

Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Klaus-Peter Flosbach, Dr. Michael Meister, Peter Altmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Daniel Volk, Holger Krestel, Dr. Birgit Reinemund, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 17/8882 –

Rohstoffderivatemärkte gezielt regulieren

A. Problem

An den Rohstoffterminmärkten ist ein zunehmendes Engagement von Finanzinvestoren zu beobachten. Dieses birgt die Gefahr, dass sich dadurch – unabhängig von fundamentalen Marktfaktoren – Preisschwankungen auf den Rohstoffkassamärkten verstärken.

B. Lösung

Mit dem Antrag wird angestrebt, die Bundesregierung aufzufordern, sich international im Rahmen der G20 und auf Ebene der Europäischen Union dafür einzusetzen, dass die Rohstoffterminmärkte einer effizienteren Regulierung unterworfen werden und die Transparenz der Märkte verbessert wird.

Annahme des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD.

C. Alternativen

Der Antrag diskutiert keine alternativen Vorschläge.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Der Antrag beziffert keine haushaltspolitischen Auswirkungen.

E. Erfüllungsaufwand

Der Antrag benennt keinen Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Der Antrag beziffert keine weitere Kosten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 17/8882 anzunehmen.

Berlin, den 23. Mai 2012

Der Finanzausschuss

Dr. Birgit Reinemund
Vorsitzende

Ralph Brinkhaus
Berichterstatter

Dr. Carsten Sieling
Berichterstatter

Björn Sänger
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Ralph Brinkhaus, Dr. Carsten Sieling und Björn Sänger

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 17/8882** in seiner 165. Sitzung am 8. März 2012 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Auswärtigen Ausschuss, dem Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, dem Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sowie dem Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der Antrag strebt die Feststellung an, dass – ungeachtet langfristiger Preisschwankungen aufgrund von Fundamentalfaktoren – erhebliche Preisschwankungen an den weltweiten Rohstoffmärkten zu verzeichnen seien. Zudem sei ein zunehmendes Engagement von Finanzinvestoren auf den Rohstoffterminmärkten zu verzeichnen. Obwohl Rohstofftermingeschäfte grundsätzlich als Instrument zur Absicherung von Preisrisiken für realwirtschaftliche Tätigkeiten zu begrüßen seien, könne nicht mehr ausgeschlossen werden, dass es einen ursächlichen Zusammenhang zwischen Spekulationen auf den Rohstoffterminmärkten und den derzeit zu beobachtenden immensen Preisschwankungen auf den Rohstoffmärkten gibt.

Darauf aufbauend strebt der Antrag die Aufforderung an die Bundesregierung an,

- sich auf internationaler Ebene dafür einzusetzen, dass die von den G20 beschlossenen Maßnahmen zur Eindämmung von nicht durch Fundamentaldaten begründeten Preisvolatilitäten im Rohstoffbereich und zur Stärkung der Regulierung und Transparenz der OTC-Derivatmärkte weltweit konsequent umgesetzt werden;
- sich für eine den genannten Problemen begegnende Überarbeitung der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID Review) einzusetzen;
- sich im Rahmen der Überarbeitung der Marktmissbrauchsrichtlinie dafür einzusetzen, dass Rohstoffderivate von den Regelungen gegen Marktmissbrauch erfasst werden und
- sich auf internationaler Ebene dafür einzusetzen, die Transparenz in Bezug auf Investitionen institutioneller Anleger in Finanzmarktgeschäften mit physisch hinterlegten Rohstoffen und in physischen Marktsegmenten zu erhöhen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Auswärtige Ausschuss** hat den Antrag in seiner 61. Sitzung am 23. Mai 2012 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD die Annahme.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat den Antrag in seiner 69. Sitzung am 23. Mai 2012 beraten und

empfehl mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD die Annahme.

Der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** hat den Antrag in seiner 72. Sitzung am 23. Mai 2012 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme.

Der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat den Antrag in seiner 62. Sitzung am 23. Mai 2012 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD die Annahme.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Finanzausschuss hat den Antrag in seiner 89. Sitzung am 23. Mai 2012 erstmalig und abschließend beraten.

