkten, um so einer exzessiven Preisvolatilität zu begegnen. Sie setzt sich zudem aktiv für eine Verbesserung der Transparenz auf den physischen Agrarmärkten ein.

3. Hält die Bundesregierung trotz vielfältiger auch wissenschaftlicher Analysen weiterhin an der in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. zur Hungerkatastrophe in Ostafrika getätigten Aussage vom August 2011 (Bundestagsdrucksache 17/6808) fest, dass es wissenschaftlich nicht geklärt sei, inwieweit das gestiegene Engagement von Finanzinvestoren zur Verstärkung von Preisspitzen und -tälern führt?

Ja, die Bundesregierung ist vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Ergebnisse aus diesen vielfältigen Analysen weiterhin der Auffassung, dass wissenschaftlich nicht geklärt ist, wie lange und in welchem Ausmaß das Engagement von Finanzinvestoren Preisspitzen und -täler verstärken kann.

4. Hält die Bundesregierung weiterhin an ihrer Aussage vom August 2011 (Bundestagsdrucksache 17/6808) fest, dass eine „gestiegene Lebensmittelnachfrage in den Schwellenländern“ ein Grund für Nahrungsmittelpreissteigerung sei, obwohl ein Arbeitspapier der Weltbank aus dem Jahr 2010 (Placing the 2006/08 Commodity Price Boom into Perspective) keinen Beleg dafür findet?

Nahrungsmittelpreissteigerungen haben sehr vielfältige Ursachen. Aus Sicht der Bundesregierung hat die gestiegene Lebensmittelnachfrage in den Schwellenländern langfristig ebenfalls einen Einfluss, gerade auch aufgrund des rasanten Bevölkerungswachstums in diesen Ländern.

5. Welche deutschen Finanzunternehmen und Banken spekulieren nach Kenntnis der Bundesregierung in welchem Umfang an den Warenterminmärkten für Agrarrohstoffe?

Wesentliche Handelsplätze befinden sich im Ausland, beispielsweise bei der CME Group (USA) und der Euronext.liffe (UK). In Deutschland findet ein börslicher Handel vor allem über die Eurex Frankfurt AG statt. An der Eurex werden nach Informationen der Bundesregierung Future-Kontrakte zu Butter, Kartoffeln, Schweinen und Milchpulver gehandelt. Das Handelsvolumen kann tagesaktuell auf der Webseite der Eurex eingesehen werden.

Wie von der Deutschen Bundesbank im Finanzstabilitätsbericht November 2011 ausgeführt ist das direkte Engagement deutscher Banken im Rohstoffsektor auf Basis der regulatorischen Eigenkapitalanforderungen für ihre Geschäftsaktivitäten insgesamt verhältnismäßig gering. Dies gilt erst Recht für die Agrarrohstoffmärkte als Teilbereich des Rohstoffmarktes, der im Handelsbereich der deutschen Banken von Derivaten auf und Termingeschäften in Rohwaren wie Öl, Kohle, Gas, Strom, Basismetalle und Edelmetalle geprägt wird. Der spekulative Anteil der erfassten Aktivitäten lässt sich nicht identifizieren.

6. Welche deutschen Finanzunternehmen und Banken halten nach Kenntnis der Bundesregierung Investmentfonds, die zum Teil oder überwiegend in Agrarrohstoffe investieren, und welchen Umfang haben diese Fonds (in Euro)?

Es gibt in Deutschland keine verbindlich vorgeschriebenen speziellen Berichtspflichten für Finanzunternehmen und Banken zum Halten von Investmentfonds, die zum Teil oder überwiegend in Agrarrohstoffe investieren. Grundsätzlich lässt sich jedoch feststellen, dass die bestehenden direkten Engagements deutscher Banken im Agrarrohstoffmarkt nach Erkenntnis der Bankenaufsicht ganz überwiegend kundentrieben sind; beispielsweise sichern Lebensmittelerzeuger mit Termingeschäften Preisschwankungen ab.

Für den offenen Fondsbereich ist grundsätzlich festzustellen, dass eine physische Anlage in Agrarrohstoffe nach dem Investmentgesetz (InvG) für kein Investmentvermögen zulässig ist (§ 2 Absatz 4 InvG). Für richtlinienkonforme Investmentvermögen ist auch ein Erwerb von Derivaten auf Agrarrohstoffe nicht zulässig (§ 51 Absatz 1 InvG). Möglich sind aber Anlagen in Aktien von Unternehmen, die direkt oder indirekt im Bereich der Agrarwirtschaft aktiv sind. Spezialfonds im Sinne des § 2 Absatz 3 Satz 1 InvG können unter den Voraussetzungen des § 91 Absatz 3 InvG (unter anderem Zustimmung der Anleger, Anlage in gesetzlich zulässige Vermögensgegenstände, Einhaltung der relevanten Anlagegrenzen) auch in Derivate auf Agrarrohstoffe investieren.

Gemäß Depotstatistik hielten die in Deutschland meldepflichtigen Banken per 30. September 2011 einen Bestand von 16,7 Mio. Euro in 14 Fonds, die im Titel das Investitionsziel „Agrarrohstoffe“ auswiesen. Die betrachteten Fonds haben ein Gesamtvolumen von ca. 5,1 Mrd. Euro.

Seit Einführung der Prospektspflicht für Vermögensanlagen (geschlossene Fonds) 2005 sind bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zudem ungefähr ein halbes Dutzend Prospekte von Agrarfonds bzw. Fonds, die in Agrarrohstoffe investieren, zur Veröffentlichung gestattet worden. Geschlossene Fonds haben in der Regel die Rechtsform einer GmbH & Co. KG, d. h. Anleger beteiligen sich direkt als Kommanditist oder über einen Treuhänder. In einem Fall werden Genussrechte an der Beteiligungsgesellschaft angeboten. Prospekte für Fonds in Bezug auf Derivate als Anlageobjekte sind nach Erkenntnissen der Finanzaufsicht nicht eingereicht worden.

Die bei der BaFin hinterlegten Fonds sind überwiegend als Blind-Pools konstruiert, das heißt die konkreten Anlageobjekte stehen nicht fest; es wird allenfalls eine Anlagepolitik oder -strategie definiert. Überwiegend ist in den Prospekten davon die Rede, dass die Anbieter und Initiatoren der Vermögensanlagen vorwiegend über Zweckgesellschaften in landwirtschaftliche Produktionsflächen, den Anbau von landwirtschaftlichen Produkten und Ähnlichem vor allem in Südamerika investieren wollen. Konkrete Flächen bzw. Unternehmen werden allerdings – soweit ersichtlich – nicht genannt oder nur sehr vage eingegrenzt. Als landwirtschaftliches Produkt steht teilweise die Erzeugung von Biosprit (Bioethanol) im Fokus. Teilweise hält man sich die Option offen, auch in Biogasanlagen zu investieren.

Die genannten Agrarfonds richten sich in erster Linie an Privatanleger, wobei nicht auszuschließen ist, dass sich jeweils auch institutionelle Anleger daran beteiligen. Laut Angaben in den Prospekten ist pro Fonds von einem einzuwerbenden Eigenkapitalvolumen von bis zu 50 Mio. Euro, teilweise auch 50 Mio. US-Dollar, auszugehen. Eine Aufnahme von Fremdkapital findet hier – soweit ersichtlich – nicht statt. Die BaFin kann im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben nicht erkennen, wer sich tatsächlich während des Vertriebs an den Fonds beteiligt, noch welche Volumina an Eigenkapital oder Fremdkapital tatsächlich eingeworben oder abgerufen werden.

