



Bern, 20.11.2024

---

# **Spekulation mit Nahrungsmitteln**

Bericht des Bundesrates  
in Erfüllung des Postulates 22.3870 APK-N vom  
27. Juni 2022

---

## Zusammenfassung

Die Preise vieler Agrarprodukte verzeichneten in den vergangenen 15 Jahren grosse Schwankungen an den internationalen Märkten. Die starken Preisanstiege 2008, 2011–2012 und 2021–2022 stellten insbesondere ärmere Länder vor grosse Herausforderungen. Hohe Preise von Grundnahrungsmitteln können für die Bevölkerung in Entwicklungsländern schwerwiegende Konsequenzen haben, insbesondere in Ländern, die stark auf den Import dieser Produkte angewiesen sind. Denn ist die Kaufkraft gering und sind die Preise hoch, kann selbst ein kleiner Preisanstieg schnell zu Ernährungsunsicherheit führen. 2023 waren zwischen 713 und 757 Millionen Menschen unterernährt, etwa 152 Millionen mehr als 2019, wenn man die Mitte der Spanne (733 Mio.) betrachtet.

Eine langfristige Betrachtung zeigt, dass Preisschwankungen bei Nahrungsmitteln kein neues Phänomen sind. Die Preisentwicklung ist dabei auch in den Kontext allgemein steigender Preise und steigender Kaufkraft zu stellen. Unter einer solchen Betrachtung handelt es sich bei allen Preisspitzen der letzten 15 Jahre nicht um historische Höchststände. Trotzdem waren die Schwankungen teilweise beträchtlich.

Der Bundesrat hat den Einfluss von Spekulation auf die Nahrungsmittelpreise im Rahmen der Botschaft zur Volksinitiative «Keine Spekulation mit Nahrungsmitteln!» bereits ausführlich untersucht. Diese Untersuchung wurde aktualisiert und bestätigt die damaligen Schlussfolgerungen: Die überwiegende Mehrheit der wissenschaftlichen Studien findet kaum Belege dafür, dass Spekulation mit Nahrungsmitteln einen preistreibenden Einfluss hat. Im Gegenteil, viele Studien kommen sogar zum Schluss, dass Spekulation einen dämpfenden Effekt auf die Preise hat.

Der Bundesrat ist deshalb unverändert der Ansicht, dass es wenig wahrscheinlich ist, dass spekulative Geschäfte auf den Rohstoffterminmärkten eine massgebliche Rolle für die Preissteigerungen in den letzten 15 Jahren gespielt haben. Vielmehr sind die starken Preisschwankungen auf grundlegende Faktoren wie Wetterextreme (z. B. Hitzewellen, Dürren, Überschwemmungen oder Stürme), niedrige Lagerbestände, Exportbeschränkungen und geopolitische Ereignisse wie den Krieg in der Ukraine zurückzuführen.

Seit 2008 wurden sowohl auf internationaler Ebene als auch in der Schweiz umfangreiche Massnahmen getroffen, um auf den Märkten für Agrarrohstoffe die Transparenz zu erhöhen und um deren Funktionsfähigkeit zu verbessern. Zu erwähnen ist insbesondere das 2011 ins Leben gerufene Agrarmarkt-Informationssystem (*Agricultural Market Information System, AMIS*). Dadurch hat sich die Transparenz auf den Agrarmärkten bezüglich Produktion, Verbrauch, Lagerbestände und Handel in den letzten Jahren erhöht. Ebenfalls von Bedeutung ist die international abgestimmte Regulierung der Warenterminmärkte, die auch in der Schweiz umgesetzt wurde. Im Fokus steht dabei die Funktionsweise dieser Märkte und deren Transparenz sowie die Bekämpfung von Marktmissbrauch und Marktmanipulation. Weitere Massnahmen befinden sich in Umsetzung. Zudem hat sich die Schweiz sowohl auf multilateraler als auch auf bilateraler Ebene für die Stärkung der Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern eingesetzt.

Diese Fortschritte sind begrüssenswert. Dennoch ist davon auszugehen, dass die Preise der Agrarprodukte auch in Zukunft zeitweilig starke Schwankungen an den internationalen Märkten verzeichnen können. Denn die hauptsächlichen Treiber hinter Preisschwankungen sind grundlegende realwirtschaftliche Faktoren. Daran kann auch eine erhöhte Transparenz grundsätzlich nichts ändern. Im Allgemeinen kann Transparenz aber die Informationslage zumindest in einem gewissen Rahmen verbessern. Dies ist dem guten Funktionieren von Märkten grundsätzlich zuträglich und kann auch dämpfend auf Preisschwankungen wirken.

Die Schweiz hätte grundsätzlich zwei Optionen, mit denen sie die Transparenz potenziell weiter erhöhen könnte: eine direkte Teilnahme an AMIS oder eine Verpflichtung von hier ansässigen privaten Akteuren, ihre weltweite Lagerhaltung offenzulegen.

Eine direkte Teilnahme der Schweiz ist von AMIS allerdings nicht vorgesehen. Bei AMIS können andere Länder als jene der G20 nur auf Einladung und auf der Grundlage eines bedeutenden Anteils an der weltweiten Produktion und am Handel teilnehmen. Der weltweite Anteil der Schweiz an den von AMIS erfassten Produkten ist jedoch marginal. Eine Teilnahme der Schweiz würde daher die weltweite Datenlage praktisch nicht verbessern. Entsprechend besteht seitens AMIS kein Bedarf bzw. es liegt keine Anfrage vor, dass die Schweiz zur AMIS-Datenbank beiträgt.

Eine Verpflichtung von hier ansässigen privaten Akteuren, ihre weltweite Lagerhaltung offenzulegen, ist erstens nicht notwendig, weil die Lagerhaltung von privaten Akteuren grundsätzlich in den Daten von AMIS reflektiert ist. Zweitens wäre diese Massnahme weitgehend wirkungslos. Denn die Lageranlagen der bedeutenden Akteure befinden sich oftmals nicht in der Schweiz. Zwar haben grosse Lebensmittelproduzenten auch Lager in der Schweiz. Hingegen befinden sich die Lageranlagen der in der Schweiz ansässigen Agrarhandelsfirmen nicht in der Schweiz. Zudem handelt es sich bei diesen Unternehmen oftmals um multinationale Unternehmen mit Hauptsitz ausserhalb der Schweiz. Damit wäre es für sie relativ einfach, sich dem Zwang zur Offenlegung der Lagerhaltung zu entziehen, indem sie die Lager einer ausländischen Einheit übertragen (wenn sich diese nicht bereits zuvor im Eigentum einer ausländischen Einheit befunden haben). In solchen Fällen ist es kaum realistisch, dass die Schweiz eine Verpflichtung zur Transparenz durchsetzen könnte, zumal eine hoheitliche Durchsetzung auf ausländischem Staatsgebiet aufgrund des völkerrechtlichen Territorialitätsprinzips nicht möglich ist. Unternehmensgruppen mit Hauptsitz in der Schweiz könnten hingegen zu Transparenz für die gesamte Gruppe verpflichtet werden. Dies würde jedoch deren Wettbewerbsfähigkeit erheblich beeinträchtigen, solange ihre ausländische Konkurrenz nicht denselben Regeln unterworfen ist. Denn bei der Lagerhaltung handelt es sich um sensible Geschäftsgeheimnisse, die ein Unternehmen nicht ohne Weiteres mit seiner Konkurrenz teilen will. Diese Massnahme wäre somit nicht im Interesse der Schweiz.

Vor diesem Hintergrund rät der Bundesrat von einer Umsetzung solcher zusätzlichen Massnahmen ab. Er wird sich in den relevanten internationalen Organisationen wie bspw. der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), dem *International Fund for Agricultural Development* (IFAD), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) oder dem *Financial Stability Board* (FSB) jedoch weiterhin für eine Verbesserung der Transparenz auf den globalen physischen und finanziellen Märkten einsetzen. Solche Verbesserungen müssen auf internationaler Ebene angegangen werden, und nicht unilateral. Ebenso wird er sich auf multilateraler und bilateraler Ebene weiterhin für die Stärkung der Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern einsetzen.

## Inhalt

<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>2</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>5</b>
1.1 Ausgangslage und Auftrag des Postulates .....	5
1.2 Botschaft zur Volksinitiative «Keine Spekulation mit Nahrungsmitteln!» .....	5
<b>2 Entwicklung der Nahrungsmittelpreise .....</b>	<b>5</b>
<b>3 Einfluss der Spekulation auf die Preise .....</b>	<b>8</b>
3.1 Rolle und Funktionsweise der Rohstoffmärkte .....	8
3.2 Auswirkung der Spekulation auf die Preisentwicklung von Nahrungsmitteln .....	10
3.2.1 Ergebnisse der wissenschaftlichen Literatur .....	10
3.2.2 Fundamentale Faktoren .....	12
<b>4 Massnahmen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der physischen Märkte ....</b>	<b>14</b>
4.1 Massnahmen infolge der Preisanstiege von 2008 und 2011–2012 .....	14
4.1.1 Massnahmen auf internationaler Ebene .....	14
4.1.2 Beitrag der Schweiz im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit .....	15
4.2 Massnahmen infolge der Preisanstiege von 2021–2022 .....	16
4.2.1 Massnahmen auf internationaler Ebene .....	16
4.2.2 Beitrag der Schweiz im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit .....	18
<b>5 Massnahmen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Warenterminmärkte ..</b>	<b>19</b>
5.1 Massnahmen infolge der Preisanstiege von 2008 und 2011–2012 .....	19
5.1.1 Massnahmen auf internationaler Ebene .....	19
5.1.2 Massnahmen der Schweiz .....	20
5.2 Massnahmen infolge der Preisanstiege von 2021–2022 .....	21
<b>6 Beurteilung und mögliche Massnahmen seitens der Schweiz .....</b>	<b>21</b>
6.1 Beurteilung der bisher getroffenen Massnahmen .....	21
6.2 Mögliche Massnahmen seitens der Schweiz .....	22
<b>7 Schlussfolgerung .....</b>	<b>24</b>
<b>8 Anhang .....</b>	<b>25</b>
8.1 Übersicht zu den Massnahmen .....	25
8.2 Wissenschaftliche Literatur zu den Auswirkungen der Spekulation auf die Preise von Nahrungsmitteln .....	26
8.3 Wortlaut des Postulates .....	28

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage und Auftrag des Postulates

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat 22.3870 «Spekulation mit Nahrungsmitteln» der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates vom 27. Juni 2022.<sup>1</sup> Dieses steht im Kontext der zwischen 2021 und 2022 weltweit stark gestiegenen Preise für Nahrungsmittel (siehe Ziff. 2), was insbesondere ärmere Länder vor grosse Herausforderungen stellte.

Das Postulat beauftragt den Bundesrat, erstens aufzuzeigen, welchen Einfluss die Spekulation mit Nahrungsmitteln auf die Preise von Grundnahrungsmitteln hat (siehe Ziff. 3). Diese Frage wurde bereits anlässlich der Preisanstiege 2008 und 2011–2012 international intensiv diskutiert. Zweitens sollen die im Nachgang zur letzten weltweiten Nahrungsmittelkrise 2008 empfohlenen Massnahmen sowie deren Umsetzung in der Schweiz erörtert werden (siehe Ziff. 4 und 5). Und drittens soll betreffend Transparenz auf den physischen und den finanziellen Märkten für Agrarprodukte aufgezeigt werden, mit welchen Massnahmen die Transparenz weltweit erhöht werden könnte und welchen Spielraum die Schweiz dabei hat (siehe Ziff. 6).

## 1.2 Botschaft zur Volksinitiative «Keine Spekulation mit Nahrungsmitteln!»

Im vorliegenden Kontext ist insbesondere auf die Volksinitiative «Keine Spekulation mit Nahrungsmitteln!» hinzuweisen.<sup>2</sup> In seiner Botschaft vom 18. Februar 2015<sup>3</sup> zu dieser Volksinitiative hat sich der Bundesrat ausführlich mit der Frage befasst, ob Spekulation die Preise von Nahrungsmitteln in die Höhe treibt. Die Botschaft enthielt ausserdem einen detaillierten Überblick über die Funktionsweise der Märkte für Agrarprodukte.

# 2 Entwicklung der Nahrungsmittelpreise

Die Preise vieler Agrarprodukte verzeichneten in den letzten Jahren starke Schwankungen an den internationalen Märkten. Abbildung 1 zeigt dies beispielhaft für Weizen, Mais, Reis und Soja. Die ersten drei Agrarprodukte gehören zu den wichtigsten Grundnahrungsmitteln und sind besonders für Entwicklungsländer relevant. Soja gehört zudem zu den international am meisten gehandelten Agrarrohstoffen. So betrug der Anteil des internationalen Handels an der weltweit verfügbaren Gesamtmenge<sup>4</sup> an Nahrungsmitteln im Zeitraum 2021–2022 bei Soja rund 38 Prozent, bei Weizen 18 Prozent, bei Mais 12 Prozent und bei Reis 8 Prozent.<sup>5</sup> Im globalen Durchschnitt wird bei Weizen, Mais und Reis somit ein grosser Teil des Bedarfs durch inländische Produktion gedeckt. Für ein bestimmtes Land kann der Anteil der Importe jedoch auch weitaus höher oder geringer sein.

