Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Lebensmittelpreiskrise — die Rolle der Spekulation und konkrete Handlungsvorschläge für Maßnahmen in der Zeit nach dem Krieg in der Ukraine“

(Initiativstellungnahme)

(2023/C 100/08)

Berichterstatter: **Peter SCHMIDT**

Beschluss des Plenums	14.7.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 52 Absatz 2 der Geschäftsordnung
	Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	24.11.2022
Verabschiedung im Plenum	15.12.2022
Plenartagung Nr.	574
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	157/7/5

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Der EWSA

1.1. weist auf die weltweite Lebensmittelpreiskrise hin, die durch den Krieg in der Ukraine zusätzlich verschärft wurde, was zu Versorgungsstörungen bei verschiedenen wichtigen Lebensmitteln wie Weizen und Sonnenblumenöl führte. Er betont zugleich, dass diese Krise nicht nur auf den Konflikt, sondern auch auf strukturelle und systemische Probleme zurückzuführen ist, die zu Hunger führen und die Existenzgrundlage von Menschen in der ganzen Welt bedrohen. Lebensmittel dürfen nicht als finanzielle Vermögenswerte behandelt werden, da es sich hierbei nicht um eine Ware wie viele andere handelt;

1.2. erkennt zwar an, dass das Problem von Lebensmittelpreisen und Spekulation äußerst komplex ist und im Hinblick auf entsprechende Kausalzusammenhänge weitere Nachforschungen notwendig sind, merkt jedoch auch an, dass mit der **derzeitigen Struktur des Rohstoffmarktes** weder die „nachhaltige Wirtschaft, die wir brauchen“, noch die in der Agenda 2030 der Vereinten Nationen und im europäischen Grünen Deal verankerten Ziele im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung, den Klimaschutz und einen gerechten Übergang verwirklicht werden können. Die Struktur des Rohstoffmarktes läuft diesen Zielen vielmehr entgegen. So untergräbt sie die Bemühungen zur Bekämpfung des Hungers, zur Sicherung fairer Einkommen für Landwirte und Arbeitnehmer und fairer Preise für die Verbraucher und zur Bewahrung kleiner und mittelständischer Lebensmittelverarbeitungsbetriebe und des Einzelhandels vor den Risiken einer steigenden Inflation. **Diese Struktur muss daher durch entsprechende Rechtsvorschriften geändert werden, damit sie zum Wohlergehen der Menschen und zur gesellschaftlichen Entwicklung sowie zur Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung beitragen kann.** In Anbetracht der Tatsache, dass die EU bereits den am stärksten regulierten Markt aufweist, liegt es auf der Hand, dass die entsprechende Regulierung auf globaler Ebene erfolgen muss, um Wirkung zu zeigen;

1.3. betont, dass die starke Konzentration der Lebensmittelketten und der finanziellen Besitzverhältnisse thematisiert werden muss. Er hebt hervor, dass der **weltweite physische Getreidehandel stark konzentriert** ist. Schätzungen zufolge werden 70-90 % des weltweiten Getreidehandels von lediglich vier Unternehmen kontrolliert, nämlich von Archer-Daniels-Midland, Bunge, Cargill and Louis Dreyfus. Diese Unternehmen verfügen nicht nur im weltweiten Getreidehandel über eine Oligopolstellung, sondern auch in Bezug auf Informationen über Fundamentaldaten der Märkte. Sie sind ferner stark finanzialisiert;

1.4. merkt an, dass börsengehandelte Fonds (ETFs) und indexbasierte Fonds auf Gegenseitigkeit, einschließlich solcher, die speziell auf die Agrar- und Lebensmittelindustrie ausgerichtet sind, neue — und bereits umfangreich genutzte — Möglichkeiten für Vermögensanlagen und Renditen bieten. Auch Privatpersonen beteiligen sich über ihre Rentenfonds und individuellen Altersvorsorgeprodukte zunehmend an diesen Anlageinstrumenten. **Die Zunahme solcher aktiengebundenen Investmentfonds hat zur Folge, dass sich die Agrar- und Lebensmittelsysteme entsprechend den Bedürfnissen der Anteilseigner entwickeln und sozial- und umweltpolitische Ziele nachrangig sind**;

1.5. weist darauf hin, dass **hohe und rasch steigende Preise sowie die Geheimhaltung von Lagerbeständen für Unsicherheit sorgen und Angst und Panik schüren**. Insbesondere in Zeiten hoher Unsicherheit — wie aktuell infolge des Krieges in der Ukraine — führen Angst und Panik zu einem übermäßigen Preis- und Volatilitätsanstieg, da die Märkte von spekulativen Händlern dominiert werden, die einen Nutzen aus dieser Preisdynamik schlagen wollen;

1.6. fordert die Mitgliedstaaten und die Organe der EU auf, für eine **höhere Markttransparenz** zu sorgen, insbesondere durch eine

— Verpflichtung der an Spekulationen beteiligten Akteure zur ESG-Berichterstattung und zur Offenlegung nichtfinanzieller Informationen. In diesem Zusammenhang gilt es zu untersuchen, welche Rolle ESG-Ratings bei Lebensmittelspekulation spielen können;

— Verpflichtung aller Akteure weltweit, einschließlich der Länder und privaten Akteure, zur Berichterstattung im Rahmen des Agrarmarkt-Informationssystems (AMIS);

— eingehendere Prüfung von außerbörslichen (OTC) Transaktionen.

1.7. hebt hervor, dass Warenderivatemärkte grundlegende Funktionen für die Erzeuger und Nutzer von Lebensmittelgütern erfüllen, und zwar im Hinblick auf Risikomanagement und Preisfindung, und dass das ordnungsgemäße Funktionieren dieser Märkte durch spekulative Tätigkeiten beeinträchtigt wird. Er fordert die Mitgliedstaaten und die EU-Organe auf, die folgenden notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um **übermäßige Rohstoffspekulationen** einzudämmen:

1.7.1. Regulierung der **Terminmärkte**:

— Rückkehr zu regulierten Lebensmittelderivatemärkten, wie sie über mehrere Jahrzehnte und bis Ende der 1990er-Jahre bestanden, da dadurch die Funktion von Termingeschäften zu Absicherungszwecken erhalten bleibt. Für die Landwirte sind Termingeschäfte ein wichtiges Mittel des Risikomanagements, da sie es ihnen ermöglichen, den Preis für eingehende und ausgehende Waren für einen bestimmten Zeitpunkt in der Zukunft festzusetzen;

— Einführung strenger Preisschranken und täglicher Positionslimits, sobald es an den Warenterminmärkten zu auffälligen Handelstätigkeiten kommt (Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente, MiFID II). Positionslimits sollten so kalibriert werden, dass sie dem tatsächlichen Interesse eines Handelspartners angesichts der notwendigen Absicherung einer realen Risikoposition entsprechen;

— Beschränkung des Zugangs zu Derivat-/Absicherungsgeschäften auf qualifizierte, sachkundige Investoren und Händler, die sich wirklich um die betreffenden Agrarrohstoffe sorgen;