7. Wie bewertet die Bundesregierung den als „passiv“ (sich nur wenig an der realen Marktsituation orientierend) und „spekulativ“ eingeschätzten PowerShares DB Agriculture Fund der Deutschen Bank, der zudem zu den weltweit größten Rohstofffonds gehört?

Die Bundesregierung gibt grundsätzlich keine Einschätzung zu einzelnen Finanzprodukten ab.

8. Welche Daten erhebt die Bundesregierung – u. a. über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – zum Thema Agrarrohstoffspekulationen, und inwiefern findet eine Beobachtung der Marktlage von Agrarrohstoffen statt?

Aufgrund der Meldepflicht nach § 9 des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) werden Transaktionsdaten zu Geschäften in Finanzinstrumenten, einschließlich Warenderivaten und zu im Bezug auf Waren stehenden Zertifikaten erfasst, die zum Handel an einem organisierten Markt zugelassen oder in den regulierten Markt oder in den Freiverkehr einbezogen sind. Eine Differenzierung nach spekulativen und anderen (z. B. Absicherungs-)Geschäften findet nicht statt. Die Transaktionsdaten können zum Zweck der Identifikation von Anhaltspunkten auf Verstöße gegen das Marktmanipulationsverbot analysiert werden.

In der Querschnittsabteilung „Risiko- und Finanzmarktanalysen“ der BaFin beschäftigt sich eine Einheit mit der Analyse realwirtschaftlicher Risiken. In diesem Zusammenhang findet unter anderem auch eine Beobachtung der Rohstoffmärkte statt. Im Vordergrund stehen dabei die Preisentwicklung und die spekulativen Positionen bei einzelnen Rohstoffen einschließlich der Auswertung der einschlägigen Literatur und empirischer Studien.

- a) Falls keine Daten erhoben werden und keine Marktbeobachtung in diesem Bereich stattfindet, warum nicht?

Siehe Antwort zu Frage 8.

- b) Plant die Bundesregierung, zukünftig Daten zum Thema Agrarrohstoffspekulation zu erheben?

Mit der geplanten EU-Verordnung über OTC-Derivate, zentrale Clearingstellen und Transaktionsregister (European Market Infrastructure Regulation – EMIR) werden Marktteilnehmer künftig verpflichtet, die von ihnen abgeschlossenen Derivatekontrakte an ein Transaktionsregister zu melden. Die Meldepflichten erstrecken sich auch auf Derivatekontrakte, die zu spekulativen Zwecken abgeschlossen werden.

Die Europäische Kommission hat im Rahmen der Überarbeitung der MiFID zudem vorgeschlagen, dass regulierte Märkte sowie multilaterale und organisierte Handelssysteme einen wöchentlichen Bericht mit aggregierten Warenderivatepositionen verschiedener Kategorien von Handelsteilnehmern veröffentlichen. Die Bundesregierung begrüßt grundsätzlich die Vorschläge der Europäischen Kommission und prüft diese derzeit.

- c) Plant die Bundesregierung, zukünftig Banken und Finanzunternehmen zur Offenlegung ihrer Finanzaktivitäten hinsichtlich Investitionen auf den Agrarrohstoffmärkten per Gesetz oder Verordnung zu zwingen?

Banken sind nach § 9 WpHG bereits verpflichtet, Geschäfte in Finanzinstrumenten, einschließlich Warenderivaten, die an deutschen Börsen gehandelt werden, an die BaFin zu melden. Eine weitergehende Offenlegungspflicht über Positionen in Warenderivaten sehen die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Regelungen vor – siehe Ausführungen zu Frage 8b.

9. Im Rahmen welcher Diskussions-, Dialog- und Arbeitsgruppen erörtert die Bundesregierung das Thema Agrarrohstoffspekulation auf nationaler und internationaler Ebene?

Die Bundesregierung hat die Thematik der Spekulation mit Nahrungsmitteln frühzeitig aufgegriffen, so auf dem von Deutschland organisierten Global Forum for Food and Agriculture im Januar 2011. Sie steht sowohl national als auch international in Kontakt mit Experten aus Wirtschaft und Verwaltung (z. B. Finanzmarktaufsicht), Wissenschaft und relevanten gesellschaftlichen Gruppen, um sich angesichts der Komplexität des Themas und der vielschichtigen Interessen der einzelnen Akteure entsprechend zu informieren. Auch mit den Ländern wurde die Thematik behandelt und der Agrarministerkonferenz im Oktober 2011 Bericht erstattet.

Da die Märkte für Agrarrohstoffe und deren Derivate zunehmend international geprägt sind, sind international verbindliche und einheitliche Rahmenbedingungen anzustreben. Die Bundesregierung hat es daher von Anfang an begrüßt, dass die französische G20-Präsidentschaft das Thema 2011 zu einem ihrer Schwerpunkte gemacht und in die Schlusserklärung des Gipfels von Cannes aufgenommen hat. Daneben befasst sich die FAO intensiv mit diesen Fragen, im Hinblick auf die Auswirkungen auf die Welternährung insbesondere der Welternährungsausschuss. Die Bundesregierung war und ist an all diesen Diskussionen aktiv beteiligt.

10. Mit welchen Mitteln will die Bundesregierung preistreibende Spekulationen an den Warenterminbörsen für Agrarrohstoffe eindämmen, und mit welchen Maßnahmen möchte die Bundesregierung die Risikomanagementfunktion der Terminmärkte weiter stärken, wie in ihrer Aussage vom August 2011 (Bundestagsdrucksache 17/6808) angekündigt?

Die G20 haben festgestellt, dass transparente und angemessen regulierte Agrarfinanzmärkte eine wesentliche Voraussetzung für gut funktionierende physische Märkte und Risikomanagement sind. Die Aufsichtsbehörden weltweit sollen deshalb – neben anderen Eingriffsmöglichkeiten – die Kompetenz erhalten, die Positionen einzelner Händler an einer Terminbörse zu begrenzen, insbesondere um die Liquidität zu unterstützen, einen Marktmissbrauch zu verhindern und zu geordneten Preisbildungs- und Abrechnungsbedingungen beizutragen.

Die Bundesregierung unterstützt die Initiative der G20, den weltweiten Warenterminhandel strenger zu regulieren, um übermäßige Preisschwankungen an Rohstoffmärkten, die nicht durch fundamentale Marktentwicklungen begründet sind, einzudämmen. Es gilt, die Markttransparenz durch regelmäßige Berichte über die eingegangenen Marktpositionen aller Akteure zu erhöhen und Marktmissbrauch zu verhindern. Hierfür müssen die Kompetenzen der Aufsichtsbehörden entsprechend ausgestaltet werden.

Auf EU-Ebene wird bereits an Regelungen für eine strengere Regulierung der Warenterminmärkte gearbeitet. Neben der Verordnung über OTC-Derivate enthalten auch die Legislativvorschläge der Europäischen Kommission zur Marktmissbrauchsrichtlinie II (MAD) und zur Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente II (MiFID) eine Reihe von Maßnahmen zur Bekämpfung von Marktmissbrauch und Verbesserung der Transparenz im Warentermingeschäft. Unter anderem wird die Einführung von Positionslimits vorgeschlagen. Die Bundesregierung begrüßt grundsätzlich die Vorschläge der Europäischen Kommission und prüft diese derzeit.

Auch die bereits von der US-amerikanischen Finanzmarktaufsichtsbehörde CFTC beschlossenen Regelungen, die eine Ausweitung von Positionslimits bei Agrarrohstoffen und die Einführung von Positionslimits für weitere Rohstoffgruppen an US-Terminbörsen vorsehen, werden als wichtige Orientierungsbasis für das europäische Regelwerk dienen. Gleichwohl muss den spezifischen Gegebenheiten der europäischen Warenterminmärkte und der Funktionsweise unseres Finanzaufsichtssystems Rechnung getragen werden.