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD die Annahme.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP** begrüßten, dass in der Grundanalyse, Rohstoffderivatemärkte gezielt zu regulieren, fraktionsübergreifend Einigkeit bestehe. Mit dem dazu von den Koalitionsfraktionen vorgelegten Antrag werde angestrebt, der Bundesregierung eine Positionierung für die Beratungen auf EU-Ebene zur Überarbeitung der Markets in Financial Instruments Directive (MiFID) mit auf den Weg zu geben.

Die in der öffentlichen Debatte von der Fraktion der SPD aufgestellte Forderung, die Regulierung der Rohstoffderivatemärkte mit der Einführung der Finanztransaktionssteuer zu verknüpfen, müsse jedoch nachdrücklich zurückgewiesen werden. Außerdem gehe die Kritik der Fraktion der SPD, die Bemühungen zur Regulierung der Rohstoffderivatemärkte käme viel zu spät, fehl. Lügen bei den Oppositionsfraktionen konkrete Vorschläge vor, wären diese herzlichst willkommen.

Darüber hinaus sei kritisiert worden, die Koalitionsfraktionen nähmen Rücksicht auf die Realwirtschaft. Hierbei müsse beachtet werden, dass das Termingeschäft aus der Realwirtschaft entstanden und für diese notwendig sei, um realwirtschaftliche Prozesse gegen Risiken absichern zu können. Dies sei für den Industrie- und Agrarstandort Deutschland, an dem auch Agrarprodukte in hohem Maße weiterverarbeitet würden, dringend notwendig. Deutschland sei einer der größten Lebensmittelexporteure der Welt.

Ferner werde kritisiert, der Antrag würde sich zu wenig mit dem Bereich der Agrarrohstoffe befassen. Dies sei vor dem Hintergrund der Ausführungen in der Begründung zum Antrag unter der Überschrift „Strengere Regulierungsmaßnahmen für Agrarderivate“ (Seite 4 unten) nicht haltbar. Zwar

würden keine fertigen Regulierungskonzepte vorliegen. Alle Erfahrung mit Finanzmarktregulierung habe aber gezeigt, dass Schnellschüsse wenig hilfreich und nur sorgfältig abgewogene Maßnahmen, die über Auswirkungsstudien verifiziert wurden, zielführend seien. Dies komme in dem Antrag deutlich zum Ausdruck.

Der Antrag benenne die dem Thema innewohnende Dramatik klar und mache deutlich, dass die Koalitionsfraktionen bereit seien, weitreichende Regulierungsschritte mitzutragen. Dennoch müsse akzeptiert werden, dass das nur auf europäischer Ebene zielführend sei. Somit bliebe im Moment nur, die Verhandlungsposition der Bundesregierung dahingehend zu beeinflussen und zu stärken, die im G20-Rahmen vereinbarten Maßnahmen auf europäischer Ebene voranzutreiben und zu verbessern. Dies gelte insbesondere auch für die Frage der Positionslimits.

Die **Fraktion der SPD** nahm den Antrag der Koalitionsfraktionen mit Interesse zur Kenntnis, da wesentliche Punkte, die dringend geregelt werden müssten, aufgegriffen würden. Allerdings bleibe der Antrag zu weit hinter der aktuellen Problemlage und dem aufgrund der Exzesse insbesondere im Bereich der Nahrungsmittelspekulation entstandenen Handlungsdruck zurück, als dass die Forderungen ausreichend wären, um diese Spekulation wirkungsvoll einzudämmen. Aus Sicht der Fraktion der SPD könne und müsse Deutschland auch und insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte auf Ebene der Europäischen Union eine aktivere Rolle einnehmen und auf weitergehende Regulierungsmaßnahmen drängen. Auch wenn die richtigen Themen angesprochen würden, sei der Antrag zu zurückhaltend.