— Einführung von Verpflichtungen in Bezug auf kurz-, mittel- und langfristige Kontrakte zwecks Erhöhung der Stabilität;

— Schaffung von Anreizen für den Verzicht von Banken und Fondsunternehmen auf Finanzspekulationen mit Lebensmittelgütern durch Einführung höherer Kapitalanforderungen zur Verringerung von Leverage-Effekten;

1.7.2. Regulierung von **Indizes (Warenindizes und Lebensmittelindizes)**:

— Regulierung und Verbot von Warenindexfonds und deren Replizierung durch Swaps und börsengehandelte Produkte, da diese eine maximale Korrelation zwischen Energie- und Lebensmittelmärkten bewirken. Positionslimits funktionieren im Falle von Warenindex-/Swaphändlern nicht, da die von ihnen gehandelten Produkte synchronisiert sind;

— Ausschluss von an Lebensmittelspekulationen beteiligten Akteuren aus den Portfolios von (öffentlichen) Investmentfonds ([1]). Kein öffentlicher Akteur sollte zu Spekulationszwecken, die nicht dem öffentlichen Interesse dienen, mit Lebensmittelderivaten handeln;

— Verbot von Agrarrohstoffen (z. B. in Form von Fonds oder ETFs) in Portfolios institutioneller Akteure (z. B. Pensionsfonds oder Versicherungen);

— weitere Ausgestaltung konkreter Empfehlungen in künftigen EWSA-Stellungnahmen angesichts der Notwendigkeit, diese Märkte zu regulieren;

([1]) Organismus für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW).

1.7.3. **Eindämmung der Finanzialisierung des Lebensmittelsektors**, da es sich hierbei um eine massive Profitmacherei zulasten der Bürgerinnen und Bürger handelt:

— Einführung einer globalen Steuerregelung für Zufallsgewinne, die bei Überschussgewinnen von Handels- und Finanzunternehmen vor Dividendenzahlungen greift, sowie einer Steuer auf Lebensmittelspekulationen ([2]) zur Eindämmung des Hochfrequenzhandels;

— Zerschlagung von Oligopolen auf allen Ebenen der internationalen Lebensmittelketten und finanziellen Interessen;

2. **Hintergrund der Stellungnahme — Lebensmittelpreiskrise nach dem Krieg in der Ukraine**

2.1. Trotz der Hoffnung, dass die Welt die Krise zügiger bewältigen würde und dass sich die pandemiebedingten Schwierigkeiten bei der Ernährungssicherheit ab 2021 legen würden, **breitete sich der Hunger in der Welt 2021 weiter aus**. Da die Auswirkungen der Pandemie sowie die anschließende Erholung nicht überall gleich stark ausfielen und die Reichweite und Dauer der Sozialschutzmaßnahmen begrenzt waren, **verschärften sich die Ungleichheiten**. Diese trugen dazu bei, dass 2021 weitere Rückschläge im Hinblick auf die Erreichung des Ziels „Kein Hunger" bis 2030 hingenommen werden mussten, wovon insbesondere Frauen und Kinder betroffen sind. Schätzungen zufolge litten im Jahr 2021 weltweit zwischen 702 und 828 Mio. Menschen (d. h. zwischen 8,9 % und 10,5 % der Weltbevölkerung) Hunger; dies sind insgesamt 150 Mio. Menschen mehr als noch im Jahr 2019 vor Beginn der COVID-19-Pandemie ([3]).

2.2. Der anhaltende **Krieg in der Ukraine** zwischen zwei der weltweit größten Erzeuger von Grundnahrungsmitteln, Ölsaaten und Düngemitteln sowie weitere externe Schocks beeinträchtigen die internationalen Lieferketten und treiben die Preise für Getreide, Düngemittel und Energie in die Höhe. Gleichzeitig erholen sich die Lieferketten derzeit noch von der COVID-19-Pandemie und sind aufgrund zunehmender extremer Klimaereignisse ohnehin bereits von Störungen betroffen, was insbesondere in Ländern mit niedrigem Einkommen zutrifft. Potenziell könnte dies ernüchternde Folgen für die Ernährungssicherheit und die Ernährung in der Welt haben. **Zwar liegt keine Knappheit an Nahrungsmitteln vor, doch hatte der Konflikt vorübergehende Engpässe, eine erhebliche Störung der Lebensmittelversorgungskette und Verteilungsprobleme ([4]), auch an den Standorten von Lagerbeständen, sowie negative Auswirkungen auf die Produktion (Ernte und Anpflanzung/Saat) in der Ukraine zur Folge.**

2.3. Im Jahr 2022 verzeichnete die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) einen **Höchstwert beim Nahrungsmittel-Preisindex**; dieser lag 34 % höher als im Vorjahr. Es sei angemerkt, dass der Nahrungsmittel-Preisindex der FAO bereits im Januar dieses Jahres die im Jahr 2008 verzeichneten Höchststände erreicht hatte. Vor diesem Hintergrund musste ein solcher Versorgungsschock, von dem zwei der wichtigsten getreideexportierenden Länder der Welt betroffen sind, unweigerlich zu einer gewissen Destabilisierung der globalen Märkte führen. **Der Umfang und die Tragweite der derzeitigen Preisvolatilität lassen sich jedoch nur teilweise durch Fundamentaldaten der Märkte erklären**. Eine der zugrunde liegenden Schwachstellen des Lebensmittelsystems, die auch dafür gesorgt hat, dass der Krieg in der Ukraine zu einer weltweiten Krise der Ernährungssicherheit geführt hat, ist der undurchsichtige und dysfunktionale Charakter der Getreidemärkte. ([5])

2.4. In seiner Entschließung „Ukraine — Hilfe und Wiederaufbau — Vorschläge der europäischen Zivilgesellschaft" weist der EWSA auf die weltweite Lebensmittelpreiskrise hin, die durch den Krieg in der Ukraine zusätzlich verschärft wurde, und fordert die Mitgliedstaaten und die EU-Organe auf, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Rohstoffspekulationen einzudämmen und die Markttransparenz zu verbessern. Auch das Europäische Parlament forderte jüngst in zwei Entschließungen Maßnahmen zur Unterbindung übermäßiger Spekulationen ([6]).

([2]) Eine Finanztransaktionssteuer, die ausschließlich auf Lebensmittelspekulationen erhoben wird. Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das gemeinsame Finanztransaktionssteuersystem und zur Änderung der Richtlinie 2008/7/EG" (COM(2011) 594 final) (ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 55).

([3]) FAO, IFAD, Unicef, WFP und WHO (2022), *In Brief — The state of food security and nutrition in the world — Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*. FAO (Rom).

([4]) FAO statistics.

([5]) IPES-Food (2022), *Another perfect storm?*

([6]) Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Juli 2022 zur Verbesserung der Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern (2021/2208(INI)) (ABl. C 47 vom 7.2.2023, S. 149) und Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. März 2022 zu dem Erfordernis eines vordringlichen Aktionsplans der EU zur Sicherstellung der Ernährungssicherheit inner- und außerhalb der EU in Anbetracht des russischen Einmarschs in die Ukraine (2022/2593(RSP)) (ABl. C 361 vom 20.9.2022, S. 2).