11. Hält die Bundesregierung nach wie vor an ihrer Aussage vom August 2011 (Bundestagsdrucksache 17/6808) fest, dass Warenterminbörsen generell ein nützliches Instrument für das Risikomanagement der Agrar- und Ernährungswirtschaft nicht nur in Industrieländern, sondern auch in Entwicklungs- und Schwellenländern seien?

Neben Instrumenten, die auf der Ebene von einzelnen landwirtschaftlichen Betrieben wirken, wie z. B. Ernteversicherungen, erfüllen auch Warenterminbörsen für das Management der Preisrisiken im Agrarsektor in Entwicklungs- und Schwellenländern eine wichtige Funktion. Diese aus entwicklungspolitischer Sicht wichtige Rolle von funktionsfähigen Warenterminmärkten möchte die Bundesregierung auch weiterhin stärken.

12. Befindet es die Bundesregierung nach wie vor als förderungswürdig, Entwicklungs- und Schwellenländern den Zugang zu den Warenterminbörsen – selbst bei deren momentaner Gestaltung, die exzessive Spekulation zulässt – zu ermöglichen (Bundestagsdrucksache 17/7705), und falls ja, wie begründet sie dies?

Neben der Verbesserung des Zugangs zu existierenden Warenterminbörsen ist zur Abfederung von lokal oder regional spezifischen Risiken im Agrarsektor von Entwicklungs- und Schwellenländern auch der Aufbau und die Stärkung von effektiven Warenterminmärkten mit regionaler Bedeutung ein wichtiges Element für die Verbesserung des Risikomanagements im Agrarsektor.

13. Welche Maßnahmen des G20-Aktionsplans der Agrarminister zu Lebensmittelpreisschwankungen und Landwirtschaft vom Juni 2011 sind bereits umgesetzt worden, bzw. welchen konkreten Zeitrahmen gibt es für die Umsetzung der Maßnahmen?
- a) Welche Maßnahmen sind im Handlungsfeld landwirtschaftliche Produktion und Produktivität bereits ergriffen worden bzw. in Planung?

Das Handlungsfeld landwirtschaftliche Produktion und Produktivität sieht ein breites Spektrum von Maßnahmen zur Entwicklung von Agrarproduktion und ländlichen Räumen insbesondere in den Entwicklungsländern und unter besonderer Berücksichtigung der Kleinbauern vor.

Die Agrarminister vereinbarten zudem eine Stärkung und bessere Koordination der landwirtschaftlichen Forschung. Ziel ist es insbesondere, die internationalen Forschungsaktivitäten bei Weizen stärker zu bündeln und zu vernetzen, um das in den letzten Jahren stagnierende Weizenertragspotenzial nachhaltig zu steigern. Dazu wurde die Internationale Forschungsinitiative für Weizen (IRIWI) im September 2011 in Paris mit einer Auftaktveranstaltung ins Leben gerufen.

Um den Austausch von Innovationen mit und in den Entwicklungsländern zu fördern, fand im September 2011 eine erste Konferenz über Agrarforschung für Entwicklung in Montpellier statt. Landwirtschaftliche Produktivität war außerdem Gegenstand eines G20-Seminars in Brüssel im Oktober 2011.

- b) Welche Maßnahmen sind im Handlungsfeld Marktinformation und -transparenz bereits ergriffen worden oder in Planung?

Zur Verbesserung von Marktinformation und -transparenz auf den internationalen Märkten für wichtige Agrarprodukte sieht der G20-Aktionsplan die Etablierung des Agrarmarktinformationssystems AMIS (Agricultural Markets Information System) vor. AMIS wurde auf der Auftaktsitzung im September 2011 unter dem Dach der FAO mit praktischen Regeln ausgestattet und befindet sich im Aufbau. Neben AMIS wurde die „Global Agricultural Geomonitoring Initiative“ begründet, mit deren Hilfe Ernteprojektionen und Wettervorhersagen durch die koordinierte Verwendung von Satellitendaten für unterschiedliche Regionen der Welt verbessert werden sollen.

- c) Welche Maßnahmen sind im Handlungsfeld internationale politische Koordinierung bereits ergriffen worden oder in Planung?

Zur Vorbereitung der internationalen politischen Koordinierung haben die G20-Agrarminister die Einrichtung eines Rapid Response Forum im Rahmen des Agrarmarktinformationssystems AMIS beschlossen. Das Rapid Response Forum befindet sich im Aufbau.

Weiterhin engagiert sich die Bundesregierung im Rahmen des Welternährungsausschusses der Vereinten Nationen für eine zügige Verabschiedung und Umsetzung der „Freiwilligen Leitlinien zur verantwortungsvollen Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern“, um insbesondere die Zugangsrechte zu natürlichen Ressourcen und deren Nutzung insbesondere armer und benachteiligter Bevölkerungsgruppen in Entwicklungsländern abzusichern. Außerdem wird eine Arbeitsgruppe zur Erstellung von Prioritäten für Verantwortungsvolle Agrarinvestitionen (PRAI) eingesetzt.

- d) Welche Maßnahmen sind im Handlungsfeld Verringerung der Auswirkungen von Preisschwankungen auf die Schwächsten bereits ergriffen worden oder in Planung?

Die Bundesregierung unterstützt die Verringerung der Auswirkungen der Preisschwankungen auf die Schwächsten bereits seit Jahren mit einem Bündel von Maßnahmen. Diese umfassen Versicherungsinstrumente, Maßnahmen zur Anpassung der Landwirtschaft an den Klimawandel, zur nationalen und regionalen Handelsintegration sowie soziale Sicherungsmaßnahmen, insbesondere durch die Verbesserung der Grundsicherung.

Weiterhin engagiert sich die Bundesregierung im Rahmen der G20 in der Pilotierung einer regionalen Notfallreserve in Westafrika. Darüber hinaus stimmt die Bundesregierung ihre Maßnahmen im Rahmen der unter französischer G20-Präsidentschaft gegründeten Plattform zum Risikomanagement ab. Darüber hinaus werden auch soziale Sicherungsmaßnahmen, die mittels temporärer sozialer Transferleistungen den direkten Zugang zu ausreichenden und angemessenen Nahrungsmitteln verbessern, gefördert. Dazu gehören konditionierte und nicht-konditionierte Nahrungsmittel- und Bargeldtransfers sowie Gutscheine, die zur Abfederung der Nahrungsmittelpreisvolatilität eingesetzt werden. Ebenfalls werden Maßnahmen im Ernährungsbereich, die zur Reduzierung von Unter- und Mangelernährung beitragen, unterstützt.

- e) Welche Maßnahmen sind im Handlungsfeld Finanzmarktregulierung bereits ergriffen worden oder in Planung?

Im Handlungsfeld Finanzmarktregulierung sind Maßnahmen vorgesehen, die darauf abzielen, die Markttransparenz an den Agrarterminkmärkten zu erhöhen und Fehlentwicklungen durch eine angemessene Regulierung vorzubeugen. Um die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte bei der Risikoabsicherung zu stärken, sollen die Kompetenzen der Aufsichtsbehörden entsprechend ausgestaltet werden. Beim G20-Gipfel in Cannes wurde von den Staats- und Regierungschefs unter anderem beschlossen, dass die Finanzaufsichtsbehörden weltweit – neben anderen Eingriffsmöglichkeiten – die Kompetenz erhalten sollen, die Positionen einzelner Händler an den Agrarterminkmärkten zu begrenzen, insbesondere um die Liquidität zu unterstützen, einen Marktmissbrauch zu verhindern und zu geordneten Preisbildungs- und Abrechnungsbedingungen beizutragen.