Die Preise für diese vier Nahrungsmittel verzeichneten ab 2006 einen starken Anstieg (zu den Ursachen der Preisentwicklung siehe Ziff. 3.2). Allerdings setzte der Anstieg nicht bei allen Produkten zum gleichen Zeitpunkt ein. Die Preise für Weizen, Mais und Soja begannen im Verlaufe von 2006 zu steigen und legten 2007 stark zu. Der Preisanstieg bei Reis hingegen erfolgte erst im Herbst 2007, war aber dann sehr ausgeprägt.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Wortlaut des Postulates in Ziffer 8.3.

<sup>2</sup> Diese Initiative wurde am 28. Februar 2016 von Volk und Ständen, wie von Bundesrat und Parlament empfohlen, abgelehnt.

<sup>3</sup> BBI 2015 2503

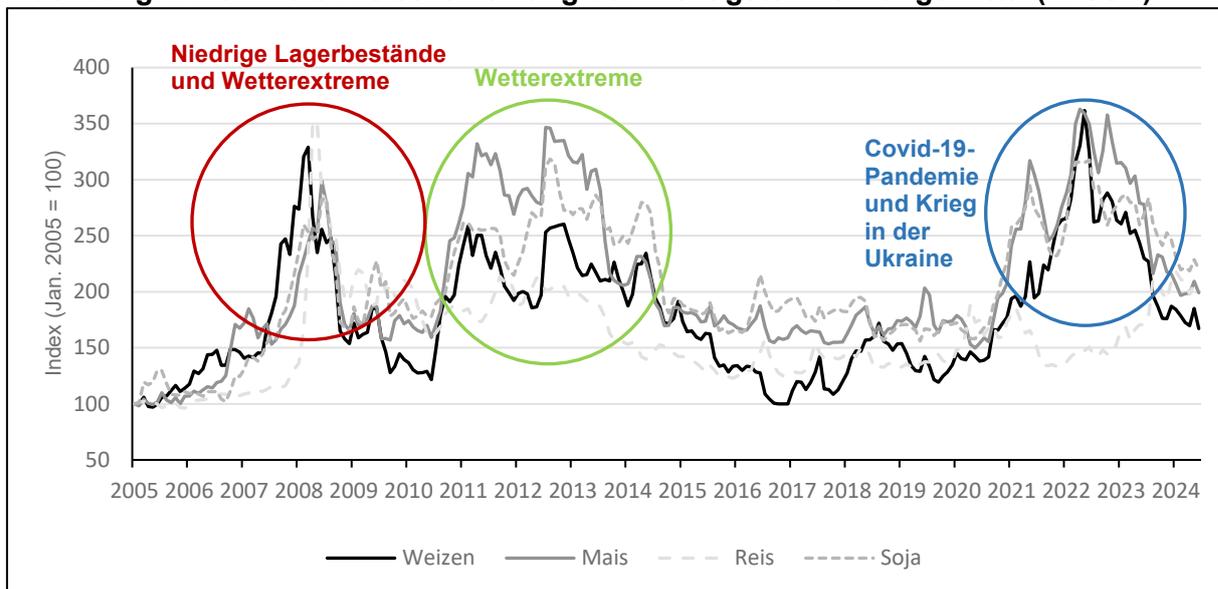
<sup>4</sup> Die gesamte verfügbare Menge entspricht der Produktion zuzüglich der Lagerbestände zu Beginn des Zeitraums.

<sup>5</sup> Quelle: *Agricultural Market Information System* (AMIS, abrufbar unter: [www.amis-outlook.org](http://www.amis-outlook.org) > Database > Market Database > Supply and Demand Overview).

<sup>6</sup> Bezüglich der Entwicklung der Nahrungsmittelpreise bis 2008 vgl. auch Ziffer 1 «Natürliche Ressourcen in der Aussenwirtschaftsstrategie» im Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2008 (abrufbar unter: [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Aussenwirtschaft > Aussenwirtschaftspolitik > Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2008).

2008 fielen die Preise dann ebenso stark und abrupt. Ab Sommer 2010 begannen die Preise für Weizen, Mais und Soja wieder zu steigen, gingen anschliessend vorübergehend etwas zurück, bevor sie 2012 wieder anstiegen. Der Preis für Reis stieg diesmal hingegen kaum an.

**Abbildung 1: Nominale Preisentwicklung der wichtigsten Nahrungsmittel (in USD)<sup>7</sup>**



Anschliessend gingen die Preise für alle vier Agrarprodukte stark zurück und die Schwankungen blieben rund fünf Jahre lang moderat. Ab 2020 stiegen die Preise für Weizen, Mais und Soja wieder an und erreichten 2022 ein ähnliches Niveau wie 2008. Im Verlauf von 2023 gingen die Preise wiederum stark zurück. Der Preis für Reis verzeichnete hingegen 2020 nur einen moderaten Anstieg und ging anschliessend sogar wieder zurück, bevor er Ende 2022 anzog.

Wird die Preisentwicklung allerdings über einen längeren Zeitraum betrachtet, ist es entscheidend, auch die Entwicklung des allgemeinen Preisniveaus zu berücksichtigen. Denn Inflation führt dazu, dass alle Preise nach oben tendieren. Gleichzeitig steigen in der Regel aber auch die Löhne an, sodass die Kaufkraft nicht zwingend sinkt, sondern unter Umständen sogar steigt. Es sollten deshalb inflationsbereinigte, d. h. reale Preise betrachtet werden. Der Verlauf dieser Preise ist in Abbildung 2 dargestellt.

**Abbildung 2: Reale Preisentwicklung der wichtigsten Nahrungsmittel (in USD)<sup>8</sup>**



<sup>7</sup> Quelle: IWF (abrufbar unter: [www.imf.org](http://www.imf.org) > research > commodity prices).

<sup>8</sup> Quelle: IWF (für Nahrungsmittelpreise) und U.S. Bureau of Labor Statistics (für Konsumentenpreisindex, abrufbar unter: [www.bls.gov/cpi](http://www.bls.gov/cpi) > data > databases).

Diese langfristige Betrachtung in Abbildung 2 zeigt, dass Preisschwankungen bei Nahrungsmitteln kein neues Phänomen sind. Bei den in den letzten 15 Jahren teilweise verzeichneten Preisen handelt es sich zudem nicht um historische Höchststände. Tatsächlich erreichten die Preise vor 1980 deutlich höhere Werte und der Trend war bis Mitte der 2000er-Jahre sogar rückläufig. Ausserdem zeigt sich, dass die Preisanstiege von 2021–2022 inflationsbereinigt teilweise sogar etwas niedriger ausgefallen sind als jene von 2008 und 2011–2012.

In einer längerfristigen Perspektive ist zudem zu berücksichtigen, dass das durchschnittliche reale Bruttoinlandprodukt (BIP) pro Kopf in den letzten 20 Jahren in der überwiegenden Mehrheit der Länder gestiegen ist, und zwar oftmals beträchtlich. Dadurch hat auch die durchschnittliche Kaufkraft der Bevölkerung zugenommen, wodurch Schwankungen von Nahrungsmittelpreisen im Durchschnitt besser zu verkraften sind. Eine solche Betrachtung von Durchschnittswerten schliesst jedoch nicht aus, dass vor allem einkommensschwache Bevölkerungsgruppen in bestimmten Ländern dennoch erheblich von Preisschocks betroffen sein können (siehe nachfolgenden Kasten).

### **Folgen des Anstiegs der Nahrungsmittelpreise 2021–2022**

#### *Schweiz*

Die starken Preisanstiege für Nahrungsmittel auf den Weltmärkten hatten vergleichsweise geringe Auswirkungen auf die Schweiz. So sind die durchschnittlichen Nahrungsmittelpreise in der Schweiz seit Anfang 2020 um rund 7,5 Prozent angestiegen.<sup>9</sup> Die makroökonomischen Auswirkungen dieses Anstiegs sind gering, da der Anteil der Nahrungsmittel am Warenkorb, der zur Berechnung des Konsumentenpreisindex herangezogen wird, mit rund 10 Prozent moderat ist. Einkommensschwache Haushalte können aber durchaus betroffen sein. Denn bei diesen ist der Anteil der Nahrungsmittel am gesamten Warenkorb in der Regel höher.

#### *Entwicklungsländer*

Ist die Kaufkraft gering und die Preise sind hoch, so kann in Entwicklungsländern selbst ein kleiner Preisanstieg schnell zu Ernährungsunsicherheit führen. Die ärmsten Bevölkerungsgruppen sind besonders betroffen, aber auch die Haushalte knapp über der Armutsgrenze können anfällig sein für plötzliche Preisschocks, die sie in die Ernährungsunsicherheit und die Armut abgleiten lassen. Denn für sie sind in der Regel keine nationalen Sozialschutzprogramme vorgesehen.

Im Jahr 2023 waren – nachdem das Hungerniveau drei Jahre in Folge weltweit praktisch seitwärts tendiert hatte – zwischen 713 Millionen und 757 Millionen Menschen unterernährt, etwa 152 Millionen mehr als 2019, wenn man die Mitte der Spanne (733 Mio.) betrachtet.<sup>10</sup> Frauen und Mädchen sowie Menschen im ländlichen Raum sind jeweils überproportional stark betroffen.<sup>11</sup>

Ernährungsunsicherheit wird hauptsächlich durch drei miteinander korrelierende Faktoren verursacht: Konflikte, Wetterextreme wie Hitzewellen, Dürren, Überschwemmungen oder Stürme und Wirtschaftskrisen. Aus wirtschaftlicher Sicht sind die Nahrungsmittelpreise nach dem Anstieg von 2021–2022 im Jahr 2023 zwar gesunken, doch hat sich dies in einkommensschwachen Ländern mit wenig diversifizierten Ernährungssystemen und einer starken Abhängigkeit von Importen von Lebensmitteln und landwirtschaftlichen Betriebsmitteln nicht zwingend niedergeschlagen; das gilt insbesondere für Subsahara-Afrika.<sup>12</sup> Denn Ländern, die mit einer

<sup>9</sup> Quelle: Bundesamt für Statistik, Landesindex der Konsumentenpreise (LIK), Stand 03.10.2024 (abrufbar unter: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken > Preise > Konsumentenpreise).

<sup>10</sup> Vgl. FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO (2024): *The State of Food Security and Nutrition in the World 2024 – Financing to end hunger, food insecurity and malnutrition in all its forms* (abrufbar unter: <https://doi.org/10.4060/cd1254en>).

<sup>11</sup> Vgl. UNICEF (2023): *Undernourished and Overlooked – A Global Nutrition Crisis in Adolescent Girls and Women* (abrufbar unter: [www.unicef.org/reports/undernourished-overlooked-nutrition-crisis](http://www.unicef.org/reports/undernourished-overlooked-nutrition-crisis)).

<sup>12</sup> Subsahara-Afrika ist der drittgrösste Nettoimporteur von Agrarprodukten und verzeichnet weltweit das höchste Bevölkerungswachstum. Die Ernährungssicherheit dieser Region ist namentlich von Getreideimporten abhängig (vgl. *OECD-FAO Agricultural Outlook 2023–2032*, abrufbar unter: [www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/oecd-fao-agricultural-outlook\\_19991142](http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/oecd-fao-agricultural-outlook_19991142)).

wachsenden Schuldenlast, einer hohen Inflation und einer Abwertung ihrer Währung konfrontiert sind, stehen nur begrenzt Haushaltsmittel zur Verfügung für die Einfuhr von Nahrungsmitteln und landwirtschaftlichen Betriebsmitteln oder die Aufrechterhaltung sozialer Auffangnetze, die zur Deckung der Bedürfnisse ihrer Bevölkerung beitragen.<sup>13</sup> Die Nahrungsmittelpreise auf den heimischen Märkten dieser Länder sind nach wie vor hoch und die Lage bleibt somit sehr angespannt, vor allem in Subsahara-Afrika und im Nahen Osten.