2.5. **Mit der derzeitigen Struktur des Rohstoffmarktes können wir weder die „nachhaltige Wirtschaft, die wir brauchen“** ([7])**, noch die in der Agenda 2030 der Vereinten Nationen und im europäischen Grünen Deal verankerten Ziele im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung, den Klimaschutz und einen gerechten Übergang verwirklichen.** So begünstigt diese Struktur weder faire Einkommen für Landwirte ([8]) und Arbeitnehmer und faire Preise für die Verbraucher noch den Schutz der Lebensmittelverarbeitungsbetriebe (insbesondere KMU) und des Einzelhandels vor den Risiken einer steigenden Inflation.

3. **Stellenwert und Auswirkungen von Rohstoffspekulationen: Märkte und Mechanismen**

3.1. Bei einer **Spekulation** handelt es sich um eine Investition, von der der Investor sich einen künftigen Gewinn erhofft, die allerdings auch mit einem Verlustrisiko einhergeht. Rohstoffspekulationen können auf drei Arten betrieben werden: i) effektiver Kauf oder Verkauf eines physischen Rohstoffs, ii) An- und Verkauf eines Kontrakts über die Abnahme oder die Lieferung eines Rohstoffs zu einem künftigen Termin oder iii) Kauf oder Verkauf von Aktien oder Schuldtiteln eines Unternehmens, das Rohstoffe erzeugt oder damit handelt. Standardisierte Warenkontrakte werden als „Terminkontrakte“ oder „Warenderivate“ bezeichnet. Gehandelt werden sie an „Warenderivatemärkten“, bei denen es sich um regulierte Finanzmärkte handelt. **Rohstoffspekulationen können daher sowohl an den physischen als auch an den Finanzmärkten für Waren sowie indirekt auch an den Aktien- und Anleihemärkten stattfinden.**

3.2. An den Warenderivatemärkten ist seit Anfang der 2000er-Jahre — infolge der Änderungen an den für diese Märkte geltenden Rechtsrahmen — ein starker Liquiditätszufluss von „nicht-traditionellen“ Anlegern zu verzeichnen. **Das Aufkommen dieser neuen Händler wird als „Finanzialisierung“ der Rohstoffmärkte** ([9]) **bezeichnet.** Zwar hat der Liquiditätsanstieg zur Vertiefung der Warenderivatemärkte beigetragen und eine direkte Marktmanipulation erschwert, **doch sorgte er auch für eine spekulative Nachfrage, die von den Bedingungen an den physischen Warenmärkten losgekoppelt ist. Das hat zur Folge, dass diese Märkte grundlegende Funktionen nicht mehr uneingeschränkt erfüllen können.**

3.3. In ihrer ursprünglichen Form **erfüllen regulierte Warenderivatemärkte in erster Linie zwei Funktionen: i) Risikomanagement für Erzeuger und Nutzer von Waren und ii) Preisfindung**. Das Risikomanagement erfolgt in Form von Absicherungsgeschäften. Konkret werden dabei entgegengesetzte Positionen am physischen Markt und am Derivatemarkt eingegangen, wodurch der Warenpreis zum Zeitpunkt des Absicherungsgeschäfts festgesetzt wird. Absicherungsgeschäfte erfordern eine enge Verknüpfung zwischen den Warenterminmärkten und dem physischen Markt. Eine solche enge Verknüpfung ergibt sich daraus, dass Derivatpreise tendenziell als Richtwerte für den physischen Handel dienen. Zwar gewährleistet diese Praxis eine wirksame Absicherung, doch sorgt sie auch dafür, dass **spekulative Positionen an den Derivatemärkten sich direkt auf die physischen Märkte auswirken** können.

3.4. Es werden Terminkontrakte mit unterschiedlichen Fälligkeitsmonaten gehandelt. In jedem Terminkontrakt werden ein Käufer und ein Verkäufer festgelegt. Angebote von Käufern und Verkäufern werden von der Clearingstelle des betreffenden Handelsplatzes zusammengeführt. Der sich dabei ergebende Preis wird nicht in voller Höhe gezahlt. Stattdessen überweisen beide Parteien eine Sicherheitsleistung auf ein bei der Clearingstelle eingerichtetes Margenkonto. Gewinne und Verluste werden mit dieser Sicherheitsleistung direkt verrechnet. **Der Handel mit Warenterminkontrakten ist folglich mit einer starken Hebelwirkung verbunden**.

3.5. Wenn sich der Fälligkeitstermin eines Kontrakts nähert, haben die Händler zwei Optionen: Sie können i) den Kontrakt halten und die Lieferung des Basiswerts vornehmen (als Verkäufer) bzw. entgegennehmen (als Käufer) oder ii) eine entgegengesetzte Position eingehen („Glattstellung“), um den Kontrakt vor dem Fälligkeitstermin aufzuheben. Die überwiegende Mehrheit aller Warenterminkontrakte wird durch die Eingehung von Glattstellungspositionen abgewickelt. Der **Handel mit Warenterminkontrakten setzt daher nicht voraus, dass ein Händler die Ware**, für die er eine Verkaufsposition eingeht, **physisch besitzt**, oder dass ein Händler über ausreichende Lagerkapazitäten verfügt, um die Ware, für die er eine Kaufposition eingeht, physisch entgegenzunehmen.

([7]) Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die nachhaltige Wirtschaft, die wir brauchen“ (Initiativstellungnahme) (ABl. C 106 vom 31.3.2020, S. 1).

([8]) Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Lebensmittelversorgungskette“ (COM(2018) 173 final) (ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 165).

([9]) Unctad (2009), Kapitel II *The Financialisation of Commodity Markets des Trade and Development Report, 2009*, Genf. Unctad (2011), *Price Formation in Financialized Commodity Markets — The role of information*, Genf.

3.6. An registrierten Warenbörsen dürfen ausschließlich Makler handeln. Makler handeln im Namen ihrer Kunden sowie für ihren eigenen Verdienst. **Auf einem großen Sekundärmarkt werden Warenderivate außerbörslich verkauft und „umverpackt".** Terminkontrakte werden auch außerhalb regulierter Handelsplätze gehandelt. Solche sogenannten „Over-the-counter"-(OTC-)Transaktionen werden ohne Beteiligung einer Clearingstelle abgeschlossen. **Dies macht Warenderivate für Kleinanleger leicht zugänglich**, insbesondere börsengehandelte Fonds (ETFs), die auf bestimmten Waren oder Warenindizes basieren ([10]).