14. Wie schätzt die Bundesregierung die Wirkung von außerbörslich gehandelten Agrarrohstoffderivaten auf die Volatilität von Nahrungsmittelpreisen ein, die auf dem letzten G20-Gipfel in Cannes und von der EU in der Reform der EU-Finanzmarkttrichtlinie (Markets in Financial Instruments Directive – MiFID) allgemein als Problem bezeichnet wurde?

Die kausalen Zusammenhänge zwischen den Märkten für Agrarrohstoffderivate und den Kassamärkten sind komplex. Studien verschiedener internationaler Organisationen konnten keine abschließende Klärung herbeiführen, welche Auswirkungen die Handelsaktivitäten an den Terminkmärkten auf die Preisentwicklung an den Kassamärkten haben können. Es lassen sich Korrelationen in den Preisbewegungen zwar erkennen und kurzfristige Preiseinflüsse können nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden; ein abschließender Kausalitätsnachweis konnte bislang nicht erbracht werden.

- a) Befürwortet die Bundesregierung eine absolute Börsenpflicht für Agrarrohstoffe, wie vom Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Dirk Niebel, am 17. November 2011 in der Fernsehsendung „Maybrit Illner“ gefordert?

Die Bundesregierung unterstützt nachdrücklich die Beschlüsse der G20, die vorsehen, dass alle standardisierten OTC-Derivate, soweit möglich, über Börsen oder elektronische Handelsplattformen gehandelt werden. Die vereinbarte Ver-

pflichtung erstreckt sich auch auf Agrar derivative. Der Umsetzung dieses Ziels dient auf europäischer Ebene der Vorschlag der Europäischen Kommission zur Überarbeitung der MiFID.

- b) Empfindet die Bundesregierung die Vorschläge der G20 sowie der Revision der EU-Finanzmarkttrichtlinie, die z. B. das Organisierte Handelssystem (Organized Trading Facility) vorschlägt, als weitreichend genug, um den außerbörslichen Handel mit Agrarrohstoffen effektiv zu bekämpfen?

Die Bundesregierung unterstützt die zügige Umsetzung der von den G20 beschlossenen Maßnahmen zur Regulierung der OTC-Derivatemärkte. Die Umsetzung dieser Beschlüsse im Rahmen der Überarbeitung der MiFID wird von der Bundesregierung begrüßt. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die von den G20 vereinbarten und auf EU-Ebene geplanten Maßnahmen zu einer maßgeblichen Verbesserung der Transparenz und Verringerung des OTC-Handels mit Finanzinstrumenten auf Agrarrohstoffe führen werden.

- c) Wie stellt sich die Bundesregierung die konkrete Gestaltung des von der EU-Finanzmarkttrichtlinienreform vorgeschlagenen Organisierten Handelssystems vor?

Die Einführung einer neuen Kategorie von Organisierten Handelssystemen (Organized Trading Facilities) führt dazu, dass bestimmte Finanztransaktionen, die bislang außerbörslich abgeschlossen wurden, künftig auf Handelsplattformen durchgeführt werden, die spezifischen Zulassungsbedingungen und umfangreichen Anforderungen hinsichtlich der Markttransparenz und Marktintegrität unterliegen. Der Vorschlag der Europäischen Kommission führt dazu, Regulierungslücken zu schließen.

- d) Welche konkreten Schritte wird die Bundesregierung auf nationaler, internationaler und EU-Ebene unternehmen, um eine Börsenpflicht bzw. eine Regulierung für außerbörslich gehandelte Agrarrohstoffderivate durchzusetzen?

Die G20-Beschlüsse zur Regulierung der OTC-Derivatemärkte werden auch dazu beitragen, die Integrität und Transparenz der Märkte für Agrarrohstoffderivate zu fördern. Es ist wichtig, dass diese Beschlüsse nun konsequent auf europäischer und damit nationaler Ebene umgesetzt werden. Hierzu dienen die Vorschläge auf europäischer Ebene für eine Überarbeitung der MiFID und zum Erlass von EMIR. Die in diesen Legislativakten enthaltenen Regelungen werden auch auf nationaler Ebene gelten.

15. Wie bewertet die Bundesregierung die Schaffung des von den G20 vorgeschlagenen Agrarmarkt-Informationssystems (Agricultural Markets Information System – AMIS), welches sich auf Fundamentaldaten konzentriert, hinsichtlich der Verbesserung der Transparenz auf den Agrarmärkten?
- a) Wie beteiligt sich Deutschland am Agrarmarkt-Informationssystem?
- b) Welche zusätzlichen oder alternativen Maßnahmen neben der Schaffung des Agrarmarkt-Informationssystems könnten nach Ansicht der Bundesregierung die Umsetzung der G20-Forderung nach mehr Transparenz auf den Märkten für landwirtschaftliche Produkte befördern?
16. Welchen Einfluss wird nach Ansicht der Bundesregierung das Agrarmarkt-Informationssystem auf die Volatilität von Nahrungsmittelpreisen sowie auf die Spekulation mit Agrarrohstoffen haben?

Die Fragen 15 und 16 werden gemeinsam beantwortet.

Die Verfügbarkeit aktueller und zuverlässiger Marktinformationen und damit einhergehend ein Mindestmaß an Markttransparenz sind – wie für andere Märkte auch – wichtige Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit der physischen Agrarmärkte. Deshalb unterstützt Deutschland den Aufbau des Agrarmarkt-Informationssystem AMIS, das die G20-Agrarminister bei ihrem Treffen im Juni 2011 beschlossen haben. Damit sollen Marktinformationen und Transparenz auf den internationalen Märkten für wichtige Agrarprodukte verbessert und so einer exzessiven Preisvolatilität begegnet werden. Ein wichtiges neues Element von AMIS besteht in der Schaffung des Rapid Response Forum, in dem das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hochrangig vertreten ist. Ziel ist es, aus den gesammelten und vom Sekretariat aufbereiteten Daten Schlüsse zu ziehen und so gegebenenfalls ein konzertiertes politisches Handeln der Teilnehmerstaaten vorzubereiten.

Deutschland beteiligt sich an AMIS, in Abstimmung mit der Europäischen Kommission, durch die Bereitstellung von Daten zur Marktversorgung bei den einbezogenen Fruchtarten. Auf nationaler Ebene werden in Deutschland bereits seit langem Daten zur Erzeugungssituation (unter anderem Aussaatflächen) sowie zur Nachfrage nach Getreide und Ölsaaten (unter anderem Käufe der aufnehmenden Hand von der Landwirtschaft, Verarbeitung zu Mischfutter, Marktbestände) amtlich erhoben und veröffentlicht.

17. Welche konkreten Schritte hat die Bundesregierung bereits unternommen, um Warenterminbörsen transparenter zu gestalten?
 - a) Wird die Bundesregierung in internationalen Foren eigene Initiativen zur Verbesserung der Transparenz auf den Warenterminmärkten für Agrarrohstoffe einbringen, und wenn ja, in welchen Foren und zu welchem Zeitpunkt?
 - b) Inwieweit stimmt die Bundesregierung mit der Forderung überein, ein Händlerregister einzuführen, in dem sich alle Akteure, die mit Agrarrohstoffderivaten handeln, registrieren lassen müssen, und wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung unterstützt in allen geeigneten internationalen Organisationen die Verbesserung der Transparenz an Warenderivatemärkten.

Auf europäischer Ebene sind in Umsetzung von G20-Beschlüssen mit der MiFID-Überarbeitung und EMIR bereits Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz über Derivategeschäfte einschließlich Geschäften in Agrarderivaten geplant. Darüber hinaus gilt bereits nach derzeitiger Rechtslage eine Zulassungspflicht für Unternehmen, die Wertpapierdienstleistungen erbringen, einschließlich bestimmter Geschäfte mit Agrarrohstoffderivaten.