### 3 Einfluss der Spekulation auf die Preise

Wie in Ziffer 2 dargelegt, verzeichneten die Nahrungsmittelpreise in den letzten Jahren erhebliche Schwankungen. Gleichzeitig haben die Terminmärkte für Rohstoffe, einschliesslich Agrarrohstoffe, strukturelle Veränderungen durchlaufen. So öffneten sich diese Märkte Anfang der 2000er-Jahre aufgrund regulatorischer und technischer Entwicklungen. Dadurch wurde eine wachsende Anzahl neuer Akteure auf diesen Märkten tätig.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es einen Zusammenhang zwischen dem Auftreten spekulativer Akteure und den Preisschwankungen gibt. Bevor diese Frage in Ziffer 3.2 behandelt wird, gibt Ziffer 3.1 einen kurzen Überblick über die Rolle und die Funktionsweise der Rohstoffmärkte.<sup>14</sup>

#### 3.1 Rolle und Funktionsweise der Rohstoffmärkte

##### *Art des Marktes*

Es kann zwischen zwei Hauptarten von Rohstoffmärkten unterschieden werden, den Spotmärkten und den Terminmärkten. Auf Spotmärkten findet der physische Austausch der Rohstoffe zwischen Käufer und Verkäufer mehr oder weniger unmittelbar statt. Auf Terminmärkten werden hingegen Rohstoffe zu einem heute vereinbarten Preis zu einem späteren Zeitpunkt getauscht. Es handelt sich somit um einen Handel mit zukünftigen vertraglichen Verpflichtungen oder Rechten. Diese Verträge werden als Finanzinstrumente betrachtet und gehören zu den Derivaten. Mit einem solchen Derivat kann z. B. ein Bauer einem Händler zu einem bestimmten Zeitpunkt in der Zukunft eine bestimmte Menge Weizen zu einem bestimmten Preis verkaufen. Die Terminmärkte sind dadurch eng mit den Spotmärkten verbunden.

Die Terminmärkte können weiter nach der Art und Weise unterteilt werden, in der der Handel stattfindet. Dieser kann auf Handelsplattformen (Börsen oder multilaterale Handelssysteme) oder ausserbörslich (*over the counter, OTC*) stattfinden. Börsengehandelte Derivate führen in der Regel nicht zu einem physischen Austausch der Rohstoffe, sondern es findet ein finanzieller Ausgleich zwischen dem vereinbarten und dem zum jeweiligen Zeitpunkt geltenden Spotpreis statt. Während der Börsenhandel relativ standardisiert ist, können ausserbörsliche Termingeschäfte verschiedene Formen annehmen, die vom bilateralen Handel auf organisierten Handelssystemen bis hin zu bilateralen Verträgen reichen, die direkt zwischen den Parteien geschlossen werden und ihren spezifischen Bedürfnissen Rechnung tragen.

##### *Funktion der Terminmärkte*

Die Hauptfunktion der Terminmärkte besteht darin, dass sich die kommerziellen Marktteilnehmer gegen Preis- oder Mengenrisiken absichern können. Dies gilt insbesondere für landwirtschaftliche Güter, deren Preise oft sehr starken Schwankungen unterliegen. Ein Bauer beispielsweise kann seine Tätigkeit besser planen und steuern, wenn er bereits im Voraus weiss, zu welchem Preis er seine nächste Ernte verkaufen können. Dasselbe gilt z. B. umgekehrt für einen Verarbeiter von Lebensmitteln, der die benötigten Rohstoffe zu einem im Voraus bestimmten Preis einkaufen kann.

---

<sup>13</sup> Vgl. *Food Security Information Network and Global Network Against Food Crises (2023): Global Report on Food Crises 2023 – Mid-Year Update* (S. 16, abrufbar unter: [www.fsinplatform.org/sites/default/files/re-sources/files/GRFC2023-MYU.pdf](http://www.fsinplatform.org/sites/default/files/re-sources/files/GRFC2023-MYU.pdf)).

<sup>14</sup> Für mehr Details vgl. Ziffer 4.2 der Botschaft zur Volksinitiative «Keine Spekulation mit Nahrungsmitteln!».

Die zweite wichtige Funktion der Terminmärkte für Agrarrohstoffe besteht darin, die Preisfindung für landwirtschaftliche Güter zu erleichtern und so einen Referenzpreis zu schaffen. Die Preise auf den Terminmärkten reflektieren die zukünftig erwarteten Spotpreise auf der Grundlage der aktuell verfügbaren Informationen. Wenn zum Beispiel in den Maisanbauregionen in den USA aufgrund einer Periode mit ungünstigem Wetter eine schlechte Ernte erwartet wird, führt die erwartete Verknappung des Angebots wahrscheinlich zu einem Anstieg des Maispreises auf den Terminmärkten. Auf diese Weise entsprechen die Preise auf den Terminmärkten einer Aggregation der Informationen und Erwartungen der Marktakteure. Folglich stellen sie einen Referenzpreis dar, der den Akteuren dabei hilft, operative Entscheidungen zu treffen. Ein Bauer kann auf dieser Grundlage entscheiden, ob er weniger oder mehr anbauen will oder ein Kaufangebot von einem Verarbeiter von Nahrungsmitteln beurteilen. So können zukünftige Engpässe oder Überschüsse besser eingeschätzt werden, was die Markteffizienz verbessert.

### *Rolle der Spekulation*

Damit sich z. B. ein Bauer mit Hilfe von Derivaten vor einem sinkenden Preis schützen kann, braucht er eine geeignete Gegenpartei. Dies kann ein Käufer sein – z. B. ein Verarbeiter von Nahrungsmitteln –, der sich gegen einen künftigen Preisanstieg absichern will. Der gegenseitige Absicherungsbedarf solcher physischer Marktteilnehmer muss aber nicht zwingend übereinstimmen. Beispielsweise kann es sein, dass es mehr Produzenten als Verarbeiter gibt, die ihre Risiken absichern wollen oder dass der Absicherungsbedarf dieser verschiedenen Akteure hinsichtlich der Liefermengen oder -termine nicht übereinstimmt.

Deshalb kommt den Finanzakteuren auf den Terminmärkten eine wichtige Rolle zu. Diese spekulieren mit den Derivaten und übernehmen bewusst Risiken. Ihr Ziel ist es, damit einen Gewinn zu erzielen, der für die eingegangenen Risiken entschädigt. Durch Spekulation wird somit die Absicherung von Risiken erleichtert, da die Liquidität auf diesen Märkten erhöht wird.

Spekulation spielt auch eine wichtige Rolle bei der oben erwähnten Preisfindungsfunktion der Terminmärkte. Je mehr Akteure ihre Preiserwartungen durch den Handel von Derivaten kundtun, desto mehr Informationen sind im Preis enthalten. Spekulation trägt somit dazu bei, dass die Preise die aktuellsten Informationen widerspiegeln. Dabei kann es sich z. B. um Informationen über das Wetter, die konjunkturelle Lage, die Ausbreitung von Schädlingen, den Einsatz neuer Transportmöglichkeiten oder neue Anbaumethoden handeln.

Spekulation kann aber nicht nur mit Derivaten betrieben werden, sondern auch mit dem physischen Rohstoff. Beispielsweise kann ein Akteur den Agrarrohstoff heute kaufen und einlagern. Hierfür besteht ein Anreiz, wenn der Terminpreis im Vergleich zum Spotpreis höher ist. Dadurch kommt es zu einer Erhöhung der Lagerbestände und die aktuell auf dem Spotmarkt verfügbare Menge des Rohstoffs verringert sich. Der Preis am Spotmarkt steigt und jener am Terminmarkt sinkt. Bei einem Terminpreis, der unter dem Spotpreis liegt, geschieht das Umgekehrte. Eingelagerte Rohstoffe werden verkauft, wodurch die auf dem Spotmarkt verfügbare Menge steigt und der Spotpreis sinkt. Dieser Mechanismus führt somit dazu, dass sich die Spot- und Terminpreise annähern und es zu einer Glättung des Preises über die Zeit kommt.

### *Die wichtigsten Akteure*

Wie oben beschrieben, sind auf den Terminmärkten sowohl Akteure tätig, die am physischen Rohstoff interessiert sind, als auch Finanzmarktakteure, die am (finanziellen) Gewinnpotenzial interessiert sind. Bei Letzteren handelt es sich bspw. um Banken, Hedgefonds oder Indexanleger. Zu den physischen Akteuren gehören z. B. Bauern, Verarbeiter oder Verkäufer von Nahrungsmitteln und Rohstoffhändler.

### *Rolle des Rohstoffhandels*

Der Rohstoffhandel erfolgt in einem globalen Markt. Vereinfacht dargestellt umfasst die Aktivität eines Rohstoffhändlers die Verschiebung des Rohstoffs in Raum und Zeit. Er kauft direkt bei einem Produzenten oder an einer Börse physisch Rohstoffe, die er zu einem späteren Zeitpunkt und an einem anderen Ort wieder verkauft. Rohstoffhändler bringen somit Käufer und Verkäufer eines Rohstoffs zusammen. Damit erfüllen sie eine wichtige Allokationsfunktion und sorgen dafür, dass Rohstoffe von Ländern mit einem Überschuss zu Ländern mit wenig

oder keinen Rohstoffen gelangen. Unter Umständen kann es dabei auch zu einer Transformation oder Lagerung des Rohstoffs kommen. Die grossen Rohstoffhändler verfügen in der Regel über eigene Lageranlagen. Durch ihre Aktivität sind Rohstoffhändler dem Risiko eines Preisverfalls ausgesetzt, weshalb sie sich mit Derivaten gegen Preisschwankungen absichern.

Die Schweiz ist ein weltweit wichtiger Standort für Rohstoffhandelsfirmen, auch im Bereich des Handels mit Agrarprodukten.<sup>15</sup> Der Schweizer Rohstoffsektor ist sehr heterogen, was die Art der gehandelten Rohstoffe und die Grösse der Unternehmen anbelangt. Gerade bei den grossen multinationalen Agrarhändlern handelt es sich bei den Unternehmenseinheiten in der Schweiz oftmals um Tochtergesellschaften von ausländischen multinationalen Konzernen.

#### *Abgrenzung Spekulation von Marktmanipulation*

Es ist wichtig, zwischen Spekulation und Marktmanipulation zu unterscheiden. Im ersten Fall schliesst ein Akteur Derivate ab, in der Hoffnung, dass die Preise steigen oder fallen werden. Wie oben dargestellt, erfüllt Spekulation damit wesentliche Funktionen für das reibungslose Funktionieren der Terminmärkte. Im zweiten Fall versucht ein Akteur beispielsweise, den Preis eines Rohstoffs kurzfristig zu manipulieren. Dies kann etwa in einem Umfeld mit mangelndem Wettbewerb geschehen. Manipulation ist daher ein Marktmissbrauch, der durch eine geeignete Regulierung und Überwachung der entsprechenden Handelsplätze bekämpft werden muss (siehe Ziff. 5). In der Schweiz gibt es derzeit allerdings keine Börsen für Agrar Derivate oder für physische Rohstoffe.<sup>16</sup> Die bedeutenden Handelsplätze in diesem Bereich befinden sich ausserhalb der Schweiz (siehe nachfolgenden Kasten).

#### **Die bedeutendsten internationalen Märkte für Agrarrohstoffe<sup>17</sup>**

Die bedeutendsten Börsen befinden sich in den USA, etwa die *Chicago Mercantile Exchange (CME Group)*, einer der grössten und bekanntesten Handelsplätze für Agrar Derivate, und die *Intercontinental Exchange (ICE) Futures U.S.* Hier können Terminkontrakte auf eine breite Palette von Agrarprodukten gehandelt werden, unter anderem Mais, Weizen, Soja und Rinder. In Europa werden Kontrakte auf Agrarprodukte hauptsächlich an der *Euronext* und der *ICE Futures Europe* gehandelt.

In den letzten Jahren hat die Bedeutung der Warenterminbörsen ausserhalb der USA und Europas merklich zugenommen. In Asien befinden sich die bedeutendsten Börsen für Agrar Derivate – die *Dalian* und die *Zhengzhou Commodity Exchange* – in China. Weitere wichtige Warenterminbörsen in Exportländern von Nahrungsmitteln sind die *National Commodity & Derivatives Exchange Limited* in Indien oder die *B3* in Brasilien.

### **3.2 Auswirkung der Spekulation auf die Preisentwicklung von Nahrungsmitteln**

#### **3.2.1 Ergebnisse der wissenschaftlichen Literatur**

In seiner Botschaft vom 18. Februar 2015 zur Volksinitiative «Keine Spekulation mit Nahrungsmitteln!» hat der Bundesrat die Frage des Einflusses der Spekulation auf die Preisentwicklung bei Nahrungsmitteln vertieft. Er kam auf der Grundlage der damals vorliegenden Informationen zum Schluss, dass es wenig wahrscheinlich ist, dass spekulative Geschäfte auf den Terminmärkten massgeblich zu den starken Preissteigerungen von 2007–2008<sup>18</sup> und 2010–2011 beigetragen haben. Die starken Preisanstiege waren vielmehr das Ergebnis des Zusammenspiels

<sup>15</sup> Vgl. bspw. *Grundlagenbericht Rohstoffe* vom 27.3.2013 oder *Rohstoffsektor Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven* vom 30.11.2018 (abrufbar unter: [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen > Rohstoffe).