3.7. Warenderivatemärkte sind aufgrund ihrer Deregulierung und des geringen Aufwands, der mit dem Handel mit Warenderivaten einhergeht, hochliquide. **Folglich wird weitaus mehr mit Warenderivaten gehandelt als mit physischen Waren.** Liquidität ist eine Grundvoraussetzung für die Preisfindung. Die Preisfindung ist an die Fähigkeit der Märkte geknüpft, korrekt und rechtzeitig Aufschluss über Nachfrage- und Angebotsbedingungen in Bezug auf physische Waren zu geben. Preisfindung ist nur dann möglich, wenn alle Händler ihre Positionen unabhängig und ausschließlich auf der Grundlage ihrer Kenntnisse über Nachfrage- und Angebotsbedingungen in Bezug auf physische Waren eingehen. Diese Bedingungen werden als „Markt-Fundamentaldaten" bezeichnet. **Gehen Händler Positionen ein, die keinen Bezug zu den Markt-Fundamentaldaten aufweisen, so erschwert dies die Preisfindung.**

3.8. **Nicht alle Händler gehen Positionen auf der Grundlage der Markt-Fundamentaldaten ein** ([11]). In der Fachliteratur wird zwischen aktiven und passiven Händlern unterschieden. Bei den aktiven Händlern kann weiter zwischen informierten und nicht informierten Händlern unterschieden werden. Bei den **aktiven informierten Händlern** handelt es sich um Rohstoffhandelsunternehmen, deren Kerngeschäft unter anderem darin besteht, Warenterminkontrakte zu Absicherungs- und Spekulationszwecken zu handeln. Ferner kann es sich dabei um spezialisierte Vermögensverwalter (z. B. Hedgefonds) handeln, die auf Marktinformationen beruhende Handelsstrategien verfolgen.

3.9. Bei den **aktiven nicht informierten Händlern (Positive-feedback-Händler)** handelt es sich um Vermögensverwalter, deren Handelsstrategien auf einer Analyse statistischer Zusammenhänge und nur in geringem Maße oder überhaupt nicht auf Marktinformationen beruhen. Bei den **passiven nicht informierten Händlern (Indexinvestoren)** handelt es sich um institutionelle Anleger wie Pensionsfonds oder um Kleinanleger. Sie investieren in ETFs und gehen zu Zwecken der Portfoliodiversifizierung Risikopositionen gegenüber einem breiten Spektrum von Rohstoffpreisen ein, unter anderem in den Bereichen Agrarrohstoffe, Energie, Mineralien und Metalle. Die Risikopositionen werden durch die Replikation von Warenindizes erreicht, die Aktienindizes ähneln.

3.10. Bei einer solchen Index-Replizierung werden ausschließlich Kaufpositionen eingegangen, die sodann am Fälligkeitstermin des Terminkontrakts verlängert werden. **Indexinvestoren gehen demnach einseitige Positionen ein**. **Sie sind ferner über verschiedene Warengruppen hinweg synchronisiert** und signalisieren eine starke Nachfrage in einem breiten Warenspektrum. Dies führt zu Gleichlaufeffekten zwischen den Preisen verschiedener Warengruppen, die von den Markt-Fundamentaldaten losgelöst sind ([12]).

3.11. Solche spekulativen Preissignale können durch Positive-feedback-Händler, die die Stimmung an den Märkten als Anhaltspunkt für mögliche Preisentwicklungen nutzen, zusätzlich verstärkt werden. **Indem Positive-feedback-Händler auf eine bestimmte Preisrichtung spekulieren, unterstützen sie ebendiese zusätzlich und sorgen so für eine selbsterfüllende Dynamik, was zu spekulativen Blasen und einer hohen Preisvolatilität führt.** Spekulative Blasen können insbesondere dann andauern, wenn nur begrenzte Informationen über Fundamentaldaten verfügbar sind, d. h. in Zeiten hoher Unsicherheit, und wenn nicht-informierte passive Händler eine marktbeherrschende Stellung innehaben.

3.12. Das Einholen von Marktinformationen ist relativ betrachtet kostspieliger als eine statistische Analyse oder eine schnelle Auswertung von Schlagzeilen. Dies gilt insbesondere für Händler, die gleichzeitig an verschiedenen Märkten investieren. **Folglich gibt es relativ wenige informierte Händler. In der Regel handelt sich hierbei um große Handelsunternehmen, die Marktinformationen im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeiten mit physischen Waren einholen**. Dies macht Warenderivatemärkte anfällig für andauernde spekulative Blasen, insbesondere in Zeiten von Unsicherheit und Marktpanik.

([10]) Heidorn, van Hüllen, Loayza-Desfontaines, Riedler, Schmaltz und Schröder (2014), „Flankierende Ansätze zur Verbesserung der Markttransparenz und Bekämpfung von Marktmissbrauch im Rohstoffterminhandel", Bundesministerium der Finanzen (BMF), Berlin, Mannheim.

([11]) van Hüllen (2020), *Approaches to price formation in financialised commodity markets* in *Journal of Economic Surveys*, 34(1), S. 219-237. DOI:10.1111/joes.12342.

([12]) van Hüllen (2018), *How financial investment distorts food prices: evidence from U.S. grain markets* in *Agricultural Economics*, 49(2), S. 171-181. DOI:10.1111/agec.12406.

3.13. **Der weltweite physische Getreidehandel ist stark konzentriert.** Schätzungen zufolge werden 70-90 % des weltweiten Getreidehandels von lediglich vier Unternehmen kontrolliert, die dabei zudem übermäßig hohe Gewinne erwirtschaften. Bei diesen Unternehmen handelt es sich um Archer-Daniels-Midland, Bunge, Cargill and Louis Dreyfus, die zusammen als „ABCD-Unternehmen" ([13]) bezeichnet werden (Archer-Daniels-Midland verzeichnete den höchsten Gewinn seiner knapp 120-jährigen Geschichte sowie eine Zunahme seines Betriebsgewinnes um 38 % im Vergleich zum Vorjahr ([14]).). Diese Unternehmen verfügen nicht nur im weltweiten Getreidehandel über eine Oligopolstellung, sondern auch in Bezug auf Informationen über Fundamentaldaten, einschließlich Lagerbestände. **Lagerpositionen werden für Transaktions-, Vorsorge- oder Spekulationszwecke gehalten.** Informationen über Lagerbestände werden sorgfältig vor Wettbewerbern geschützt. Als Händler agieren sie zukunftsorientiert und versuchen, günstig zu kaufen und teuer zu verkaufen.

3.14. **Die ABCD-Unternehmen sind zudem hoch finanzialisiert.** Archer-Daniels-Midland und Bunge sind börsennotierte Unternehmen und als solche dem Druck der Aktionäre ausgesetzt, die kurzfristige Gewinne langfristigen Investitionen vorziehen. Zu ihren Aktionären zählen Hedgefonds (z. B. BlackRock), Investmentbanken sowie in hohem Maße auch institutionelle Anleger wie Pensionsfonds. Cargill und Louis Dreyfus sind Privatunternehmen, die nicht nur im Getreidehandel tätig sind, sondern auch Tochterunternehmen aufweisen, bei denen es sich um Hedgefonds, Banken, Transport-, Fracht, Lager-, Immobilien- und Infrastrukturunternehmen handelt.