18. Wie bewertet die Bundesregierung die Effektivität von Positionslimits, die sowohl von den G20 als auch der EU-Finanzmarkttrichtlinienreform vorgeschlagen wurden, um exzessive Spekulationen mit Agrarrohstoffen einzuschränken?

Positionslimits können – neben anderen Eingriffsmöglichkeiten – unter Berücksichtigung der Marktbesonderheiten und der Umstände des Einzelfalls ein geeignetes Regulierungsinstrument für die Aufsichtsbehörden darstellen und dazu beitragen, die Integrität der Agrarrohstoffderivatemärkte zu fördern und marktmissbräuchliches Verhalten zu verhindern.

19. Teilt die Bundesregierung die Auffassung von Nichtregierungsorganisationen, wie z. B. WEED, dass die Positionslimits, wie bei der Reform der EU-Finanzmarktrichtlinien vorgeschlagen, zu schwach sind, um effektiv gegen exzessive Spekulation vorzugehen und leicht umgangen werden können?

Die geplanten MiFID-Vorschriften ermöglichen eine hohe Flexibilität bei der Ausgestaltung von Positionslimits. Es besteht somit die Möglichkeit, verschiedenen Marktbedingungen angemessen Rechnung zu tragen und Umgehungen entgegenzuwirken.

20. Besitzt die Bundesregierung bereits Informationen darüber, in welchem Rahmen (zeitlich und quantitativ) sich diese Positionslimits bewegen müssen, um Marktmissbrauch an den Warenterminbörsen für Agrarrohstoffe zu verhindern, und wie stellt sich die Bundesregierung eine effektive Ausgestaltung der Positionslimits vor?

Bei der Anwendung von Positionslimits sind verschiedene Faktoren zu berücksichtigen, die je nach Produktart und Handelsplatz variieren können. Die MiFID-Vorschläge der Europäischen Kommission sehen daher vor, dass die Anwendung von Positionslimits in die Kompetenz der jeweiligen Handelsplätze fällt, die auf Grund ihrer Marktkenntnisse die Erforderlichkeit einer solchen Maßnahme sachkundig beurteilen können. Dabei unterliegen sie der Kontrolle der zuständigen Aufsichtsbehörden. Darüber hinaus kann die Europäische Kommission allgemeine Vorgaben in delegierten Rechtsakten erlassen, um eine einheitliche Anwendung und Kontrolle zu gewährleisten.

21. Mit welchen Eingriffsrechten, außer dem Setzen von Positionslimits, wie von den G20 angedacht, sollen nach Ansicht der Bundesregierung Marktaufsichtsbehörden ausgestattet sein, um einem Marktmissbrauch auf den Agrarrohstoffmärkten vorzubeugen?

Sowohl Waren als auch auf Waren bezogene Derivate unterfallen bereits nach heute geltender Rechtslage dem Verbot der Marktmanipulation gemäß § 20a WpHG. Damit stehen der BaFin als zuständiger Aufsichtsbehörde die in § 4 WpHG genannten Befugnisse zu. Die Vorschläge der Europäischen Kommission sehen darüber hinaus Maßnahmen zur systemischen Sicherstellung des Handels (z. B. Aussetzen des Handels bei extremen Preisbewegungen) und zur Produktintervention vor. Die EU-Marktmissbrauchsrichtlinie wird zudem derzeit überarbeitet, um die auf europäischer Ebene harmonisierten Vorschriften neuen Entwicklungen anzupassen und auf weitere Produkttypen auszuweiten, unter anderem auch Warenderivate.

22. Erachtet die Bundesregierung die G20- und EU-Vorstöße und -Empfehlungen als weitgehend genug, um exzessive Spekulation mit Nahrungsmitteln effektiv einzuschränken, um Spekulationsblasen und extreme Preisspitzen und -schwankungen zu verhindern (bitte begründen)?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die von der G20 beschlossene und auf EU-Ebene geplante Erhöhung der Transparenz über Derivatepositionen, ergänzt durch den Beschluss der G20, dass die Finanzaufsichtsbehörden weltweit – neben anderen Eingriffsmöglichkeiten – die Kompetenz erhalten sollen, die Positionen einzelner Händler an einer Terminbörse zu begrenzen, insbesondere um die Liquidität zu unterstützen, einen Marktmissbrauch zu verhindern und zu geordneten Preisbildungs- und Abrechnungsbedingungen beizutragen, derartigen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken.

23. Wie bewertet die Bundesregierung den Einfluss von Leerverkäufen, gegen die sich auch der Bundesminister Dirk Niebel in der Talkshow „Maybrit Illner“ am 17. November 2011 ausgesprochen hat, auf die Volatilität von Nahrungsmittelpreisen?
- Plant die Bundesregierung, auf nationaler und internationaler Ebene gegen Leerverkäufe vorzugehen?
 - Wenn ja, mit welchen Mitteln?

Derzeit gilt bereits auf nationaler Ebene ein Verbot ungedeckter Leerverkäufe für Aktien und Staatsschuldtitle der Eurozone. Ein entsprechendes Verbot wird auf europäischer Ebene mit der Leerverkaufsverordnung ab November 2012 eingeführt.

Der Bundesregierung liegen keine Informationen zum Einfluss von Leerverkäufen auf Nahrungsmittelpreise vor. Maßnahmen zur Erweiterung der bestehenden Leerverkaufsverbote sind nicht geplant.

24. Wie bewertet die Bundesregierung die Erhöhung der Sicherheitsleistungen (Margin) als ein Instrument gegen übermäßige Spekulation mit Agrarrohstoffen?

Die Stellung von Sicherheiten dient der Absicherung gegen konkrete Risiken bei der Durchführung von Finanzgeschäften, wie Marktpreisrisiken und Kontrahentenausfallrisiken. Diese Zielrichtung sollte aus Sicht der Bundesregierung beibehalten werden.

25. Inwieweit sieht die Bundesregierung steuerliche Maßnahmen als eine Möglichkeit, um exzessive Spekulationen auf Agrarrohstoffmärkten zu beschränken?

Eine Lenkung des Spekulationsverhaltens auf Agrarrohstoffmärkten durch steuerliche Maßnahmen wird seitens der Bundesregierung grundsätzlich als nicht zielführend erachtet.

26. Welchen Einfluss haben nach Auffassung der Bundesregierung Indexfonds, die in Agrarrohstoffe investieren, auf die Preisentwicklung auf den Agrarrohstoffmärkten?
- Gibt es nach Ansicht der Bundesregierung eine starke Korrelation zwischen der Investitionstätigkeit von Indexfonds in Agrarrohstoffe und der Preisentwicklung auf den Rohstoffmärkten, wie z. B. die Nichtregierungsorganisation Oxfam behauptet?

Nach Auffassung der Bundesregierung haben die erhöhten Preisvolatilitäten auf den Märkten für Nahrungsmittel vielfältige Ursachen und werden vorrangig durch Änderungen in den Fundamentaldaten (physisches Angebot und Nachfrage) ausgelöst.

Die Analyse der Nichtregierungsorganisation Oxfam stellt nur ein Meinungsbild unter mehreren dar. In der empirischen Literatur gehen die Erkenntnisse zu dieser Frage auseinander. Häufig wird zwar eingeräumt, dass kurzfristig ein durch spekulative Terminmarktaktivitäten der Finanzinvestoren bedingtes Überschießen der Rohstoffpreise möglich ist. Langfristig bestimmen aber den meisten Studien zufolge die fundamentalen Angebots- und Nachfragebedingungen am physischen Rohstoffmarkt die Preisentwicklung.