<sup>16</sup> Es gibt in der Schweiz jedoch Handelsplattformen, die strukturierte Produkte und Fonds anbieten, die ihrerseits Agrar Derivate enthalten (*SIX Structured Products Exchange* und *SIX Swiss Exchange*).

<sup>17</sup> Vgl. z. B. Kornher et al. (2022): *Speculation Risks in Food Commodity Markets in the Context of the 2022 Price Spikes – Implications for Policy*, ZEF Policy Brief 40 (abrufbar unter: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4337407>).

<sup>18</sup> Vgl. auch den Bericht *Nahrungsmittelkrise, Rohstoff- und Ressourcenknappheit* vom 19.8.2009 in Erfüllung des Postulats 08.3270 Stadler (abrufbar unter: [www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-28524.html](http://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-28524.html)).

historisch tiefer Lagerbestände und Wetterextreme (z. B. Hitzewellen, Dürren, schwere Regenfälle oder Frost) in wichtigen Anbaugebieten, die durch Ausfuhrbeschränkungen von Exportländern und Aufkaufversuche von Importländern weiter verstärkt wurden (siehe Ziff. 3.2.2).

Die Zahl der empirischen Studien, die den Zusammenhang zwischen Spekulation und der Preisbildung auf den Agrarmärkten untersuchen, ist in den vergangenen zehn Jahren weiter angestiegen. Für den vorliegenden Bericht wurde deshalb eine Evaluation der seit 2014 erschienenen wissenschaftlichen Literatur vorgenommen. Dabei wurden ausschliesslich Forschungsartikel berücksichtigt, die in wissenschaftlichen Zeitschriften veröffentlicht wurden. Von besonderem Interesse sind insbesondere Metastudien, die jeweils eine Vielzahl von einzelnen Studien berücksichtigen.

Die verschiedenen Studien sind sehr heterogen, insbesondere betreffend die untersuchten Agrarprodukte, den Zeitraum, die zu erklärenden Variablen (z. B. Preisniveau, Preisänderungen oder Preisvolatilität) oder die verwendeten Methoden. Zudem ist es herausfordernd, aufzuzeigen, dass es sich nicht nur um eine Korrelation, sondern tatsächlich um einen kausalen Effekt handelt.

Die überwiegende Mehrheit der Studien hält es für unwahrscheinlich, dass sich Spekulation auf die Nahrungsmittelpreise auswirkt. Nachfolgend wird auf einige ausgewählte Studien kurz eingegangen.<sup>19</sup>

Eine Metastudie von Haase et al. (2016) analysiert rund 100 Studien über den Zusammenhang zwischen Spekulation und Preisen von verschiedenen Rohstoffen. Ein Teil der Studie konzentriert sich explizit auf Nahrungsmittel wie Weizen, Mais, Soja, Kaffee und Kakao. Die Autoren zeigen, dass eine grosse Mehrheit der Studien (rund 75 %) entweder keinen (rund 50 % der Studien) oder sogar einen abschwächenden Effekt der Spekulation (rund 25 % der Studien) finden.

Boyd et al. (2018) werten die Literatur zu verschiedenen Aspekten der Spekulation auf den Rohstoffmärkten aus, namentlich die Rolle der Spekulanten und die Auswirkungen der Finanzialisierung in den letzten Jahren. Sie kommen zum Schluss, dass sich in der Literatur kaum Hinweise auf einen destabilisierenden Effekt von Spekulation finden lassen. Vielmehr weist die Literatur darauf hin, dass den Spekulanten hinsichtlich der Gewährleistung von liquiden Terminmärkten eine wichtige Rolle zukommt.

Die Metastudie von Wimmer et al. (2021) untersucht die Ergebnisse von 54 veröffentlichten Studien. Sie kommt zum Ergebnis, dass sich die Heterogenität der bisherigen Ergebnisse weitgehend durch den untersuchten Rohstofftyp, den Stichprobenzeitraum der Daten, die Wahl der Fokusvariablen (z. B. Rendite oder Volatilität) und den Einbezug von Kontrollvariablen erklären lässt. Daraus schliessen die Autoren, dass es entweder keinen Effekt der Spekulation auf den Nahrungsmittelmärkten gibt oder dass ihr verwendetes Forschungsdesign nicht aussagekräftig genug ist, um diese Effekte nachzuweisen.

Staugaitis und Vaznonis (2022) verwenden u. a. die täglichen Renditen der Terminkontrakte für Weizen, Mais, Soja und Hafer an der *Chicago Mercantile Exchange* und zeigen, dass Spekulation kaum Auswirkungen hat oder die Renditen der zugrunde liegenden Terminkontrakte sogar weniger volatil macht. Sie schliessen daraus, dass es entweder keinen Zusammenhang zwischen der Zunahme der Spekulation und der Preisvolatilität bei Agrarrohstoffen gibt oder dass der Zusammenhang bestenfalls fraglich ist.

Bohl und Sulewski (2019) fokussieren auf fünf Agrarprodukte, die zwischen 2006 und 2017 auf dem US-Markt gehandelt wurden, darunter Weizen, Mais und Soja. Sie kommen zum Schluss, dass Spekulanten die Nahrungsmittelpreise nicht destabilisieren und dass ihre Aktivitäten die Volatilität auf den untersuchten Märkten sogar verringern. Mehrere andere Studien teilen diese Schlussfolgerung, darunter jene von Haase et al. (2018), die auf Weizen fokussiert.

---

<sup>19</sup> Für weitere Studien vgl. Ziffer 8.2.

Lawson et al. (2021) untersuchen die Auswirkungen von Spekulation auf den Märkten für Weizen, Mais, Reis und Soja und verwenden dafür mehrere unterschiedliche Masse für die Spekulation. Sie finden keine konsistenten Auswirkungen. Diese sind je nach Rohstoff unterschiedlich und hängen vom verwendeten Spekulationsmass ab.

Es gibt allerdings auch wissenschaftliche Artikel, die zu einem gegenteiligen Schluss gelangen. Beispielsweise besteht gemäss Algieri und Lacedito (2019) für Agrarrohstoffe ein positiver Zusammenhang zwischen spekulativen Handelsaktivitäten und der Volatilität von Terminmärkten. Ludwig (2019) weist zudem darauf hin, dass Spekulation unter Umständen auch zu einer Verringerung der Liquidität führen kann. Und Bohl et al. (2021) findet Evidenz dafür, dass Spekulation die Markteffizienz allenfalls auch reduzieren kann.

#### *Fazit zu den Ergebnissen der wissenschaftlichen Literatur*

Der Wissensstand über die Auswirkungen der Spekulation auf die Nahrungsmittelpreise hat sich in den letzten Jahren mit den zahlreichen wissenschaftlichen Arbeiten, die seit der Volksinitiative «Keine Spekulation mit Nahrungsmitteln!» veröffentlicht wurden, substanziell verbessert. An der Schlussfolgerung, die aus der wissenschaftlichen Literatur gezogen werden kann, ändert sich allerdings nichts.

Die überwiegende Mehrheit der wissenschaftlichen Studien findet kaum Belege dafür, dass Spekulation mit Nahrungsmitteln einen preistreibenden Einfluss hat. Im Gegenteil, viele Studien kommen sogar zum Schluss, dass Spekulation einen dämpfenden Effekt auf die Preise hat. Es besteht somit kein Anlass für den Bundesrat, seine Schlussfolgerung anzupassen. Er ist weiterhin der Ansicht, dass es wenig wahrscheinlich ist, dass spekulative Geschäfte auf den Rohstoffterminmärkten eine massgebliche Rolle für die Preissteigerungen in den letzten 15 Jahren gespielt haben. Vielmehr sind die starken Schwankungen auf grundlegende Faktoren zurückzuführen, die im Folgenden erläutert werden.

### **3.2.2 Fundamentale Faktoren**

Nachfolgend werden die wichtigsten grundlegenden Faktoren zusammengefasst, die die Schwankungen der Nahrungsmittelpreise in den letzten 15 Jahren erklären können.

#### *Preisanstiege von 2008 und 2011–2012<sup>20</sup>*

Auf globaler Ebene haben seit Mitte der 1990er-Jahre das Bevölkerungswachstum, das steigende Pro-Kopf-Einkommen sowie der höhere Fleischkonsum zu einem starken Anstieg der weltweiten Nachfrage nach Agrarprodukten geführt. Die Nachfrage nahm insbesondere in den schnell wachsenden asiatischen Ländern stark zu. Das weltweite Angebot konnte mit diesem Anstieg aufgrund mangelnder Kapazitäten allerdings nur knapp Schritt halten.

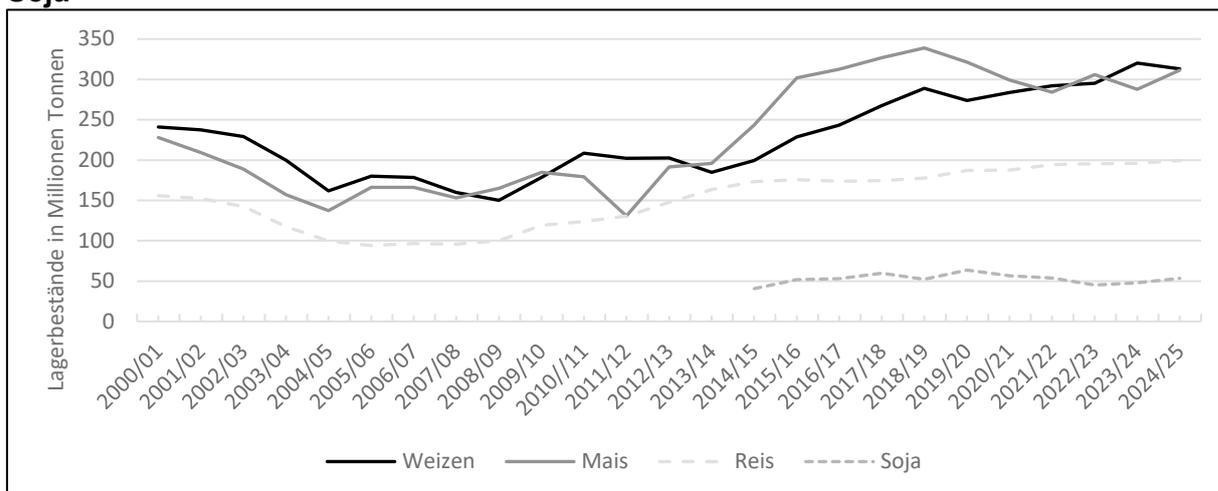
Im Jahr 2007 trafen dann tiefe Lagerbestände bei zahlreichen Agrarrohstoffen (siehe Abb. 3) auf wetterbedingte Ernteaufälle in wichtigen Anbaugebieten. Beispiele sind die Dürren in Russland, der Ukraine und in Australien oder Frost und Dürre in Argentinien. Als Reaktion darauf führten mehrere grosse Produzentenländer (z. B. Argentinien, China, Russland oder Vietnam) Exportbeschränkungen ein. Dadurch verschärfte sich die Knappheit an international handelbaren Nahrungsmitteln, was zu starken Preissteigerungen führte. Weltweite Rekordernnten bei vielen Nahrungsmitteln im Jahr 2008 bremsten die Preisanstiege und führten zu wieder ansteigenden Lagerbeständen.

Der Anstieg des Preises für Reis war hingegen nicht auf eine schlechte Ernte und eine daraus resultierende Knappheitssituation zurückzuführen. Vielmehr stieg die Nachfrage nach Reis stark an, da die Importländer von Weizen nach Substituten suchten. Der Preisanstieg wurde ausserdem durch Handelsbeschränkungen von wichtigen Produzentenländern verstärkt.

---

<sup>20</sup> Vgl. auch die Botschaft zur Volksinitiative «Keine Spekulation mit Nahrungsmitteln!», den Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2008 (Ziff. 1), den Bericht Nahrungsmittelkrise, Rohstoff- und Ressourcenknappheit vom 19.8.2009 in Erfüllung des Postulats 08.3270 Stadler sowie den Bericht *Food Outlook* der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) von Dezember 2009 (abrufbar unter: [www.fao.org/giews](http://www.fao.org/giews) > Reports > Food Outlook).

**Abbildung 3: Entwicklung des weltweiten Lagerbestands an Weizen, Mais, Reis und Soja<sup>21</sup>**



Der erneute Preisanstieg im Zeitraum 2011–2012 wurde wiederum durch ungünstige Wetterbedingungen in den wichtigsten Anbaugeländern ausgelöst. Diese Wetterereignisse umfassten eine Dürre und große Waldbrände in Russland, eine Dürre in den USA, starke Regenfälle in Australien und Frostschäden in Indien. Dies führte erneut zu starken politischen Reaktionen, die denen von 2008 ähnelten, wie z. B. ein Verbot von Weizenexporten aus Russland, massive Weizenkäufe durch China, Ägypten, Indonesien und zahlreiche andere Länder. Diese Massnahmen verschärften die bereits bestehende Knappheit an Agrarprodukten und trieben die Preise wieder in die Höhe.