3.15. **Große physische Warenhändler** sind sowohl an den Derivate- als auch an den physischen Märkten tätig und unterhalten ihren eigenen Maklerdienst, um direkten Zugang zu den Warenderivatmärkten zu haben. Sie verfügen zudem über eine **beträchtliche Macht über ihre Lieferanten und Kunden**. Diese Machtstellung ermöglicht es ihnen, Zahlungen aufzuschieben, um die Barreserven zu erhöhen, oder Warenlieferungen hinauszuzögern, wenn sie von für sie günstigen Preisänderungen ausgehen. **Im Gegensatz zu Erzeugern und Verbrauchern profitieren physische Händler von volatilen Märkten**, da große und rasche Preisänderungen Möglichkeiten eröffnen, Lager- und Handelspositionen kurzfristig mit hohem Gewinn zu verkaufen.

3.16. **Hohe und steigende Preise sowie die Geheimhaltung von Lagerbeständen schüren Angst und Panik. Insbesondere in Zeiten hoher Unsicherheit — wie aktuell infolge des Krieges in der Ukraine — führen Angst und Panik zu einem übermäßigen Preis- und Volatilitätsanstieg, da die Märkte von spekulativen Händlern dominiert werden, die auf den Zug der Preisdynamik aufspringen** ([15]). Physische Händler haben wenig Interesse daran, kurz- und mittelfristig einzugreifen, da hohe Preise den Wert ihrer für Transaktions- und Spekulationszwecke gehaltenen Lagerpositionen steigern, die sie folglich mit enormem Gewinn verkaufen können. **Alle ABCD-Unternehmen haben 2021 hohe Gewinne, in einigen Fällen sogar fast Rekordgewinne verzeichnet.**

3.17. **Außergewöhnlich hohe Preise verursachen Ängste vor einer Knappheit und Unerschwinglichkeit des Angebots und erhöhen die Nachfrage nach vorsorglichen Lagerbeständen.** Das Horten von Lebensmittelgütern — sowohl durch die Einlagerung von Einfuhren als auch durch die Verhängung von Ausfuhrverboten — führt zu künstlichen Engpässen an den physischen Märkten und begünstigt einen weiteren Preisanstieg. Spekulationen auf steigende Preise werden demnach im Nachhinein durch eine selbsterfüllende Dynamik anhand der Markt-Fundamentaldaten bestätigt. Während der Lebensmittelkrise 2008 führte Indien angesichts der hohen Getreidepreise ein Ausfuhrverbot für Reis ein, was einen starken Anstieg der Reispreise zur Folge hatte. Derzeit lagert China aus Angst vor Engpässen große Mengen Mais, Reis und Weizen ein. ([16]) Zwar handeln Regierungen, die Lebensmittel horten, spekulativ, doch horten sie weniger in der Absicht, Gewinne zu erzielen, als vielmehr aus Angst und zur Gewährleistung des Rechts der Bevölkerung auf Nahrung. In dieser Hinsicht unterscheidet sich das Handeln von Regierungen von den Spekulationen von Wertpapier- und physischen Händlern. **Das Horten von Lebensmitteln durch Regierungen und Verbraucher ist eine Reaktion auf die hohen Lebensmittelpreise und nicht deren Ursache. Es trägt weder in der EU noch in Entwicklungsländern zu Ernährungssicherheit und strategischer Autonomie bei.**

4. Die Rolle von auf ESG-Kriterien (Umwelt, Soziales und Governance) ausgerichteten Ratingagenturen und Handelsgesellschaften

4.1. Die Spekulation mit Lebensmitteln wird bei nationalen **Umweltzeichen** wie dem österreichischen UZ 49 oder dem deutschen FNG-Siegel nicht ausdrücklich berücksichtigt. Derivate, die nicht ausschließlich zu Absicherungszwecken genutzt werden, sind grundsätzlich verboten. Für die Zwecke dieser Umweltzeichen gelten Lieferketten in der Lebensmittelindustrie

([13]) Murphy, Burch, & Clapp (2012), *Cereal Secrets — The world's largest grain traders and global agriculture* in *Oxfam Research Reports*.
([14]) Aktionärsbericht für das Geschäftsjahr Dezember 2020 bis Dezember 2021.
([15]) IFPRI (2022), *The Russia-Ukraine war is exacerbating international food price volatility*.
([16]) Bloomberg (2022), *One Reason for Rising Food Prices? Chinese Hoarding*.

als zu komplex, als dass für sie ein leicht anwendbares Regelwerk eingeführt werden könnte. Als Beispiele lassen sich hier unter anderem der Einsatz von Düngemitteln, der je nach deren jeweiligem CO_2-Fußabdruck unterschiedlich eingestuft werden kann, der Mangel an Daten zur Ermittlung von Problemen der Landnahme sowie die mangelnde Transparenz bei spekulativen Handelstätigkeiten in Jahresberichten anführen. Die Komplexität dieser Lieferketten lässt keine fest anwendbaren Ausschlusskriterien zu, sondern lediglich weniger bedeutsame, umstrittene Kriterien, bei denen die Wahrscheinlichkeit erheblich voneinander abweichender Auslegungen durch verschiedene Ratingagenturen höher ist. **Die Bewertungsprozesse nationaler Umweltzeichen sehen keine ausdrücklich festgelegten Kriterien für Agrarrohstoffe vor. Umstrittene Kriterien, die in erster Linie Governance-Aspekte betreffen, spielen aufgrund der möglichen Unterschiede bei ihrer Auslegung im Ratingprozess insgesamt eine untergeordnete Rolle. Diese Kriterien betreffen vor allem unternehmensethische Fragen, unter anderem in Bezug auf spekulativen Handel, mangelnde Transparenz und Landnahme. So wird für die Zwecke eines Umweltzeichens beispielsweise die „ESG-Qualität" von Fonds bewertet, die Warenderivate nutzen. Allerdings sind sowohl der Bewertungsprozess als auch seine möglichen Ergebnisse unklar und nicht öffentlich dokumentiert.**

4.2. Ein zentraler Bestandteil von ESG-Ratings in der Lebensmittelindustrie ist die Bewertung der Unternehmensführung (z. B. Eigentumsverhältnisse, Kontrolle, Vorstand und Berichterstattung) und des Unternehmensverhaltens (Unternehmensethik und Steuertransparenz). **Kennzahlen wie der Anteil des von Finanzabteilungen durchgeführten spekulativen Handels mit Agrarrohstoffen sowie die Transparenz der Informationen über die Bestände in Lagerstätten bleiben hingegen unberücksichtigt und werden zudem nur selten von Governance-Kriterien abgedeckt.**