Zudem kritisierte die Fraktion der SPD, dass Ankündigungen einzelner Marktakteure, sich aus einem bestimmten Marktsegment zurückzuziehen, bereits als Beweis für die Funktionsfähigkeit der sozialen Marktwirtschaft angeführt würden. Das sei keineswegs hinreichend, insbesondere da klar sei, dass gerade in diesem Marktsegment nicht nur die Institute, sondern vor allem auch der Schattenbankensektor über Hedgefonds und viele andere Bereiche aktiv seien. Vielmehr zeige die Erfahrung, dass Marktwirtschaft nur funktioniere, wenn sie ein ordentliches Regelwerk habe, das dafür Sorge, dass es keine Entgleisungen gebe. Das Regelwerk dürfe die Marktakteure nicht beschränken oder Entwicklungsmöglichkeiten unterbinden, müsse aber Grenzen schaffen, innerhalb derer gehandelt werden darf, um moralische Standards und ökonomische Rationalitäten zu wahren. So ein Regelwerk zu schaffen, sei Aufgabe der Politik. Hier stelle die Finanztransaktionssteuer, wie von der Fraktion der SPD angemahnt und von der Fraktion der CDU/CSU in unsachgemäßer Weise als einziger Punkt der Kritik herausgegriffen, ein Element dar, das seine Wirkung nicht nur auf den Rohstoffderivatemärkten, sondern auf allen Finanzmärkten entfalten würde, indem das expansive Finanzwesen an sich zurückgeführt werden würde. Bei der Regulierung der Rohstoffderivatemärkte gehe es aber darum, sehr viel konkreter anzusetzen. Und sowohl bei dem Antrag als auch in der Debatte werde deutlich, dass zwar die gesellschaftliche Diskussion bei den Koalitionsfraktionen angekommen sei, man sich aber noch nicht zu mehr durchringen könne, als einzelne Aspekte zu prüfen und sich für bestimmte Entwicklungen einzusetzen. Dem Deutschen Bundestag und insbesondere den Koalitionsfraktionen käme hier eine weiterreichende Auf-

gabe zu. Insbesondere müsse klar benannt werden, an welchen Stellen die MiFID und andere europäische Regeln weiter vorangebracht werden müssten. Ein Beispiel stelle die Frage des Ausbaus der Positionslimits dar. Hier müsse man Ex-ante-Limits anstreben. Wenn die Koalitionsfraktionen dem zustimmen würden, müsse es im Antrag als Forderung an die Bundesregierung konkret niedergelegt werden. Dies im Feststellungsteil und in der Begründung zu erwähnen, reiche nicht aus.

Die **Fraktion DIE LINKE** lehnte den Antrag ab, da er bei Weitem nicht weit genug reiche. Es werde begrüßt, dass nun, nachdem Kirchenkreise und andere gesellschaftliche Gruppen Handlungsbedarf deutlich machen würden, auch die Koalitionsfraktionen dieses Thema aufgreifen würden. Die formulierten Forderungen würden aber keinen wirklichen Fortschritt darstellen, sondern vielmehr nicht einmal das, was bereits im Zusammenhang mit der MiFID-Überarbeitung und dem Erlass der Markets in Financial Instruments Regulation (MiFIR) auf europäischer Ebene diskutiert wird, vollständig ausschöpfen, geschweige denn es weiter vorantreiben, damit Spekulation mit Rohstoffderivaten wirkungsvoll unterbunden werden kann. Dazu müssten sehr viel entschiedener Schritte weiter vorangetrieben werden. Andernfalls werde man keine substantielle Veränderung schaffen. Dazu gehöre auch, dass man sich entschieden dafür einsetzen müsse, dass bestimmte institutionelle Investoren wie Indexfonds, Pensionsfonds und Hedgefonds aus diesem Markt ausgeschlossen würden, denn das seien die Schattenbanken, die in diesem Bereich Gewinne realisieren. Sicherlich würden einzelne EU-Mitgliedstaaten so wenig Regulierung wie möglich präferieren. Aber gerade im Bereich der Rohstoffderivate könne man der Öffentlichkeit sehr gut deutlich machen, welche Verwerfungen die Finanzmärkte hervorrufen könnten. Dem könne man nicht mit Eingrenzung, sondern lediglich mit einem klaren Verbot begegnen.