- b) Ist es nach Ansicht der Bundesregierung für die globale Nahrungssicherheit förderlich, dass Indexfonds und Finanzmarktunternehmen uneingeschränkt in Agrarrohstoffe investieren dürfen?

Es ist aus wissenschaftlicher Sicht nicht geklärt, ob Indexfonds im Agrarbereich einen unmittelbaren Einfluss auf die Rohstoffpreise haben. Sie sind in der Regel nicht mit physischen Rohstoffen hinterlegt. Aktivitäten am Terminmarkt erzeugen daher für sich genommen keine direkte physische Angebotsverknappung bei Agrarprodukten. Außerdem treten die Indexfonds im Futures-Handel unter anderem als Gegenpartei für Landwirte auf, die sich gegen einen Preisverfall absichern wollen und so eine bessere Kalkulationsgrundlage für ihre Produktionsaktivitäten haben.

27. Wurde nach Ansicht der Bundesregierung im Rahmen der G20 und durch die MiFID-Revision die Problematik der Indexfonds in Bezug auf den Handel mit Agrarrohstoffen ausreichend berücksichtigt (bitte mit Begründung)?

Die Legislativvorschläge der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente („MiFID“) sehen unter anderem eine Ausdehnung der Vorschriften über die Vor- und Nachhandelstransparenz auf börsengehandelte Fonds vor. Diese Fonds spiegeln in den meisten Fällen einen Index wider. Auch entsprechende Indexfonds in Agrarrohstoffen werden hiervon umfasst. Die Ausdehnung der Transparenzvorschriften stellt nach Auffassung der Bundesregierung ein angemessenes Mittel und einen wichtigen Bestandteil dar, die Integrität der Finanzmärkte in diesem Bereich weiter zu erhöhen.

28. Reichen die vorgeschlagenen Reformen der EU-Finanzmarktrichtlinie nach Ansicht der Bundesregierung aus, um eine negative Auswirkung von Indexfonds auf Agrarrohstoffmärkte zu eliminieren, falls die MiFID-Revision auf Indexfonds angewandt wird?

Wie in der Antwort zu Frage 27 bereits ausgeführt, sieht die Überarbeitung der MiFID vor, Indexfonds den gleichen Vor- und Nachhandelstransparenzanforderungen wie im Aktienbereich zu unterwerfen. Darüber hinausgehende Transparenzanforderungen für den Handel mit Indexfonds werden im Rahmen der Überarbeitung der MiFID derzeit nicht für erforderlich erachtet.

29. Inwiefern kann der von der Regierung der Vereinigten Staaten zur Eindämmung von Agrarrohstoffspekulationen erlassene Dodd-Frank Act nach Ansicht der Bundesregierung zur Eindämmung der Agrarrohstoffspekulation beitragen?
- a) Inwiefern hält die Bundesregierung diese Schritte für auf den deutschen und europäischen Finanz- und Börsenmarkt übertragbar?
- b) Plant die Bundesregierung, die Regelungen des Dodd-Frank Act auf den deutschen Finanz- und Börsenmarkt zu übertragen, wenn ja, in welchem Zeitraum, und wenn nein, warum nicht?

Der Dodd-Frank Act ist ein umfassendes Artikelgesetz, das unter anderem auch den Derivatehandel in den USA umfassend neu reguliert. Viele Aspekte des Title VII des Dodd-Frank Act, der sich mit den Derivatemarkten beschäftigt, sind auch in geplanten europäischen Vorschriften enthalten. Bei einer Bewertung der US-Vorschriften ist zu berücksichtigen, dass zahlreiche, unter anderem auch den Agrarderivatemarkt betreffende Regelungen nicht im Gesetz selbst, sondern in Ausführungsbestimmungen enthalten sind. Einen vergleichbaren Ansatz verfolgt

die Europäische Kommission mit dem Vorschlag zur Überarbeitung der MiFID. Bei einer späteren Erstellung von Ausführungsbestimmungen auf EU-Ebene und eventuell Vorgaben auf nationaler Ebene ist zu prüfen, inwieweit bei spezifischen Märkten eine Orientierung an Einzelvorschriften in den USA angebracht ist.

30. Inwiefern stimmt die Bundesregierung mit der Forderung überein, entsprechend der US-Aufsichtsbehörde für den Handel mit Rohstoffderivaten CTFC (U.S. Commodity Futures Trading Commission) eine europäische, auf Agrarrohstoffe spezialisierte Warenterminhandelsaufsicht einzurichten und mit Durchgriffsmöglichkeiten gegen Marktmissbrauch und extreme Marktsituationen auszustatten, und wenn nein, warum nicht?

Die U.S. Commodity Futures Trading Commission (CFTC) ist nicht ausschließlich für die Regulierung des Agrarrohstoffhandels in den USA zuständig. Vielmehr unterfallen ihrer Zuständigkeit die Futures- und Optionsmärkte in den USA. Damit spielt sie eine wesentliche Rolle nicht allein bei der Überwachung der Agrarrohstoffmärkte, sondern auch der Kapitalmärkte in den USA. Die daneben bestehende Securities Exchange Commission (SEC) reguliert und überwacht andere Bereiche des US-Finanzmarktes. Die Etablierung einer einheitlichen Aufsichtsbehörde auf europäischer Ebene, die für sämtliche Teile des Finanzmarktes zuständig ist, stellt eine einheitliche Regulierung vergleichbarer Sachverhalte sicher.

31. Inwiefern stimmt die Bundesregierung mit der Forderung überein, das Anlegen staatlicher, international koordinierter und kontrollierter, physischer Nahrungsmittelreserven zu forcieren, um der Volatilität auf den Agrarmärkten zu begegnen und auf Nahrungskrisen reagieren zu können, und wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung engagiert sich im Rahmen des G20-Aktionsplans in der Pilotierung einer regionalen Nahrungsnottfallreserve in Westafrika. Darüber hinaus stimmt sie seine Maßnahmen im Rahmen der unter französischer G20-Präsidentschaft gegründeten Plattform zum Risikomanagement mit seinen internationalen Partnern ab.

Zudem unterstützt die Bundesregierung das Welternährungsprogramm in seinen Bestrebungen, so schnell wie möglich weltweit in Krisen, darunter auch Krisen verursacht durch extreme Nahrungsmittelpreisvolatilität, schnell reagieren zu können. Dazu gehören insbesondere erweiterte Vorfinanzierungsmechanismen und der Aufbau von physischen Nahrungsmittelreserven. Diese Notfallreserven dienen primär dazu Nahrungsmittellücken zu schließen und nicht die Marktpreise zu beeinflussen.

32. Inwiefern stimmt die Bundesregierung mit der Forderung überein, dass der Agrarrohstoffbereich im Interesse der Ernährungssicherheit im Rahmen der UN, z. B. der UNCTAD, koordiniert und überwacht wird, und wenn nein, warum nicht?

Der weltweite Handel mit Agrarrohstoffen erfolgt in aller Regel durch die Privatwirtschaft. Über multilaterale Rohstoffabkommen und deren Gremien, wie zum Beispiel den Internationalen Getreiderat, koordiniert und überwacht die internationale Staaten-Gemeinschaft die internationalen Märkte für Agrarrohstoffe und trägt so zur Transparenz und Funktionsfähigkeit bei. Ergänzt wird dies durch das Agrarmarktinformationssystem AMIS. Die WTO bietet in diesem Zusammenhang einen ausreichenden Rechtsrahmen für den internationalen Agrarhandel.

33. Welche Rolle spielt Nahrungsmittelspekulation bei der Hungerkatastrophe in Ostafrika?
- a) Hält die Bundesregierung an ihrer Aussage vom August 2011 (Bundestagsdrucksache 17/6808) fest, dass die Hungerkrise in Ostafrika im Wesentlichen durch Fundamentalereignisse und nicht durch Spekulationen an Terminmärkten verursacht wurde?