Im September 2012 trugen bessere Wetterbedingungen in den USA dazu bei, dass die Terminpreise für Weizen, Mais, Reis und Soja wieder etwas nachgaben.<sup>22</sup> In den darauffolgenden Jahren blieben Wetterextreme aus, die in wichtigen Anbaugeländern zu großen Verlusten geführt hätten. Das Angebot an Agrarprodukten konnte sich erholen und übertraf sogar die Nachfrage. Dies führte zu sinkenden Preisen und zu weltweit steigenden Lagerbeständen (siehe Abb. 3).

#### *Preisanstiege von 2021–2022*

Im Jahr 2021 waren die Nahrungsmittelmärkte mit den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie konfrontiert, die die Liefer- und Produktionsketten teilweise unterbrochen hat. Gleichzeitig setzte die Witterung der Getreideproduktion auf der Nordhemisphäre stark zu. Hinzu kam im Jahr 2022 der Angriffskrieg in der Ukraine, einem wichtigen Exporteur von Weizen, Mais, Gerste und Raps und dem größten Exporteur von Sonnenblumen (Öl und Schrot).<sup>23</sup> Dieser Krieg führte zu enormen Ernteaussfällen, blockierten Lieferketten, Düngemittelknappheit und der Vernichtung von Nahrungs- und Futtermitteln. Russische Angriffe auf Exportinfrastrukturen in der Ukraine erhöhten die Unsicherheit.

Gleichzeitig zeichnete sich 2022 weltweit eine rückläufige Getreideproduktion ab.<sup>24</sup> Darüber hinaus wurden seit 2021 zahlreiche Handelsbeschränkungen eingeführt (siehe Abb. 4). Aufgrund dieser Faktoren stiegen die Preise für Weizen, Mais und Soja in den Jahren 2021 und 2022 stark an. Seit Ende 2022 sind die Preise für Weizen, Mais und Soja wieder deutlich gesunken.

Der Preis für Reis blieb dagegen anfänglich relativ stabil, ist dann aber im Verlauf von 2023 stark angestiegen. Zum einen bestanden Bedenken, dass das Wetterereignis El Niño zu einer

<sup>21</sup> Quelle: AMIS (abrufbar unter: [www.amis-outlook.org](http://www.amis-outlook.org) > Database > Market Database; Daten erst ab 2000 verfügbar).

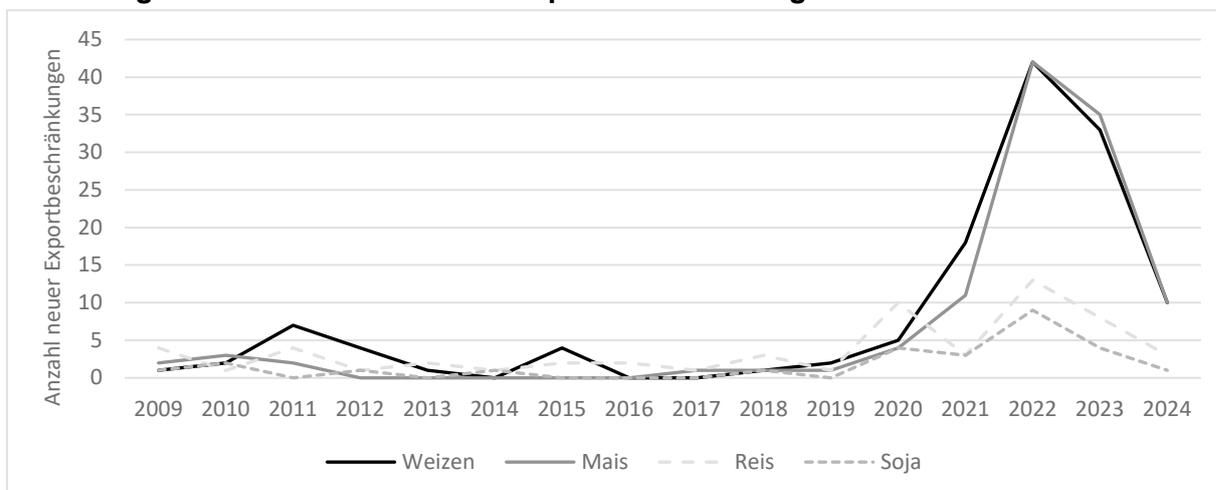
<sup>22</sup> Vgl. AMIS Market Monitor August 2012, October 2012, November 2012 (abrufbar unter: [www.amis-outlook.org](http://www.amis-outlook.org) > Market Monitor > Archive).

<sup>23</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis) (abrufbar unter: [www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Internationales/Thema/landwirtschaft-fischerei/Ukraine-Landwirtschaft.html](http://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Internationales/Thema/landwirtschaft-fischerei/Ukraine-Landwirtschaft.html)).

<sup>24</sup> Vgl. FAO Food Outlook, June 2022 (abrufbar unter: [www.fao.org/giews](http://www.fao.org/giews) > Reports > Food Outlook).

weltweit schlechten Reisproduktion führen wird. Zum anderen verhängte Indien im Verlauf der zweiten Hälfte 2023 Beschränkungen für die Ausfuhr von verschiedenen Reissorten. Diese versetzten die Reismärkte in Aufruhr und führten zu steigenden Preisen.<sup>25</sup>

**Abbildung 4: Anzahl der weltweiten Exportbeschränkungen<sup>26</sup>**



## 4 Massnahmen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der physischen Märkte

Nachfolgend werden, wie vom Postulat gefordert, die wichtigsten der auf internationaler Ebene seit 2008 getroffenen Massnahmen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der physischen Märkte beschrieben.<sup>27</sup> Dabei wird zwischen Massnahmen im Nachgang zu den Preisanstiegen von 2008 und 2011–2012 (siehe Ziff. 4.1) und Massnahmen infolge der Preisanstiege 2021–2022 (siehe Ziff. 4.2) unterschieden. Zudem wird der Beitrag der Schweiz aufgezeigt.

### 4.1 Massnahmen infolge der Preisanstiege von 2008 und 2011–2012

#### 4.1.1 Massnahmen auf internationaler Ebene

Als Reaktion auf die massiven Preisanstiege während der Krisen von 2008 und dann 2011–2012 konzentrierte sich die Weltgemeinschaft darauf, die Funktionsfähigkeit der physischen Märkte für Agrarprodukte zu verbessern, insbesondere durch die Stärkung der Markttransparenz (z. B. bessere Informationen über die Produktion, den Welthandel und die Lagerbestände), den Aufbau von Notvorräten, die internationale Handelspolitik (z. B. Aufhebung von Exportbeschränkungen für Nahrungsmittel) und eine bessere Koordination der politischen Interventionen im Krisenfall.

Insbesondere die Entwicklung des Agrarmarkt-Informationssystems (*Agricultural Market Information System*, AMIS)<sup>28</sup>, das am G20-Treffen im Juni 2011 zur Erhöhung der Transparenz auf den Agrarmärkten geschaffen wurde und von der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (*Food and Agricultural Organization of the United Nations*, FAO) verwaltet wird, war eine der wichtigsten internationalen politischen Entscheidungen in diesem Bereich. Hauptziel von AMIS ist es, die weltweite Verfügbarkeit der wichtigsten Agrarrohstoffe für Nahrungsmittel zu evaluieren und eine Plattform für die Koordination politischer Massnahmen in Zeiten der Unsicherheit an den Märkten bereitzustellen. An AMIS nehmen die G20-Staaten, Spanien und acht<sup>29</sup> weitere grosse Export- und Importländer von Agrarprodukten

<sup>25</sup> Quelle: *AMIS Market Monitor December 2019 – September 2023* (abrufbar unter: [www.amis-outlook.org](http://www.amis-outlook.org) > Market Monitor > Archive).

<sup>26</sup> Quelle: *Global Trade Alert* (abrufbar unter: [www.globaltradealert.org](http://www.globaltradealert.org) > Sector & Products; Daten erst ab 2009 verfügbar).

<sup>27</sup> Vgl. Ziffer 8.1 für eine Übersicht.

<sup>28</sup> Vgl. [www.amis-outlook.org](http://www.amis-outlook.org).

<sup>29</sup> Bei den weiteren Ländern handelt es sich um: Ägypten, Kasachstan, Nigeria, die Philippinen, Thailand, die Ukraine, Vietnam und Bangladesch (seit Februar 2024).

teil, die zusammen einen Anteil von 80 bis 90 Prozent an der Produktion, am Verbrauch und am Handel der betreffenden Produkte weltweit ausmachen.<sup>30</sup>

Durch ihr Engagement in verschiedenen internationalen Organisationen (insb. der FAO, dem Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung [*International Fund for Agricultural Development*, IFAD] und der OECD), die das AMIS-Sekretariat bilden, unterstützt die Schweiz seit 2011 die Bestrebungen von AMIS zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der internationalen Agrarmärkte, um die Ernährungssicherheit zu erhöhen.

Neben der Einführung von AMIS rief die FAO zur Bewältigung des drastischen Anstiegs der Nahrungsmittelpreise im Dezember 2007 die *Initiative on Soaring Food Prices*<sup>31</sup> ins Leben, um den Mitgliedsländern bei der Einführung von Sofortmassnahmen zur Stimulierung der Angebotsreaktion in den folgenden Anbausaisons zu helfen und politische Unterstützung für einen verbesserten Zugang zu Nahrungsmitteln in den am stärksten betroffenen Ländern zu leisten. Diese Initiative führte zur Veröffentlichung eines Leitfadens<sup>32</sup> für politische und programmatische Massnahmen zur Bewältigung des Anstiegs der Nahrungsmittelpreise auf nationaler Ebene. Darin sind Instrumente aufgeführt, die auf mehreren Ebenen eingesetzt werden können, u. a. auf Handels- und makroökonomischer Ebene sowie für Massnahmen im Hinblick auf den Verbrauch und die Produktion.

Seit der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 stellt die WTO im Rahmen ihres *Trade Monitoring* regelmässig aktuelle Informationen über die globalen Trends bei Handelsmassnahmen und die Entwicklung der Handelspolitik bereit. Dieser Transparenzmechanismus trägt zu einer verbesserten Überwachung und Vorhersehbarkeit der Marktentwicklungen bei. Dabei erstellt die WTO unter anderem zweijährliche Berichte über neue handelsbezogene Fakten, die alle Mitglieder der Organisation und Beobachter betreffen. Diese Berichte enthalten standardmässig einen Abschnitt zu den agrarpolitischen Entwicklungen.

#### 4.1.2 Beitrag der Schweiz im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit

Die Preisanstiege von 2008 und 2011–2012 haben die Aufmerksamkeit der Politik erneut auf die Ernährungssicherheit, insbesondere die kleinbäuerliche Landwirtschaft sowie den sozialen Schutz, gelenkt. Im Jahr 2009 waren ungefähr 637 Millionen Menschen unterernährt.<sup>33</sup> In diesem Zusammenhang wurden zahlreiche Anstrengungen unternommen, um wirksame und kohärente sektorübergreifende und globale Strategien und Regelungen zu entwickeln. Die Schweiz beteiligte sich hier insbesondere an der Reform des Komitees für Welternährungssicherheit (*Committee on World Food Security*, CFS), damit dieses inklusiver wird<sup>34</sup>, arbeitete aber auch bei der Reform des Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommens (16 Mitgliedsländer, darunter die Schweiz)<sup>35</sup> und 2010 bei der Lancierung der SUN-Bewegung (*Scaling Up Nutrition*)<sup>36</sup> mit.

Auch die massive Unterfinanzierung von landwirtschaftlichen Familienbetrieben und der Nahrungsmittelproduktion seitens der Entwicklungsländer und der internationalen Geldgeber in den 20 Jahren vor der Krise wurde kritisiert. Der Anteil der Landwirtschaft an der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe war zwischen 1980 und 2006 von 17 auf 3,8 Prozent gesunken, wobei derselbe Trend auch in den nationalen Haushalten zu beobachten war. Die Beharrlichkeit der

---

<sup>30</sup> Vgl. [www.amis-outlook.org](http://www.amis-outlook.org) > About.

<sup>31</sup> Vgl. FAO (2008): *Initiative on Soaring Food Prices – Programme Document* (abrufbar unter: [www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/ISFP/ISFP\\_Programme\\_Document.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ISFP/ISFP_Programme_Document.pdf)).