Zudem sei begrüßenswert, dass sich unter anderem die Deutsche Bank AG durch gesellschaftlichen Druck von ihrem Engagement auf den Rohstoffderivatemärkten zurückziehe, aber das große Problem der Regulierungsanstrengungen der letzten Jahre sei, dass zwar der Bankenbereich an der einen oder anderen Stelle reguliert werde, aber dasselbe Engagement dann in den Bereich der Schattenbanken verlagert werde. Dort blieben das Engagement sowie die dahinter stehenden Akteure dann aber im Dunkeln, sodass kein politischer Druck ausgeübt werden könne. Daher sei das, was der Antrag fordere, deutlich „zu kurz gesprungen“. Außerdem stelle sich aufgrund der Andersartigkeit von Rohstoffmärkten die Frage, ob es nicht notwendig sei, bei der europäischen Marktaufsicht eine spezielle Abteilung einzurichten, die sich nur mit der Verhinderung von Spekulation auf den Rohstoffmärkten befasst.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** verwies auf ein bis weit in die Koalitionsfraktionen hineinreichendes Bedürfnis, Rohstoffderivatemärkte weitaus deutlicher zu regulieren als dies in dem Antrag gefordert werde. Gerade im Agrarbereich würden viele die Spekulation, die Investition und die verstärkte Finanzialisierung des Agrarsektors kritisch beurteilen. Zudem entstehe der Eindruck, dass auch die gesellschaftliche Diskussion weiter sei als der vorliegende Antrag: Unter anderem kündigten die Deutsche Bank AG im privatwirtschaftlichen Bereich und die DekaBank im öffent-

lich-rechtlichen Bereich aufgrund von gesellschaftlichem Druck an, sich aus Teilen des Agrarmarktes zurückzuziehen. Die Allianz AG kündige ebenfalls an, ihr Engagement in diesem Bereich zu überprüfen. Der Antrag der Koalitionsfraktionen bilde aber in Bezug auf Agrarrohstoffe den Diskussionsstand von vor vier Jahren ab. Heute sei aber deutlich, dass es notwendig sei, den Agrarrohstoffmarkt wieder sehr viel stärker von den anderen Finanzmärkten zu trennen, da es nicht sinnvoll sei, Kapitalflüsse in einen Markt zu lenken, in dem sie mehr Schaden als Nutzen anrichten würden. Dies könne zwar als sehr moralische Argumentation kritisiert werden. Sie sei aber für eine soziale Marktwirtschaft unerlässlich. Ferner bleibe der Antrag hinter dem, was bereits international vereinbart sei, deutlich zurück. Ex-ante-Positionslimits seien bereits auf dem G20-Gipfel beschlossen worden. Der Antrag fordere aber lediglich, „für Agrar derivative zusätzliche und strengere Regulierungsmaßnahmen zu prüfen“. Das sei nicht überzeugend.

Die **Bundesregierung** begrüßte den Antrag als wichtige Unterstützung der deutschen Position bei den laufenden Verhandlungen zur Überarbeitung der MiFID (MiFID II). Deutschland trete dort sehr entschieden für die Prüfung strengerer Regulierungsmaßnahmen, beispielsweise für Ex-ante-Positionslimits wie in den USA speziell für Agrar derivative ein. Die Unterstützung dieser Position werde begrüßt. Darüber hinaus komme dem Informationsaustausch zwischen den Finanzmarktbehörden und anderen europäischen Behörden, die für die Agrarrohstoffmärkte zuständig sind, große Bedeutung zu. Außerdem hätten – neben den Verhandlungen zu MiFID II auf europäischer Ebene – die G20-Agrarminister am 22. Juni 2011 einen „Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture“ verabschiedet, der darauf abziele, die weltweite Agrarproduktion nachhaltig zu steigern, die Ernährungsgrundlagen einer wachsenden Weltbevölkerung zu sichern und die Marktinformation und Transparenz zu verbessern. In diesem Rahmen sei die Gründung des sinnvollerweise bei der Food and Agriculture Organization (FAO) angesiedelten „Agricultural Market Information System (AMIS)“ erfolgt, das dazu beitragen solle, Marktinformation und Transparenz zu verbessern und zugleich sicherzustellen, dass auch die Finanzmarktakteure über fundamentale Entwicklungen auf den Märkten für Agrarrohstoffe besser informiert werden. Zudem sei das „Rapid Response Forum“ mit dem Ziel geschaffen worden, auf Basis der von AMIS gesammelten Daten Schlüsse zu ziehen und gegebenenfalls ein konzertiertes politisches Handeln auf G20-Ebene vorzubereiten. Neben den Bemühungen auf EU-Ebene halte die Bundesregierung auch diese G20-Initiativen für sehr wichtig. Sie würden von der Bundesregierung aktiv unterstützt.