Ja, die Bundesregierung hält an dieser Aussage fest. Die Hungerkatastrophe in Ostafrika wurde maßgeblich durch die geringe Widerstandsfähigkeit der Bevölkerung auf die Dürreperioden hervorgerufen. Dabei sind anhaltende Konflikte und strukturelle Probleme der Länder am Horn von Afrika eine ebenso große Herausforderung wie die daraus resultierende Migration und der Verlust der natürlichen Lebensgrundlagen.

- b) Was versteht die Bundesregierung in diesem Zusammenhang unter spekulativer Lagerhaltung regionaler Akteure?

Spekulative Lagerhaltung regionaler Akteure kann in Regionen vorkommen, die von Hungerkatastrophen betroffen sind und in denen keine ausreichende Transportinfrastruktur zur Verfügung steht, um zeitnah Nahrungsmittel aus anderen Regionen zu beschaffen. Dann handelt es sich um einen Anbietermarkt mit einer starken Marktposition derjenigen regionalen Händler, die noch über physische Lagerbestände verfügen. Diese Situation kann missbraucht werden, indem die verbliebenen Mengen zurückgehalten werden, um auf weiter steigende Preise zu spekulieren.

34. Welche Rolle spielt Nahrungsmittelspekulation bei der zunehmenden Nahrungsmittelkrise in der Sahelzone?

Derartige Nahrungsmittelkrisen werden im Wesentlichen durch Fundamentalereignisse und nicht durch Spekulationen an Terminmärkten verursacht: Dürrekatastrophe, Bürgerkrieg, mangelnde Infrastruktur etc. Ob und inwieweit Spekulationen mit Nahrungsmitteln hier eine Rolle spielen ist der Bundesregierung nicht bekannt.

35. Inwieweit ist nach Ansicht der Bundesregierung gewährleistet, dass der neue von der Bundesregierung unterstützte Afrika-Fonds der Deutschen Bank AG und der Kreditanstalt für Wiederaufbau Bankengruppe (KfW) nicht zu einem Anstieg von Spekulationen im Agrarrohstoffsektor führt?
- a) Inwieweit stimmt nach Ansicht der Bundesregierung die im Zusammenhang mit dem Afrika-Fonds geäußerte Erwartung einer risikoorientierten Rendite (siehe Handelsblatt vom 12. Januar 2012) der Deutschen Bank AG mit dem Ziel der Nahrungsmittelsicherheit überein?

Die Bundesregierung sieht keinen Widerspruch zwischen einer risikoorientierten Rendite und dem Ziel der Nahrungssicherheit. Der Africa Agriculture and Trade Investment Fund (AATIF) ist ein Finanzierungsfonds, der das Potenzial der landwirtschaftlichen Produktion in Afrika zum Nutzen der Armen verwirklichen soll und dabei auch auf die Generierung privaten Potenzials setzt. AATIF zielt darauf ab, mit seinen Maßnahmen die Produktivität, die Produktion und die lokale Wertschöpfung zu erhöhen. Die Steigerung der Einkommen für Kleinbauern und die Erhöhung der Beschäftigung im ländlichen Raum sind explizite Ziele. Von einer Erhöhung der Beschäftigung und einer Steigerung der Einkommen im ländlichen Raum sind positive Auswirkungen auf die Nahrungssicherheit zu erwarten.

- b) Was versteht die Bundesregierung konkret unter einer nachhaltigen Rendite, und ist diese ebenso risikoorientiert wie die von der Deutschen Bank AG erwartete Rendite?

Beim Management des Fonds geht es der Bundesregierung um eine Optimierung der Erreichung entwicklungspolitischer Ziele und der Nachhaltigkeit des Mitteleinsatzes, das heißt konkret: Der Fonds kann nur nachhaltig sein, wenn die Mittel revolvierend zum Einsatz kommen und nicht verbraucht werden. Dies wird nur möglich sein, wenn die Finanzierungen so herausgelegt werden, dass die Marge das der Investition zugrundeliegende Risiko angemessen berücksichtigt. Eine nachhaltige Rendite soll somit sicherstellen, dass der Fonds in der Lage ist, Risiken zu tragen, ohne das von den Geldgebern zur Verfügung gestellte Kapital des Fonds zu verbrauchen. Mit den Geldgebern, und somit auch mit der Deutschen Bank, ist keine garantierte Mindestrendite vereinbart, sondern lediglich eine moderate Zieldividende. Diese liegt weit unter den Renditeversprechungen rein kommerziell orientierter Landwirtschaftsfonds. Nach Ermittlung des Einkommens des Fonds wird die jeweils zu zahlende Rendite vom Aufsichtsgremium des Fonds festgelegt.

AATIF will die Realisierung und die Machbarkeit finanziell nachhaltiger und entwicklungspolitisch sinnvoller Vorhaben demonstrieren, um „best practice“ Beispiele zu schaffen, die zeigen, dass Projekte in der Landwirtschaft und zur Ernährungssicherung rentabel und entwicklungspolitisch wirksam sein können. Nur so werden ausreichend Mittel in den ländlichen Raum fließen, um die Ernährungssicherung dauerhaft zu verbessern.

- c) Ist es nach Ansicht der Bundesregierung möglich, eine solche nachhaltige Rendite bei gleichzeitigem Management des Fonds durch die Deutsche Bank AG zu erzielen?

Siehe die Antworten zu den Fragen 35a und 35b. Ja, die Bundesregierung sieht hier keinen Widerspruch.

- d) Ist der Bundesregierung die Kritik an der Deutschen Bank AG und ihren Spekulationsgeschäften im Agrarrohstoffbereich im foodwatch-Bericht „Die Hungermacher“ bekannt, und ist die Bundesregierung dennoch der Meinung, dass eine Kooperation mit der Deutschen Bank AG im Rahmen des Afrika-Fonds unbedenklich ist, und falls ja, wie begründet sie dies?

Der Bundesregierung ist die Kritik des Foodwatch-Berichtes bekannt. Die Deutsche Bank hat bei der Suche nach Geschäftspartnern das überzeugendste Konzept zum Fondsmanagement vorgelegt und war darüber hinaus bereit, sich mit eigenen Mitteln an dem Fonds zu beteiligen. Die Entscheidung für die Zusammenarbeit mit der Deutschen Bank erfolgte durch die KfW Bankengruppe auf Basis von vorab festgelegten und mit der Bundesregierung abgestimmten Kriterien. Die Bundesregierung steuert die Kooperation mit der Deutschen Bank über eine robuste Investitionspolitik mit einem ausgefeilten Regelwerk zu Öko- und Sozialstandards und durch eine starke Governance-Struktur. Das Gremium, was über die einzelnen Investitionen entscheidet, ist mit KfW-Mitarbeitern und externen Experten besetzt. Die Deutsche Bank ist darin nicht vertreten. Ein unabhängiger Compliance-Advisor* beobachtet die Einhaltung der Fondsrichtlinien.

* Eine außerhalb des Fondsmanagement stehende Person, die die Einhaltung der Richtlinien und Politiken überwacht.

- e) Ist der Bundesregierung die Aussage des Deutsche-Bank-Pressesprechers Frank Hartmann in einem Film über Nahrungsmittelspekulation des Zentrums für Politische Schönheit bekannt, dass die Menschen in Somalia selbst Schuld daran seien, sich die überhöhten Getreidepreise nicht leisten zu können, und hält die Bundesregierung eine Kooperation mit der Deutschen Bank im Agrarrohstoffbereich dennoch für unbedenklich (bitte begründen)?