<sup>32</sup> Vgl. FAO (2011): *FAO's initiative on soaring food prices – Guide for policy and programmatic actions at country level to address high food prices* (abrufbar unter: [www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/en/c/472406](http://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/en/c/472406)).

<sup>33</sup> Vgl. FAOSTAT (abrufbar unter: [www.fao.org/faostat/en/#data/FS](http://www.fao.org/faostat/en/#data/FS)). Für aktuelle Zahlen siehe Kasten «Folgen des Anstiegs der Nahrungsmittelpreise 2021–2022» in Ziffer 2.

<sup>34</sup> In einer der ersten politischen Empfehlungen des CFS geht es denn auch um das Thema Preisvolatilität und Ernährungssicherheit («*Price volatility and food security*», Juli 2011, abrufbar unter: [www.fao.org/cfs/policy-products/en](http://www.fao.org/cfs/policy-products/en)).

<sup>35</sup> Vgl. [www.foodassistanceconvention.org](http://www.foodassistanceconvention.org).

<sup>36</sup> Vgl. <https://scalingupnutrition.org>.

Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Landwirtschaftssektor wurde im internationalen Vergleich wiederum als einmalig angesehen.<sup>37</sup>

Die Schweiz hat ihre Aktivitäten in diesem Bereich im selben Zeitraum nicht reduziert, sondern im Gegenteil intensiviert, da die Landwirtschaft einen Schwerpunkt der Schweizer Entwicklungspolitik bildet. Zwischen 2003 und 2008 hat die Schweiz 1,189 Milliarden Franken in diesen Bereich<sup>38</sup> investiert, was etwa 13 Prozent des Gesamtbudgets der Entwicklungszusammenarbeit entspricht. Damit zählte die Schweiz neben Frankreich und Finnland zu den grössten Geldgebern bei der weltweiten Agrarhilfe. In diesem Zusammenhang rief die DEZA im Oktober 2008 das Globalprogramm Ernährungssicherheit (*Global Programme Food Security*) ins Leben – ein weiterer Beitrag der Schweiz im Hinblick auf eine ganzheitliche Herangehensweise an die Probleme der Ernährungssicherheit. Das Programm ist für die Verwaltung des multilateralen Entwicklungsportfolios der Schweiz in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum verantwortlich und ist seit 2009 innovative Themenpartnerschaften eingegangen, u. a. im Bereich ländliche Beratungsdienste und globale Landgouvernanz.

Auf multilateraler Ebene unterstützt die Schweiz den IFAD, die Weltbank, das Welternährungsprogramm (WFP; die weltweit grösste humanitäre Organisation zur Bekämpfung von Hunger und Mangelernährung)<sup>39</sup> und die globale Partnerschaft für Agrarforschung CGIAR (*Consultative Group on International Agriculture Research*). Mit der finanziellen Unterstützung der Schweiz für die CGIAR konnte sichergestellt werden, dass die Suche der öffentlichen Hand nach Lösungen gegen Ernährungsunsicherheit und Armut zugleich reaktiv und innovativ bleibt. So konnte etwa das *International Food Policy Research Institute* (IFPRI; eines der Forschungszentren der CGIAR) in den Jahren 2007–2008 Technologieplattformen wie das Portal zur Ernährungssicherheit mit aktuellen länderspezifischen Informationen zur Entwicklung der Ernährungspolitik entwickeln oder sein Forschungsprogramm zu Politiken, Institutionen und Märkten vorantreiben.<sup>40</sup>

Die humanitäre Hilfe wurde getrennt von der Entwicklungszusammenarbeit verwaltet, war aber bereits auf die Transition zu längerfristigen Entwicklungsprogrammen ausgerichtet, die auf Nachhaltigkeit und die Prävention von Krisen und Katastrophen abzielten, um die Krisenanfälligkeit der Bevölkerung zu verringern (z. B. durch die Verbesserung der Lageranlagen für Agrarprodukte oder die Schaffung von Frühwarn- oder sichereren Distributionssystemen).<sup>41</sup>

## 4.2 Massnahmen infolge der Preisanstiege von 2021–2022

### 4.2.1 Massnahmen auf internationaler Ebene

Der massive Anstieg der Nahrungsmittelpreise in den Jahren 2021–2022 nach der militärischen Aggression der Russischen Föderation in der Ukraine führte zu einer starken internationalen Mobilisierung für die Ernährungssicherheit. Dabei ging es um zentrale Fragen wie Markttransparenz, den Aufbau von Vorräten, Exportbeschränkungen sowie die zahlreichen logistischen Herausforderungen.<sup>42</sup> Für Letztere spielte die Schwarzmeer-Getreide-Initiative eine

---

<sup>37</sup> Vgl. DEZA-SECO (2010): Wirkungsbericht – Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Landwirtschaftssektor 2010 (abrufbar unter: [www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/publikationen.html/content/publikationen/de/deza/wirkungsberichte/wirkungsbericht-landwirtschaftssektor-2010](http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/publikationen.html/content/publikationen/de/deza/wirkungsberichte/wirkungsbericht-landwirtschaftssektor-2010)).

<sup>38</sup> Vgl. DEZA-SECO (2010): Wirkungsbericht – Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Landwirtschaftssektor 2010.

<sup>39</sup> Die Schweiz war 2008 z. B. mit 6,14 USD pro Kopf die zwölftgrösste Geldgeberin des Welternährungsprogramms (vgl. DEZA-SECO (2010): Wirkungsbericht – Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Landwirtschaftssektor 2010, S. 21).

<sup>40</sup> IFPRI (2013): *Highlights of recent IFPRI food policy research for Switzerland* (abrufbar unter: [www.ifpri.org/publication/highlights-recent-ifpri-food-policy-research-switzerland](http://www.ifpri.org/publication/highlights-recent-ifpri-food-policy-research-switzerland)).

<sup>41</sup> Als Ergänzung wurde Schweizer Milchpulver verteilt, ein Instrument der humanitären Hilfe, das in von Unterernährung stark betroffenen Gebieten eingesetzt wird. Ab 2007 wurden Jahr für Jahr 3000 Tonnen Milchpulver im Wert von etwa 20 Mio. CHF durch Schweizer Hilfswerke und das WFP in verschiedenen Regionen der Welt abgegeben, um Fehl- und Unterernährung entgegenzuwirken (vgl. DEZA-SECO (2010): Wirkungsbericht – Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Landwirtschaftssektor 2010).

<sup>42</sup> Vgl. OECD (2022): *The impacts and policy implications of Russia's aggression against Ukraine on agricultural markets* (abrufbar unter: <https://doi.org/10.1787/0030a4cd-en>).

massgebliche Rolle, welche zwischen Juli 2022 und Juli 2023 den Export von knapp 33 Millionen Tonnen Weizen, Mais und anderer Nahrungsmittel aus der Ukraine ermöglichte.<sup>43</sup>

Eine richtungsweisende Massnahme im Sinne einer verbesserten Transparenz und Vorhersehbarkeit der Märkte ist die Ausweitung der in AMIS erfassten Produkte auf Düngemittel, Pflanzenöle und die Logistik des Nahrungsmittelhandels (insb. der Seefracht). AMIS hat auch die Analysen der Terminmärkte ausgebaut: In Zusammenarbeit mit Euronext, der wichtigsten europäischen Börse für Derivate auf Agrarrohstoffe, kann AMIS nun auch die Entwicklungen auf dem Derivatemarkt in Europa abbilden.<sup>44</sup> Auf ihrem Treffen im September 2023 bekräftigten die Staats- und Regierungschefs der G20 ihre Unterstützung für AMIS und verpflichteten sich, die Transparenz der globalen Märkte für Nahrungsmittel weiter zu stärken.<sup>45</sup> Auch die Schweiz unterstützt diese Bestrebungen.

Zur Unterstützung von Entwicklungsländern, die Nettoimporteure von Nahrungsmitteln sind und sich in einer schwierigen Lage befinden, schlug die FAO im Juni 2022 vor, einen neuen Fonds (*Food Import Financing Facility*, FIFF)<sup>46</sup> für diejenigen Länder zu schaffen, die mit Blick auf die Ausgaben für Nahrungsmittelimporte am krisenanfälligsten sind. Damit sollten Notkäufe von Nahrungsmitteln finanziert und gleichzeitig Investitionen in nachhaltige und resiliente Produktionssysteme gefördert werden. Dieser Fonds wurde schliesslich im Oktober 2022 vom Internationalen Währungsfonds (IWF) eingerichtet und von diesem unter dem Namen *Food Shock Window*<sup>47</sup> verwaltet. Ursprünglich war er für ein Jahr vorgesehen, wurde dann aber bis März 2024 verlängert.<sup>48</sup> Inzwischen gibt es dieses Instrument nicht mehr.

Gemeinsam tragen die OECD und die FAO auch zur Transparenz und zum Wissensaustausch bei, indem sie jährlich den OECD-FAO-Agrarausblick (*OECD-FAO Agricultural Outlook*) veröffentlichen. Dieser enthält jeweils eine Analyse der Aussichten für die nationalen, regionalen und globalen Agrarrohstoffmärkte für die nächsten zehn Jahre.<sup>49</sup>

Zudem hat die WTO während der Covid-19-Pandemie mit ihren Mitgliedern ein Verfahren zur Überprüfung der Handelsmassnahmen eingerichtet, die als Reaktion auf die globale Gesundheitskrise ergriffen wurden.<sup>50</sup> Die Übersicht über diese Handelsmassnahmen umfasst einen spezifischen Abschnitt für Agrarprodukte.

Zudem resultierte aus der 12. WTO-Ministerkonferenz 2022 eine Erklärung zu Handel und Ernährungsunsicherheit.<sup>51</sup> Darin wird die Einrichtung eines Arbeitsprogramms gefordert, das den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) und den nettoimportierenden Entwicklungsländern (NFIDC) helfen soll, ihre Widerstandsfähigkeit gegenüber Ernährungsunsicherheit zu erhöhen. Ausserdem soll es dazu beitragen, den Beschluss von Marrakesch von 1994 über Massnahmen bezüglich möglicher negativer Auswirkungen des Reformprogramms auf LDC und NFIDC wirksamer und praktikabler zu gestalten. Der im Rahmen des Arbeitsprogramms erstellte Be-

---

<sup>43</sup> Quelle: Vereinte Nationen (abrufbar unter: [www.un.org/en/black-sea-grain-initiative](http://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative) > data).

<sup>44</sup> Vgl. AMIS (2022): *AMIS teams up with Euronext to monitor futures markets* (abrufbar unter: [www.amis-outlook.org/news/detail/en/c/1155424/](http://www.amis-outlook.org/news/detail/en/c/1155424/)).

<sup>45</sup> Vgl. *G20 New Delhi Leaders' Declaration* (abrufbar unter: [www.mea.gov.in/Images/CPV/G20-New-Delhi-Leaders-Declaration.pdf](http://www.mea.gov.in/Images/CPV/G20-New-Delhi-Leaders-Declaration.pdf)).

<sup>46</sup> Vgl. FAO (2022): *A Global Food Import Financing Facility (FIFF): Responding to soaring food import costs and addressing the needs of the most exposed* – aktualisiert 10.6.2022 (abrufbar unter: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/a9963e35-361b-40b1-aabd-5e961d459b46/content>).

<sup>47</sup> Vgl. IWF (2022): *Global Food Crisis and Food Shock Window – Frequently Asked Questions* (abrufbar unter: [www.imf.org/en/About/FAQ/global-food-crisis-and-food-shock-window](http://www.imf.org/en/About/FAQ/global-food-crisis-and-food-shock-window)).

<sup>48</sup> Vgl. IWF (2023): *Review of Experience with The Food Shock Window Under The Rapid Financing Instrument and The Rapid Credit Facility, IMF Policy Paper* (abrufbar unter: [www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2023/06/30/Review-of-Experience-with-The-Food-Shock-Window-Under-The-Rapid-Financing-Instrument-and-535478](http://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2023/06/30/Review-of-Experience-with-The-Food-Shock-Window-Under-The-Rapid-Financing-Instrument-and-535478)).

<sup>49</sup> Vgl. *OECD-FAO Agricultural Outlook 2023–2032* (abrufbar unter: [www.oecd.org/publications/oecd-fao-agricultural-outlook-19991142.htm](http://www.oecd.org/publications/oecd-fao-agricultural-outlook-19991142.htm)).

<sup>50</sup> Vgl. [www.wto.org/english/tratop\\_e/covid19\\_e/ag\\_trade\\_measures\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/ag_trade_measures_e.htm).

<sup>51</sup> Vgl. WTO (2022): *Ministerial Declaration on the Emergency Response to Food Insecurity* (abrufbar unter: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN22/28.pdf&Open=True>).

richt mit Empfehlungen wurde im April 2024 von den Mitgliedern im WTO-Agrarausschuss angenommen.<sup>52</sup> Dieser Bericht enthält u. a. Empfehlungen zum Zugang zu internationalen Nahrungsmittelmärkten, zur Finanzierung von Nahrungsmittelimporten sowie zur Resilienz der landwirtschaftlichen Produktion in LDC und NFIDC.