Änderungsantrag der Fraktion der SPD

Die Fraktion der SPD begrüßte die Offenheit der Koalitionsfraktionen für die Forderung, Ex-ante-Positionslimits einzuführen und beantragte die Änderung des Antrags unter Abschnitt II Nummer 2. Dem Buchstaben b, mit dem angestrebt wird, die Bundesregierung aufzufordern, „sich im Rahmen der von der Europäischen Kommission eingeleite-

ten Überarbeitung der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID Review) dafür einzusetzen, [...] angemessene Eingriffsinstrumente, wie z. B. die Möglichkeit zur Verhängung von Positionslimits, einzuführen“, solle der Satz „Dabei soll sich die Bundesregierung insbesondere für die Einführung von Ex-ante-Positionslimits mindestens nach US-amerikanischem Vorbild einsetzen.“ angefügt werden.

Die Koalitionsfraktionen verwahrten sich gegen den Vorwurf, der Antrag bleibe gegenüber bereits im G20-Rahmen vereinbartem zurück, da auf starre Ex-ante-Positionslimits verzichtet werde. Dies sei nicht zutreffend. Vielmehr wolle man, wie in der Begründung zu dem Antrag ausgeführt, untersuchen lassen, ob es nicht aufgrund der mitunter sehr unterschiedlich ausgestalteten Märkte viel sinnvoller sei, flexible Regelungen zu ermöglichen, um wirklich wirkungsvolle Limits setzen zu können.

Außerdem diskutiere der Antrag die Probleme an den Rohstoffderivatemärkten sinnvollerweise nicht in allen Details. Das wäre aufgrund des europäischen Abstimmungsprozesses nicht zielführend. Vielmehr habe man sich auf ein sogenanntes Framing der Thematik begrenzt.

Den Änderungsantrag der Fraktion der SPD lehnte der Ausschuss mit der Stimmenmehrheit der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ab.

Anforderung eines Berichts von der Bundesregierung

Auf Anregung der Fraktion der CDU/CSU forderten die Berichterstatter die Bundesregierung auf, im Herbst 2012 über die weitere Entwicklung der Debatte in der Europäischen Union zur Regulierung der Agrarrohstoffmärkte einschließlich des Handels mit Agrarderivaten zu berichten, um dem Finanzausschuss die Möglichkeit zu geben, das Thema weiter zu verfolgen.

Anregung für die Durchführung einer öffentlichen Anhörung

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN regte zudem an, sich im Ausschuss noch einmal intensiver mit dem Thema Finanzialisierung der Agrarrohstoffmärkte zu befassen. Es finde hierzu eine intensive gesellschaftliche Diskussion statt. Diese müsse aufgegriffen werden. Dabei müsse aber berücksichtigt werden, dass Absicherungsgeschäfte auch und insbesondere am Rohstoffmarkt, natürlich auch am Markt für Agrarrohstoffe, sinnvoll und wichtig seien. Ohne diese würde der Markt nicht funktionieren. Kritisch sei jedoch, dass sich der Anteil derer, die ausschließlich finanzielle Interessen auf diese Märkte führt, deutlich verändert habe. Hierauf müsse reagiert werden. Zwar gäbe es keine wichtigen Rohstoffbörsen in Deutschland. Da aber in zunehmendem Maße deutsche Akteure auf der Suche nach Kapitalanlage-möglichkeiten auf diesen Märkten aktiv seien, könne in Deutschland regulatorisch beim Investor angesetzt werden. Dies solle im Ausschuss beispielsweise mit der Deutschen Bank AG, der DekaBank und der Allianz AG, die sich aufgrund des öffentlichen Drucks damit befassen müssen, diskutiert werden.

Berlin, den 23. Mai 2012

Ralph Brinkhaus
Berichterstatter

Dr. Carsten Sieling
Berichterstatter

Björn Sänger
Berichterstatter