Der Bundesregierung sind der Film und die darin enthaltene Aussage von Frank Hartmann bekannt. Seine in dem Film geäußerten Ansichten spiegeln nicht die Position der Bundesregierung wider. AATIF ist allerdings kein Fonds, der sich in irgendeiner Weise an Nahrungsmittelspekulationen beteiligt. Zu Zielen und Aufgaben von AATIF siehe Antwort zu Frage 35a.

- f) Welche institutionellen und privaten Investoren haben nach Kenntnis der Bundesregierung bereits Interesse an Investitionen in die Fonds angemeldet, und mit welchen Investoren sind bereits Verträge in welchem Umfang abgeschlossen worden?

Derzeit bemüht sich die Bundesregierung aktiv um die Gewinnung weiterer Investoren, die bereit sind, in die risikoreichste Tranche des Fonds zu investieren (AATIF ist ein strukturierter Fonds). Dies sind in der Regel „klassische“ Geber. Hierzu führt die Bundesregierung Gespräche mit der Europäischen Kommission, der französischen und der britischen Entwicklungszusammenarbeit (AfD und DFID), die sich alle interessiert zeigen. Erst danach wird sich die Bundesregierung aktiv um private Investoren bemühen.

- g) Durch welche konkreten Maßnahmen soll nach Kenntnis der Bundesregierung verhindert werden, dass durch den Fonds Projekte finanziert werden, die Spekulationen an Rohstoffmärkten fördern?

AATIF ist kein Fonds, der sich in irgendeiner Weise zu Spekulationszwecken an Nahrungsmittel- oder Agrarrohstoffgeschäften beteiligt. Dies ist in den Richtlinien ausdrücklich festgelegt. Die Finanzierungen werden nur für reale Investitionen in Afrika herausgelegt. Zu Zielen und Aufgaben von AATIF siehe Antwort zu Frage 35a.

- h) Durch welche konkreten Maßnahmen soll nach Kenntnis der Bundesregierung überprüft werden, dass die lokalen Partner keine direkten Geschäftsbeziehungen mit Unternehmen, Banken oder sonstigen Investoren aus der EU oder den USA pflegen, die wiederum auf Rohstoffmärkten aktiv sind?

Auswahlkriterien für die zu finanzierenden Maßnahmen sind ausschließlich die entwicklungspolitischen Wirkungen und die finanzielle Nachhaltigkeit. Die Bundesregierung hat die KfW treuhänderisch mit der Auswahl und Steuerung der Einzelvorhaben beauftragt und überwacht die Einhaltung der Investitionspolitik einschließlich der vereinbarten Öko- und Sozialstandards über regelmäßige Kontakte zur KfW.

36. Welchen Einfluss haben nach Ansicht der Bundesregierung spekulative Maßnahmen wie spekulative Lagerhaltung der weltweit größten Getreidehändler Cargill Deutschland GmbH, Bunge, Archer Daniels Midland Company (ADM), Louis Dreyfus Holding BV und Grupo André Maggi auf die Entwicklung der Nahrungsmittelpreise?
- a) Stimmt die Bundesregierung im Hinblick auf die Marktbeherrschung durch die weltweit größten Getreidehändler Cargill, Bunge, Archer Daniels Midland (ADM), Dreyfus und Grupo Maggi der Forderung zu, dass die Machtkonzentration auf den Agrarmärkten wirksam begrenzt werden muss?
- b) Wenn nein, warum nicht?

Produktion, Lagerhaltung und Handel erfolgen stets unter Annahmen über die zukünftige Nachfrage und das zukünftige Angebot am Markt. Dabei beeinflussen sich die Annahmen und Entscheidungen der Marktteilnehmer auch wechselseitig. Der Einfluss der Annahmen und daraus abgeleiteter Maßnahmen der genannten Firmen auf die Entwicklung der Nahrungsmittelpreise kann nicht näher spezifiziert werden. Der Bundesregierung sind die entsprechenden Annahmen der Firmen nicht bekannt. Das geltende Wettbewerbsrecht begrenzt die Verhaltensspielräume marktbeherrschender Unternehmen bereits, indem es ihnen den Missbrauch ihrer Marktstellung verbietet. Eine weitere Machtkonzentration, die wettbewerblichen Bedenken begegnet, wird durch die Vorschriften der Fusionskontrolle verhindert. Ob ein Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung hat, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, die die zuständigen Wettbewerbsbehörden im Rahmen von konkreten Missbrauch- bzw. Fusionskontrollverfahren beurteilen.

37. Welchen Zusammenhang sieht die Bundesregierung zwischen der vermehrten Nutzung von Agrarflächen zum Anbau von Pflanzen für Agrotreibstoffe und steigenden Nahrungsmittelpreisen?

Aus Sicht der Bundesregierung muss der Anbau von Pflanzen zur Ernährung grundsätzlich Vorrang vor dem Anbau von Energiepflanzen haben. Ein weiterer moderater Ausbau der Bioenergieerzeugung insgesamt in Deutschland ist angesichts der geschätzten Flächenpotenziale und erwarteter Ertragssteigerungen mit diesem Grundsatz vereinbar.

Weltweit sind mit rund 162 Mio. Tonnen (2010/11) rund 9 Prozent der Weltgetreideernte in die Produktion von Biokraftstoffen geflossen, bezogen auf die Maisernte rund 17 Prozent (2010/11). Rund 20 Prozent der Welternte an Zuckerpflanzen (Zuckerrüben und Zuckerrohr) werden für die Treibstoffherzeugung verwendet. Bei Palmöl lag der Anteil der für alle Energiezwecke genutzten Welternte bei rund 4,7 Prozent (2010). Von der verwendbaren Getreideerzeugung der EU wurden 2010/11 rund 3,3 Prozent für die Produktion von Biokraftstoffen eingesetzt. In Deutschland wurden 2011 bei einer Ackerfläche von rund 12 Mio. Hektar insgesamt auf rund 250 000 Hektar Zucker und Stärke für Bioethanol sowie auf 910 000 Hektar Rapsöl für Biodiesel/Pflanzenöl erzeugt.

Aufgrund dieser Zahlen ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Nutzung der Kulturen zur Kraftstoffgewinnung einen stützenden Einfluss auf das Preisniveau auch bei Nahrungs- und Futtermitteln hat. Dies kann sowohl auf direkten (als Verwendungsalternative zur Nahrungs- oder Futtermittelverwendung einer Anbaukultur) als auch indirekten (Flächenkonkurrenz mit anderen Anbaukulturen) Wirkungszusammenhängen beruhen. In welchem Umfang und Anteil sich dies im Preisniveau von Nahrungsmitteln generell niederschlagen wird, wird von der weiteren Entwicklung der Fundamentaldaten der jeweiligen Märkte abhängen.

38. Welche Erfahrungen hat die Bundesregierung bis dato mit der Verbesserung des regionalen Handels, dem Ausbau dezentraler Notfallreserven und Ernteausfallversicherungen gesammelt, und sind diese Maßnahmen nach Ansicht der Bundesregierung ausreichend, um Nahrungsmittelpreisanstiegen in den Ländern des Südens vorzubeugen?

Die genannten Maßnahmen können nur dann greifen, wenn sie in einen umfassenden Ansatz zur Ernährungssicherung eingebettet sind. Hierbei geht es sowohl darum, die Verfügbarkeit von bezahlbaren Nahrungsmitteln vor Ort zu verbessern als auch den Zugang, sprich Erhöhung des Erwerbseinkommens und der Produktion von Nahrungsmitteln für den Eigenverbrauch zu verbessern. Komplementär bedarf es umfassender Ansätze zur Erhöhung der Resilienz. Die Bundesregierung sieht in der Förderung des Ländlichen Raums den Schlüssel zur Bekämpfung von Hunger und Armut.