Ein wichtiges Ziel der WTO-Agrarverhandlungen ist, das Funktionieren der internationalen Märkte zu verbessern. Neben der Transparenz und der Vorhersehbarkeit setzt sich die Schweiz in den Verhandlungen auch dafür ein, dass auf ungerechtfertigte Exportbeschränkungen verzichtet wird und negative Auswirkungen solcher Massnahmen auf die Nahrungsmittelpreise und auf die internationalen Märkte minimiert werden.

Ein weiteres Verhandlungsthema, das in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat, ist die staatliche Lagerhaltung. Während das geltende Agrarabkommen die Finanzierung von Lagerhaltungskosten für die Ernährungssicherheit bereits heute unbegrenzt zulässt, soll mit einer permanenten Lösung einerseits den WTO-Mitgliedern mehr Spielraum zur Agrarpreisstützung beim Ankauf von Produkten für staatliche Lagerhaltungsprogramme ermöglicht werden. Andererseits gilt es, mit Vorkehrungen sicherzustellen, dass diese Programme nicht missbräuchlich angewendet werden oder zu ungewünschten Nebeneffekten auf den internationalen Märkten führen.

#### **4.2.2 Beitrag der Schweiz im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit**

Die Reaktion der internationalen Zusammenarbeit (IZA) der Schweiz auf diese globale Ernährungskrise konzentriert sich auf drei Schwerpunkte, die sich bezüglich ihres zeitlichen Rahmens und ihres Inhalts voneinander unterscheiden.

Erstens hat die Schweiz im Rahmen der humanitären Hilfe in den von Ernährungsunsicherheit betroffenen Gebieten Nahrungsmittel, Material und Fachleute zur Verfügung gestellt, und zwar in Zusammenarbeit mit Partnern wie dem WFP, dem Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK). Zusätzliche Finanzmittel wurden für die Nahrungsmittelforthilfe eingesetzt, etwa für das Horn von Afrika, die Sahelzone, den Jemen oder Afghanistan. Die von der Schweiz für das WFP gesprochenen Beträge sind einzigartig in der Geschichte (mehr als 100 Mio. CHF für 2021 und 2022).<sup>53</sup>

Zweitens arbeitet die IZA langfristig daran, die globalen Ernährungssysteme nachhaltiger und resilienter zu machen. Dazu werden eine Steigerung und Diversifizierung der lokalen Nahrungsmittelproduktion sowie die regionale Entwicklung von diversifizierteren Märkten und eines diversifizierteren Handels gefördert. Ziel ist es, die ärmsten und am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen wie Kleinbauern und -bäuerinnen, Frauen und Jugendliche zu erreichen, um ihnen den Zugang zu Wissen, natürlichen Ressourcen, Finanzmitteln und Märkten zu erleichtern.

Obwohl seit der Krise von 2007–2008 einige Korrekturmassnahmen für eine nachhaltigere Ausgestaltung der Ernährungssysteme ergriffen wurden, sind die ärmsten Bevölkerungsgruppen nach wie vor zu stark auf die Einfuhr von Grundnahrungsmitteln angewiesen. Die Schweizer IZA betreibt vor diesem Hintergrund verschiedene Programme. Diese ermöglichen beispielsweise die Finanzierung von KMU, die nährstoffreichere Nahrungsmittel für die heimischen Märkte herstellen, die Verbesserung der lokalen Wertschöpfungsketten durch Agrarökologie, die wissenschaftliche Forschung zu verbesserten klimaresistenten landwirtschaftlichen Sorten oder auch den Kompetenzausbau bei den nationalen Behörden, um den rechtlichen und regulatorischen Rahmen für die Produktions- und Verbrauchssysteme im Nahrungsmittelbereich zu verbessern.

---

<sup>52</sup> Vgl. WTO (2024): *Committee adopts recommendations to support vulnerable members in tackling food insecurity* (abrufbar unter [www.wto.org/english/news\\_e/news24\\_e/agri\\_17apr24\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news24_e/agri_17apr24_e.htm)).

<sup>53</sup> Vgl. [Globale Ernährungskrise: Die Schweiz spricht zusätzliche 14,5 Millionen Franken für das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen](#).

Drittens koordiniert die Schweiz Lösungen innerhalb von multilateralen Gremien, um eine maximale Wirkung ihrer Beiträge für die betroffenen Bevölkerungsgruppen sicherzustellen.<sup>54</sup> Wie in Ziffer 4.1.2 erwähnt, leistet die Schweiz beispielsweise einen nachhaltigen Beitrag zu den Verhandlungen im Komitee für Welternährungssicherheit (CFS) mit Sitz in Rom, das den Vorteil hat, dass es neben den Mitgliedsstaaten zwei Beratungsgremien umfasst – das eine vertritt den Privatsektor und das andere die Zivilgesellschaft und indigene Völker. Die Schweiz leistet auch einen Beitrag zu globalen Netzwerken (z. B. *International Land Coalition*) und regionalen Initiativen, etwa bei der Afrikanischen Union (*Ecological Organic Agriculture Africa*) oder in Ostafrika mit der IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*).

## **5 Massnahmen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Warenterminmärkte**

Nachfolgend werden, wie vom Postulat gefordert, die wichtigsten der auf internationaler Ebene seit 2008 getroffenen Massnahmen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Terminmärkte beschrieben.<sup>55</sup> Dabei wird zwischen Massnahmen im Nachgang zu den Preisanstiegen von 2008 und 2011–2012 (siehe Ziff. 5.1) und Massnahmen infolge der Preisanstiege 2021–2022 (siehe Ziff. 5.2) unterschieden. Zudem wird die Umsetzung dieser Massnahmen in der Schweiz aufgezeigt.

Wie in Ziffer 3.1 erläutert, spielen die Terminmärkte für Rohstoffe eine wesentliche Rolle in der Weltwirtschaft, da sie auf Produzenten- wie auch auf Konsumentenseite die Steuerung preispezifischer Risiken ermöglichen. Die Integrität und Effizienz dieser Märkte sind somit von entscheidender Bedeutung für die wirtschaftliche Stabilität. Da die Märkte global und miteinander verbunden sind, spielen internationale Grundsätze und Standards eine zentrale Rolle bei der Marktregulierung und -überwachung.

### **5.1 Massnahmen infolge der Preisanstiege von 2008 und 2011–2012**

#### **5.1.1 Massnahmen auf internationaler Ebene**

Angesichts der Sorgen infolge des drastischen Anstiegs der Preise an den Rohstoffterminmärkten in den Jahren 2008 und 2011–2012 und auf Initiative der G20 wurden verschiedene internationale und nationale Regulierungsmassnahmen für eine bessere Überwachung und Regulierung der Rohstoffterminmärkte umgesetzt. Diese Massnahmen sollen eine faire und transparente Funktionsweise des Marktes gewährleisten, übermässige Volatilität vermeiden sowie Marktakteure und Investoren schützen.

An der Seite des *Financial Stability Board* (FSB) spielte die Internationale Organisation für Effektenhandels- und Börsenaufsichtsbehörden (IOSCO) eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung von globalen Standards und Best Practices für die Regulierung der Rohstoffterminmärkte (*Principles for the Regulation and Supervision of Commodity Derivatives Markets*<sup>56</sup>). Diese Standards umfassen eine Reihe von Grundsätzen, Richtlinien und Best Practices, die entwickelt wurden, um auf globaler Ebene die Regulierung und Überwachung der Finanzmärkte, einschliesslich der Rohstoffterminmärkte, zu verbessern. Mit diesen Standards sollen die Integrität der Märkte, der Schutz der Investoren und die Stabilität des Finanzsystems gestärkt werden. Aufgrund ihres prinzipienbasierten Ansatzes geben diese Standards den nationalen Regulierungsbehörden die nötige Flexibilität bei der Umsetzung und gewährleisten gleichzeitig kohärente Ergebnisse.

---

<sup>54</sup> Auf dem Höhepunkt der Ernährungskrise von 2022 verfolgte die Schweiz die Schaffung des Mechanismus *Global Crisis Response Group on Food, Energy and Finance* durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen sowie den Austausch innerhalb der *Global Alliance for Food Security* aufmerksam mit. Letztere war von der G7 und ihrer deutschen Präsidentschaft sowie der Weltbank ins Leben gerufen worden, um den Austausch und die Koordination der verschiedenen Ansätze bilateraler wie auch multilateraler Geldgeber zu ermöglichen.

<sup>55</sup> Vgl. Ziffer 8.1 für eine Übersicht.

<sup>56</sup> Vgl. [www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD726.pdf](http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD726.pdf).

In Bezug auf Rohstoffderivate haben die IOSCO-Grundsätze auf globaler Ebene unter anderem folgende Entwicklungen ermöglicht: Transparenz der Positionen (Meldepflicht), verschärfte Positionslimiten, verstärkte Marktaufsicht, Regelungen für zentrale Gegenparteien, Risikomanagementpraktiken und grenzüberschreitende Regulierung.

Auf der Grundlage von internationalen Standards und Best Practices haben verschiedene Rechtsordnungen, die auf dem internationalen Rohstoffmarkt eine zentrale Rolle spielen, ihre innerstaatlichen Vorschriften angepasst.

In den USA wurden mit dem *Dodd-Frank Act (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, DFA)* wichtige regulatorische Änderungen eingeführt, namentlich Bestimmungen zur Regulierung von Rohstoffderivaten. Mit dem DFA wurden die Überwachung der Rohstoffmärkte verstärkt und Reformen zur Förderung der Markttransparenz und -integrität eingeführt. Die *Commodity Futures Trading Commission (CFTC)* reguliert Rohstoffderivate, um die Integrität, Resilienz und Dynamik der Märkte zu erhalten. Die ergriffenen Massnahmen haben Auswirkungen auf den weltweiten Rohstoffhandel.

Die Europäische Union hat die IOSCO-Grundsätze mit der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (*Directive on Markets in Financial Instruments, MiFID II*) und die Europäische Marktinfrastrukturverordnung (*European Market Infrastructure Regulation, EMIR*) umgesetzt, um die Transparenz und den Anlegerschutz auf den Rohstoffderivatemärkten zu verbessern. Mit der MiFID II wurden strengere regulatorische Massnahmen zur Steigerung der Transparenz und zur Stärkung der Marktaufsicht eingeführt. Durch die Festlegung von Positionslimiten, Meldepflichten und Transparenzvorschriften sollen diese Vorschriften das Potenzial für Marktmissbrauch verringern und ein faires und geordnetes Funktionieren der Rohstoffderivatemärkte gewährleisten.

### **5.1.2 Massnahmen der Schweiz**

In der Schweiz erfolgt die Umsetzung der internationalen Standards durch das Finanzmarktinfrastrukturgesetz vom 19. Juni 2015<sup>57</sup> (FinfraG). Das FinfraG wurde namentlich als Reaktion auf die Finanzmarktkrise von 2008 verabschiedet, um die Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes nachhaltig zu stärken, aber auch um die Finanzmarktteilnehmer zu schützen und die Gleichbehandlung der Anleger zu gewährleisten. Es regelt die Organisation und den Betrieb der Finanzmarktinfrastrukturen sowie die Verhaltenspflichten der Finanzmarktakteure beim Handel mit Effekten und Derivaten.

Das FinfraG ist 2016 in Kraft getreten und gilt auch für Rohstoffderivate. Gemäss diesem Gesetz müssen Finanzielle sowie Nichtfinanzielle Gegenparteien, die bei Derivatgeschäften (inkl. OTC- und ausserbörsliche Geschäfte) bestimmte Schwellenwerte überschreiten, ihre Transaktionen einem Transaktionsregister melden und ihre Risiken mindern. Zudem besteht für Finanzielle und Nichtfinanzielle Gegenparteien eine Pflicht zur Abrechnung über eine zentrale Gegenpartei, um das Gegenpartei-Kreditrisiko zu verringern. Diese Pflicht stellt eine Ergänzung zu den Risikominderungsmaßnahmen für Derivatgeschäfte ohne zentrale Abrechnung dar.

Zudem sollte eine Schweizer Plattform für den Rohstoffhandel eingreifen können, sobald sie Missstände bei der Funktionsweise dieses Marktes feststellt. Allerdings gibt es in der Schweiz weder eine Rohstoffbörse noch eine Rohstoffderivatebörse.<sup>58</sup>

Die Bestimmung zu den Positionslimiten wurde auch in der Schweiz eingeführt. Damit wird Gleichwertigkeit gewährleistet, sollte dies in Zukunft zu einer Voraussetzung werden, insbesondere im Zusammenhang mit der damals gerade eingeführten EMIR-Verordnung der EU. Dementsprechend kann der Bundesrat gemäss Artikel 118 FinfraG bei Bedarf Positionslimiten einführen. Die EU- und die US-Vorschriften (CFTC) sehen beide solche Positionslimiten vor (siehe oben). Bislang hielt es der Bundesrat nicht für erforderlich, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass solche Positionslimiten in Zukunft notwendig sein werden (auch ohne Rohstoffbörsen).