4.3. **Ratingagenturen schätzen den Lebensmittelmarkt als anfälliger ein als andere Sektoren.** So weist die Lebensmittelindustrie im Vergleich zu anderen ESG-Industrien ein überdurchschnittliches Klimarisiko auf, da der Agrar- und Lebensmittelsektor einerseits zu klimabedingten Problemen (Temperaturanstieg, Dürren, Überschwemmungen usw.) beiträgt, andererseits aber auch von diesen Problemen bedroht ist. Wenngleich das durchschnittliche ESG-Rating von Lebensmittelunternehmen in den letzten fünf Jahren gestiegen ist, wird **ein großer Anteil der Unternehmen in der Branche von einem Mehrheitsaktionär kontrolliert, wobei sehr viele Unternehmen im Eigentum von Familien stehen**. Solche Unternehmensstrukturen bergen Risiken im Zusammenhang mit der Unternehmensführung, da komplexe Eigentumsstrukturen mit unterschiedlichen Stimmrechten möglich sind. Dies kann Verwaltungsverträge und Geschäfte zwischen dem Unternehmen und dem kontrollierenden Eigentümer oder Unternehmen im Eigentum desselben kontrollierenden Anteilseigners betreffen. Wenn etwa der persönlichen Bereicherung des beherrschenden Eigentümers Vorrang gegenüber der Gewährleistung nachhaltiger Gewinne eingeräumt wird, laufen Minderheitsaktionäre Gefahr, dass Entscheidungen deutlich zugunsten der kontrollierenden Familiengruppe getroffen werden. **In der Lebensmittelindustrie überwiegen Eigentumsstrukturen mit kontrollierenden Anteilseignern: 58,4 % der im MSCI ACWI vertretenen Unternehmen weisen einen Anteilseigner oder eine Gruppe von Anteilseignern auf, der bzw. die über mindestens 30 % der Stimmrechte verfügt.**

4.4. Die Mehrheit der Unternehmen in der Lebensmittelindustrie (60 %) liegt über dem ESG-Rating „investment grade" (BBB). Knapp zwei von zehn Unternehmen haben ein hohes oder sehr hohes ESG-Rating. Diese Tendenz führt dazu, dass Vermögensverwalter verstärkt in Aktien von Lebensmittelunternehmen investieren. Die Preise für Nahrungsmittel liegen auf dem höchsten Stand seit zehn Jahren und könnten weiter steigen. Allerdings ist unter Anlegern eine zunehmende Aversion gegenüber Branchen zu verzeichnen, die gegen ESG-Grundsätze verstoßen; hierzu zählt unter anderem die Palmölindustrie. **Die Nachfrage nach ESG-konform zusammengestellten Portfolios auf der Grundlage von Rohstoffen wird steigen.** Zwischen September 2008 und September 2011 stieg der Nahrungsmittel-Preisindex der FAO um 12 % und damit stärker als die Inflation. Dieser Preisanstieg wirkte sich zunächst breitflächig auf die Aktienkurse aus und kam dabei Lebensmittelerzeugern und -verarbeitern sowie auf kurzlebige Konsumgüter (FMCG) spezialisierten Unternehmen zugute. Heute hingegen stellen ESG-Kriterien bei Anlageentscheidungen einen entscheidenden Faktor dar. So verdeutlicht beispielsweise die trotz des deutlichen Anstiegs der Palmölpreise im Jahr 2021 unterdurchschnittliche Kursentwicklung in der Palmölindustrie, wie sich diese neuen Erwägungen auf die Aktienkurse auswirken können. **Wie in den Ziffern 4.1 bis 4.4 dargelegt, decken diese ESG-Ratings jedoch nicht die Problematik der Lebensmittelspekulation ab. Wenn beispielsweise im Rahmen der Unternehmensethik und Governance eines Unternehmens der hochspekulative Handel mit physischen Rohstoffen oder der Aufbau übermäßiger Lagerbestände zwecks Preissteigerung vorgesehen ist, so muss das allgemeine ESG-Rating entsprechend angepasst werden. In dieser Hinsicht fallen die ESG-Ratings für Unternehmen der Lebensmittelindustrie und für Fondsunternehmen möglicherweise zu hoch aus.** Dies gilt es noch eingehender zu untersuchen.

4.5. Die hohe und rasch zunehmende Konzentration in der Agrar- und Lebensmittelwirtschaft stärkt das Modell der industriellen Landwirtschaft und Lebensmittelerzeugung und verschärft dessen soziale und ökologische Auswirkungen sowie die ohnehin bereits bestehenden Machtungleichgewichte ([17]). **Die Vermögensverwaltungsriesen BlackRock, Vanguard, State Street, Fidelity und Capital Group besitzen zusammen erhebliche Anteile an Unternehmen, die an verschiedenen Stellen entlang der Agrar- und Lebensmittelversorgungsketten dominierende Stellungen innehaben.** Zusammengenommen halten diese fünf Vermögensverwalter etwa 10-30 % der Anteile der führenden

([17]) IPES Food report.

Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelindustrie. Die größten Anteile halten sie an Unternehmen mit dominierenden Stellungen in stark konzentrierten Marktsegmenten, wie unter anderem bei landwirtschaftlichen Betriebsmitteln, beim Rohstoffhandel sowie bei verarbeiteten und verpackten Lebensmitteln ([18]). Kollektiv betrachtet können diese Unternehmensstrategien weitreichende Folgen wie etwa eine deutlichere Ungleichheit im Ernährungssystem, geringere Innovation in der Branche sowie eine größere Marktmacht und einen größeren politischen Einfluss der führenden Unternehmen der Branche nach sich ziehen. **Damit strategische Entscheidungen auf dem Gebiet der Beteiligungsinvestitionen in der Agrar- und Lebensmittelindustrie künftig auf einer soliden Grundlage getroffen werden können, sind weitere Nachforschungen erforderlich.**

4.6. Bei Beteiligungsinvestitionen in der Agrar- und Lebensmittelindustrie kommen verschiedene Aspekte der Finanzialisierung besonders zum Tragen. Börsengehandelte Fonds (ETFs) und indexbasierte Fonds auf Gegenseitigkeit, einschließlich solcher, die speziell auf die Agrar- und Lebensmittelindustrie ausgerichtet sind, bieten neue Möglichkeiten für Vermögensanlagen und Renditen. Auch Privatpersonen beteiligen sich über ihre Rentenfonds und individuellen Altersvorsorgeprodukte zunehmend an diesen Anlageinstrumenten ([19]). **Die Zunahme solcher eigenkapitalgebundenen Investmentfonds hat zur Folge, dass sich die Agrar- und Lebensmittelsysteme entsprechend den Bedürfnissen der Anteilseigner entwickeln, wobei soziale und ökologische Ziele Nachrang haben.** Der weltweit größte Agrar-Indexfonds ist der VanEck Vectors Agribusiness ETF. In den letzten zehn Jahren erreichte er eine durchschnittliche jährliche Rendite von 8,32 %, wobei sein Nettovermögenswert zwischen 2020 und 2021 um 32 % anstieg.

5. **Derzeitiger Rechtsrahmen: Herausforderungen und Hindernisse**

5.1. Mit MiFID II (Richtlinie 2014/65/EU über Märkte für Finanzinstrumente) wurden umfassende Offenlegungs- und Berichtspflichten eingeführt, um den übermäßigen spekulativen Handel einzudämmen und für mehr Transparenz zu sorgen. Ferner sieht die Richtlinie Positionslimits für einzelne Handelsplätze vor, die nicht nur für den Wertpapierhandel, sondern auch für gleichwertige OTC-Geschäfte gelten. Unternehmen sind seither zudem verpflichtet, tägliche Positionsmeldungen an die Handelsplätze und Aufsichtsbehörden zu übermitteln.

5.2. **Diese Maßnahmen, insbesondere die Positionsbegrenzungen, sind durchaus nützlich, doch im Hinblick auf die Eindämmung übermäßiger Spekulationen an den Finanzmärkten nur begrenzt wirksam.** Sie sind in engem Kontext mit der Frage zu betrachten, inwiefern solche Spekulationen zur Preisbildung beitragen. Die von Zivilgesellschaft und Wissenschaft an Positionslimits geübte Kritik bezieht sich nicht ausschließlich auf die (möglicherweise) schwache Durchsetzung solcher Limits, sondern auch auf regulatorische Fragen wie i) die Häufigkeit von Überprüfungen, ii) die Berücksichtigung von Indexfonds bei der Bestimmung von Positionslimits und iii) Ausnahmeregelungen der Regulierungsbehörden. Die Regulierungsbehörden müssen sich Fragen danach stellen, wann Positionslimits Anwendung finden und warum die starken Kapitalzuflüsse bei den Agrarrohstoffen in den vergangenen zwei Jahren nicht als Warnsignal gewertet wurden. Ebenfalls entscheidend ist eine größere Transparenz der Regulierungsbehörden.

5.3. **Alle Transaktionen sollten nach ihrer Durchführung unverzüglich den nationalen Behörden gemeldet werden.** Für alle Warenderivate, einschließlich OTC-Kontrakte, sollte an allen wichtigen Handelsplätzen die Meldung von Transaktionen in Echtzeit (bzw. so zeitnah wie möglich) eingeführt werden. Möglichst viele Transaktionen sollten auf transparenten Plattformen abgewickelt werden, und **alle OTC-Kontrakte sollten registriert werden**. Die verschiedenen Arten von Gegenparteien sollten jeweils angemessenen Offenlegungspflichten unterliegen. Bei Marktteilnehmern und Positionen sollte zwischen verschiedenen Arten von Akteuren (z. B. Banken oder physischen Händlern) und Tätigkeiten (z. B. Spekulations- oder Absicherungsgeschäften) unterschieden werden. Dabei sollten jeweils angemessene Offenlegungspflichten und regulatorische Auflagen gelten.

5.4. **Wenngleich tägliche Daten über Handelspositionen vorliegen, veröffentlicht die CFTC lediglich wöchentliche Daten.**

5.5. Es sollten Grenzwerte dafür eingeführt werden, um wie viel Preise innerhalb eines Tages steigen oder sinken können, wobei Handelsplätze das Recht haben sollten, den Handel einzustellen, wenn diese Preisschranken überschritten werden. Zeitgebundene börsentägliche Preisschranken sollten eingeführt werden. Dabei sollten zunächst vorsichtige und zugleich angemessene Grenzwerte festgelegt werden, die anschließend schrittweise verschärft werden könnten, sofern negative Auswirkungen wie eine mangelnde Liquidität verzeichnet werden.

([18]) Clapp (2019), *The rise of financial investment and common ownership in global agrifood firms* in *Review of International Political Economy*, 26(4).

([19]) https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09692290.2019.1597755.

5.6. Darüber hinaus sollten die Positionslimits neu kalibriert werden, um die Auswirkungen einzelner Akteure auf die Preise zu verringern. Diese vorab festgelegten Positionslimits sollten marktübergreifend aggregiert werden. Ferner sollten Beschränkungen dafür eingeführt werden, wie häufig Kontrakte im Laufe eines einzigen Tages transferiert werden können.

5.7. OTC-Geschäfte sollten reguliert werden, und Transaktionen sollten zu Aufsichtszwecken bei einer Clearingstelle registriert werden. Registrierte Handelsplätze sollten zudem das Recht haben, den Handel einzustellen, wenn ein ordnungsgemäßer Markt nicht länger gewährleistet werden kann. Handelsplätze sollten von keinem Händler für Verluste haftbar gemacht werden können, die aufgrund von Handelsaussetzungen im Rahmen ihrer Regelungskompetenz entstehen.

5.8. Solche aggregierten Positionslimits sollten für Derivatekontrakte jeder Art eingeführt werden und für alle Gegenparteien gelten. **Von den Positionslimits ausgenommen sein sollten ausschließlich Unternehmen, die direkten Handel mit physischen Waren betreiben und die Warenmärkte zur Absicherung von Risiken nutzen, die zentraler Bestandteil ihrer Geschäftstätigkeit sind.**

5.9. Es sollte eine Steuerregelung eingeführt werden, die die Nutzung passiver Spekulationsgeschäfte, börsengehandelter Fonds und des Hochfrequenzhandels an den Märkten für Agrarderivate einschränkt. Ferner könnte durch die Einführung einer Finanztransaktionssteuer dazu beitragen werden, übermäßige Spekulationsgeschäfte einzudämmen und gleichzeitig Mittel zur Finanzierung von Entwicklung und Klimaschutz zu mobilisieren. Es könnte sich jedoch als zu umständlich erweisen, Transaktionen zu besteuern, die innerhalb von Millisekunden durchgeführt werden. Dank des automatisierten Handels beträgt die durchschnittliche Dauer eines Handels acht Sekunden. Es wäre daher angemessener, die Handelsplätze auf der Grundlage festgelegter Kriterien als Rechtsträger zu besteuern, anstatt sich auf die einzelnen ein- und ausgehenden Handelsaufträge zu konzentrieren.

5.10. Infolge des Kriegs in der Ukraine fallen die Weizenpreise an bestimmten lokalen Märkten unterschiedlich aus, wobei die Differenz zwischen Barpreisen und Benchmark-Terminkontrakten an der Chicagoer Börse kräftig zunahm, nachdem Weizenkäufer vor den höchsten Preisen seit 2008 zurückgeschreckt waren. Dies könnte die Landwirte, die ohnehin bereits mit der schlimmsten Kosteninflation seit Jahren konfrontiert sind, in eine missliche Lage bringen. Dieses sich infolge des Krieges an den Spotmärkten abzeichnende Szenario erschwert den Landwirten derzeit die Vermarktung ihrer älteren und sogar auch ihrer neuen Weizenbestände. Einige Erzeuger geben an, dass Getreideheber ihre Waren nicht mehr abnehmen. An den Weizenterminmärkten bietet sich aktuell eine absurde Lage, da Terminkontrakte und Kassapreise erheblich voneinander abweichen.

5.11. Zur Kontextualisierung der Diskussion über eine weitere Regulierung sei darauf hingewiesen, dass die EU bereits die am stärksten regulierten Finanzmärkte aufweist. Deshalb liegt es auf der Hand, dass eine solche Regulierung auf globaler Ebene erfolgen muss, um Wirkung zu zeigen.

5.12. **Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Finanzmarktspekulationen nicht der einzige Faktor sind, der die Preisdynamik an den Warenterminmärkten beeinflusst und so zu einem Anstieg der Nahrungsmittelpreise führt**, aber dass sie wesentlich dazu beitragen. Es bedarf einer eingehenderen Analyse der verschiedenen Regulierungsinstrumente, ihrer Funktionsweise und der Möglichkeiten, diese während der Krise anzupassen.

6. **Nächste Schritte: Handlungsvorschläge der Zivilgesellschaft**

6.1. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten und die EU-Organe auf, für eine **höhere Markttransparenz** zu sorgen, insbesondere indem sie die an Spekulationen beteiligten Akteure zur ESG-Berichterstattung und zur Offenlegung nichtfinanzieller Informationen verpflichten. In diesem Zusammenhang gilt es zu untersuchen, welche Rolle ESG-Ratings im Hinblick auf Lebensmittelspekulation spielen können. Insbesondere müssen die Methoden der Ratingagenturen darauf überprüft werden, wie die Lebensmittelindustrie und die Akteure der Branche im Allgemeinen bewertet werden. Derzeit beträgt die Korrelation bei ESG-Ratings weniger als 50 %. Dies führt zu fehlerhaften Bewertungen, die sich erheblich auf die Investitionszuflüsse von Agrar-Fonds auswirken.

6.2. Alle Akteure weltweit, einschließlich der Länder und privaten Akteure, sollten im Rahmen des Agrarmarkt-Informationssystems (AMIS) Bericht erstatten, möglichst über die FAO. Je mehr über Lebensmittelreserven bekannt ist, desto besser. Informationen über Lagerbestände und Transfers weltweiter Reserven sind von wesentlicher Bedeutung. Auch OTC-Geschäfte sollten weiter geprüft werden. Alle OTC-Produkte müssen von einer Clearingstelle gecleart und registriert werden. Nach Kunden aufgeschlüsselte Daten über die von ihnen gehaltenen Positionen müssen den Regulierungsbehörden übermittelt werden.

6.3. Der EWSA hebt hervor, dass Warenderivatemärkte grundlegende Funktionen für die Erzeuger und Nutzer von Lebensmittelgütern erfüllen, und zwar im Hinblick auf Risikomanagement und Preisfindung, und dass das ordnungsgemäße Funktionieren dieser Märkte durch spekulative Tätigkeiten beeinträchtigt wird. Er fordert die Mitgliedstaaten und die EU-Organe deshalb auf, die folgenden **notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um übermäßige Rohstoffspekulationen einzudämmen**:

6.3.1. Übergang zu regulierten **Lebensmittelderivatemärkten**, wie sie über mehrere Jahrzehnte und bis Ende der 1990er-Jahre bestanden, da dadurch die Funktion von Termingeschäften zu Absicherungszwecken erhalten bleibt. Empfohlen werden zudem folgende Maßnahmen:

— Einführung strenger Preisschranken und täglicher Positionslimits, sobald es an den Warenterminmärkten zu auffälligen Handelstätigkeiten kommt (MiFID II). Positionslimits sollten so kalibriert werden, dass sie dem tatsächlichen Interesse eines Handelspartners angesichts der notwendigen Absicherung einer realen Risikoposition entsprechen; Ferner wären mehr Transparenz und eine wirksame Umsetzung von Positionslimits hilfreich;

— Beschränkung des Zugangs zu Derivat-/Absicherungsgeschäften auf qualifizierte, sachkundige Investoren und Händler, die sich wirklich um die betreffenden Agrarrohstoffe sorgen;

— Einführung von Verpflichtungen in Bezug auf kurz-, mittel- und langfristige Kontrakte zwecks Erhöhung der Stabilität;

— Schaffung von Anreizen für den Verzicht von Banken und Fondsunternehmen auf Finanzspekulationen mit Lebensmittelgütern durch Einführung höherer Kapitalanforderungen zur Verringerung von Leverage-Effekten; Die Beispiele großer Finanzinstitute (z. B. Deutsche Bank, Erste Bank und die österreichische Raiffeisen Bankengruppe), die den spekulativen Handel mit Lebensmittelderivaten verbieten, zeigen, dass solche Akteure ihre Governance entsprechend anpassen können;

— stärkere Regulierung in Fällen von Auffälligkeiten. Handelsplätze sollten Regelungen zur Eindämmung der destabilisierenden Auswirkungen des Hochfrequenzhandels einführen ([20]);

— Stärkung der Überwachungs- und Sanktionsmechanismen für missbräuchliche Positionen an den Märkten. Diese Mechanismen müssen zudem flexibler gestaltet werden, damit sie ein zeitnahes Handeln ermöglichen.

6.3.2. Regulierung von **Indizes (Warenindizes und Lebensmittelindizes)**, insbesondere durch Regulierung und Verbot von Warenindexfonds und deren Replizierung durch Swaps und börsengehandelte Produkte, da diese eine maximale Korrelation zwischen Energie- und Lebensmittelmärkten bewirken. Positionslimits funktionieren im Falle von Warenindex-/Swaphändlern nicht, da die von ihnen gehandelten Produkte synchronisiert sind. Zudem sollten an Lebensmittelspekulationen beteiligte Akteure aus den Portfolios öffentlicher Investmentfonds ausgeschlossen werden. Kein öffentlicher Akteur sollte zu Spekulationszwecken, die nicht dem öffentlichen Interesse dienen, mit Lebensmittelderivaten handeln. Schließlich sollten Agrarrohstoffe (z. B. in Form von Fonds oder ETFs) nicht Bestandteil der Portfolios institutioneller Akteure (z. B. Pensionsfonds oder Versicherungen) sein dürfen. Angesichts der Notwendigkeit, diese Märkte zu regulieren, sollten im Rahmen künftiger EWSA-Stellungnahmen konkrete Empfehlungen weiter ausgearbeitet werden;

6.3.3. **Eindämmung der Finanzialisierung des Lebensmittelsektors**, da es sich hierbei um eine massive Profitmacherei zulasten der Bürgerinnen und Bürger handelt. Dies kann beispielsweise durch die Einführung einer Steuerregelung für Zufallsgewinne, die bei Überschussgewinnen von Unternehmen vor Dividendenzahlungen greift, und einer Steuer auf Lebensmittelspekulationen ([21]) zur Eindämmung des Hochfrequenzhandels sowie durch die Zerschlagung von Oligopolen auf allen Ebenen der Lebensmittelketten und finanziellen Interessen erreicht werden.

Brüssel, den 15. Dezember 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

([20]) https://www.welthungerhilfe.de/welternaehrung/rubriken/wirtschaft-menschenrechte/befeuert-finanzspekulation-die-globale-ernaehrungskrise.

([21]) Eine Finanztransaktionssteuer, die ausschließlich auf Lebensmittelspekulationen erhoben wird. Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das gemeinsame Finanztransaktionssteuersystem und zur Änderung der Richtlinie 2008/7/EG“ (COM(2011) 594 final) (ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 55).