---

<sup>57</sup> SR 958.1

<sup>58</sup> Vgl. Kasten «Die bedeutendsten internationalen Märkte für Agrarrohstoffe» in Ziffer 3.1.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass internationale Regulierungsinstanzen wie das FSB oder die IOSCO, denen die Schweiz angehört, die Entwicklung der Marktbedingungen weiterhin überwachen und sich daran anpassen.

## **5.2 Massnahmen infolge der Preisanstiege von 2021–2022**

Der drastische Preisanstieg bei den wichtigsten Rohstoffen in den Jahren 2021–2022 und die extreme Volatilität an manchen Rohstoff- und damit verbundenen Derivatemarkten führten zu einer Spitze bei den Nachschussforderungen, was eine erhöhte Liquiditätsnachfrage seitens der Rohstoffunternehmen und anderer Marktakteure nach sich zog und auf manchen Märkten zu Liquiditätsengpässen führte.

Als Reaktion auf diese instabile Situation führte das FSB eine Analyse zu den Aspekten der finanziellen Stabilität der Rohstoffmärkte durch, einschliesslich der Derivatemarkte.<sup>59</sup> Die Banken sind die wichtigsten Anbieter von Krediten und Liquidität für Finanzierungen sowie von Abrechnungsdienstleistungen für Rohstoffunternehmen und die zugrunde liegenden Märkte. Hierdurch wird eine Verbindung zwischen dem Ökosystem der Rohstoffe und dem zentralen Finanzsystem geschaffen. Der Bericht legt dar, dass das Rohstoffökosystem insgesamt weitgehend in der Lage war, den Preisschock vom Februar 2022 aufzufangen. Es gab keine grösseren Marktstörungen und die Auswirkungen auf das übrige Finanzsystem waren gering. Die Akteure auf den Rohstoffmärkten haben sich an den Volatilitätsschock angepasst, indem sie ihr Liquiditätsrisiko zu verringern versuchten und gleichzeitig mehr Kredit- und Marktrisiken eingingen.

Unabhängig von den Entwicklungen auf den internationalen Nahrungsmittelmärkten hat der Bundesrat im Juni 2024 eine Vernehmlassung zur Änderung des FinfraG eröffnet.<sup>60</sup> Diese Vorlage stützt sich auf eine Analyse des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) aus dem Jahr 2022.<sup>61</sup> Obwohl sich das FinfraG seit seinem Inkrafttreten mehrheitlich bewährt hat, wurde in einzelnen Bereichen Handlungsbedarf identifiziert. Angesichts der gesammelten Erfahrungen sowie der nationalen und internationalen Entwicklungen hat sich gezeigt, dass die Transparenz und Rechtssicherheit in bestimmten Regulierungsbereichen weiter gestärkt werden sollten. Diese Massnahmen stehen mit dem Gegenstand des vorliegenden Berichts zwar nicht direkt im Zusammenhang, die geplante Gesetzesänderung zielt aber auch auf eine bessere Funktionsfähigkeit der Märkte ab.

Einige der vorgeschlagenen Anpassungen sind für den vorliegenden Bericht besonders relevant. Einerseits sollte der Nutzen der Meldepflicht von Derivategeschäften erhöht werden, insbesondere durch einen einfacheren Zugang zu Schweizer Transaktionsregistern für ausländische Aufsichtsbehörden. Damit soll die Erkennung von globalen Stabilitätsrisiken im Derivatemarkt verbessert werden. Andererseits sollen gezielte Massnahmen die Verhinderung, Aufdeckung und Sanktionierung von Insiderhandel und Marktmanipulation verbessern. Die Botschaft dazu wird für 2025 erwartet.

## **6 Beurteilung und mögliche Massnahmen seitens der Schweiz**

### **6.1 Beurteilung der bisher getroffenen Massnahmen**

Wie in den Ziffern 4 und 5 dargestellt, wurden auf internationaler Ebene und in der Schweiz seit 2008 umfangreiche Massnahmen getroffen, um die Funktionsfähigkeit sowohl der physischen als auch der finanziellen Märkte für Agrarrohstoffe zu erhöhen. Weitere Massnahmen befinden sich in Umsetzung. Zudem hat sich die Schweiz sowohl auf multilateraler als auch auf bilateraler Ebene für die Stärkung der Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern eingesetzt.

Im Fokus stand dabei insbesondere eine Erhöhung der Transparenz. Mehr Transparenz kann Informationsasymmetrien unter Marktteilnehmern entgegenwirken und so die Effizienz eines

---

<sup>59</sup> Vgl. FSB (2023): *The Financial Stability Aspects of Commodities Markets* (abrufbar unter: [www.fsb.org/2023/02/the-financial-stability-aspects-of-commodities-markets](http://www.fsb.org/2023/02/the-financial-stability-aspects-of-commodities-markets)).

<sup>60</sup> Vgl. [Bundesrat eröffnet Vernehmlassung zur Änderung des Finanzmarktinfrastukturgesetzes](#).

<sup>61</sup> Vgl. [Bundesrat gibt Revision des Finanzmarktinfrastukturgesetzes in Auftrag](#).

Marktes erhöhen. Dadurch resultiert eine bessere Allokation der Ressourcen. Eine höhere Transparenz hilft damit, unerwartete Preisschwankungen zu vermeiden. Zudem kann auch Marktmissbrauch besser begegnet werden.

Die Transparenz auf den physischen Märkten für Agrarrohstoffe ist heute namentlich dank AMIS besser als noch vor 15 Jahren (siehe Ziff. 4.1.1). Insbesondere die Daten zur weltweiten Lagerhaltung sind dabei ein wichtiger Indikator, gerade in einer Krisenlage. Es lässt sich beobachten, dass die Lagerhaltung für wichtige Agrargüter seit der Nahrungsmittelkrise 2008 weltweit stark zugenommen hat (siehe Abb. 3).

Auch die Transparenz auf den Finanzmärkten hat sich in den letzten 15 Jahren verbessert. Der Grund dafür ist insbesondere die weltweit verankerte Regulierung der OTC-Derivatemärkte. Ein Teil dieser Regulierung sieht vor, dass Derivategeschäfte an ein Transaktionsregister gemeldet werden müssen. Die Schweiz hat diese Reformen mit dem FinfraG umgesetzt. Dieses wird derzeit revidiert, um die Stabilität des Finanzsystems sowie den Ruf und damit die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz weiter zu stärken (siehe Ziff. 5.1.2 und 5.2). Im Bereich des Derivatehandels geht es namentlich darum, den Aufsichtsbehörden einen umfassenderen globalen Überblick über den Derivatemarkt zu ermöglichen, um so systemische Risiken besser erkennen zu können.

Trotz dieser Fortschritte ist davon auszugehen, dass die Preise der Agrarprodukte auch in Zukunft zeitweilig starke Schwankungen an den internationalen Märkten verzeichnen können. Zwar hilft Transparenz, damit die Marktmechanismen funktionieren. Die hauptsächlichsten Treiber hinter Preisschwankungen sind jedoch grundlegende realwirtschaftliche Faktoren (siehe Ziff. 3). So ist auch weiterhin mit (wetterbedingten) Schwankungen bei der Produktion, zeitweise tiefen Lagerbeständen oder geopolitischen Ereignissen zu rechnen. Oder auch damit, dass exportierende Länder bei stark steigenden Preisen Exportbeschränkungen erlassen und so die Preisdynamik verstärken. Um Preisschwankungen entgegenzuwirken, sind daher offene Märkte und eine breite Diversifizierung der Handelspartner wichtig. Auch eine nationale Lagerhaltung kann in einer Krise wirksam sein, um sich gegen extreme Preisschwankungen und Knappheit zu wappnen. Ebenfalls zentral sind gut entwickelte Finanzmärkte, damit sich die Akteure gegen Preisschwankungen absichern können. Wie in Ziffer 3.2 dargelegt, ist gemäss den wissenschaftlichen Erkenntnissen Spekulation dabei sogar eher nützlich.

## **6.2 Mögliche Massnahmen seitens der Schweiz**

### *Regulierung von Handelsplätzen für Rohstoffe*

In Bezug auf die Regulierung von Handelsplätzen für Rohstoffe ist zu beachten, dass sich die bedeutenden Handelsplätze ausserhalb der Schweiz befinden (siehe Kasten in Ziff. 3.1). In der Schweiz gibt es derzeit keine Börsen für Agrarivate oder für physische Rohstoffe. Der Handlungsspielraum der Schweiz ist daher sehr klein, was die Regulierung dieser Märkte betrifft. Es ist die Aufgabe der Länder, in denen sich diese Handelsplätze befinden, mit einer geeigneten Regulierung für Transparenz zu sorgen und Marktmanipulation zu verhindern. Wenn Schweizer Akteure – beispielsweise die hierzulande angesiedelten Rohstoffhändler – an diesen Märkten aktiv sind, unterliegen sie den dort geltenden Bestimmungen.

Die von der IOSCO unter Führung der G20 und des FSB erarbeiteten Prinzipien zur Regulierung und Überwachung der Märkte für Rohstoffderivate werden in der Schweiz mit dem FinfraG umgesetzt. Da die Regeln des FinfraG auch für Rohstoffderivate gelten, würde ein in der Schweiz angesiedelter Handelsplatz für Rohstoffe einer adäquaten Regulierung unterliegen.

### *Teilnahme der Schweiz an AMIS*

Die Schweiz nimmt nicht direkt an AMIS teil. Eine direkte Teilnahme der Schweiz ist von AMIS denn auch nicht vorgesehen. Gemäss den *Terms of Reference* und den *Terms of Procedures*<sup>62</sup> können andere Länder als jene der G20 nur auf Einladung und auf der Grundlage eines bedeutenden Anteils an der weltweiten Produktion und am Handel teilnehmen. Dieses Kriterium

---

<sup>62</sup> Beide abrufbar unter: [www.amis-outlook.org](http://www.amis-outlook.org) > About.

wird durch die Schweiz nicht erfüllt: 2022 stammten weniger als 0,06 Prozent der weltweiten Weizenproduktion, weniger als 0,01 Prozent der weltweiten Maisproduktion und weniger als 0,002 Prozent der weltweiten Sojaproduktion aus der Schweiz.<sup>63</sup> Eine Teilnahme der Schweiz würde daher die weltweite Datenlage praktisch nicht verbessern. Die Schweiz ist zudem auch keine wichtige Drehscheibe für den physischen Handel mit Nahrungsmitteln auf globaler Ebene. Entsprechend besteht seitens AMIS kein Bedarf bzw. es liegt keine Anfrage vor, dass die Schweiz zur AMIS-Datenbank beiträgt. Wie in Ziffer 4.1.1 beschrieben, trägt die Schweiz jedoch indirekt namentlich über ihre Mitgliedschaften in der FAO, im IFAD und in der OECD, die ihrerseits alle eine Schlüsselfunktion in AMIS einnehmen, zu AMIS bei.

#### *Erhöhung der Transparenz beim Handel mit physischen Agrarrohstoffen*

Das Postulat wirft die Frage auf, ob die Schweiz dazu beitragen könnte, die Transparenz beim Handel mit physischen Agrarrohstoffen zu erhöhen, namentlich in Bezug auf die Lager- und Frachtkapazitäten von Schweizer Rohstoffhändlern. Ein solcher Beitrag könnte z. B. darin bestehen, in der Schweiz ansässige private Akteure dazu zu verpflichten, ihre weltweite Lagerhaltung für bestimmte Agrarrohstoffe offenzulegen. Aus Sicht des Bundesrates sollte aus den folgenden Überlegungen von einer solchen Massnahme abgesehen werden.

Erstens ist diese Massnahme nicht notwendig. Bei AMIS ist grundsätzlich die Lagerhaltung von allen Akteuren enthalten. Die von AMIS publizierten Schätzungen zur weltweiten Lagerhaltung reflektieren somit die Lagerhaltung sowohl von staatlichen als auch von privaten Akteuren für die durch AMIS abgedeckten Agrarrohstoffe. Die Schätzungen zur Lagerhaltung, die in die Datenbank von AMIS einfließen, werden von den jeweiligen Behörden der teilnehmenden Staaten aus einer nationalen Sichtweise vorgenommen. Das heisst, es geht um die Lagerhaltung innerhalb eines Landes. Die Lagerbestände werden dabei im Wesentlichen auf zwei verschiedene Arten gemessen: entweder durch Erhebungen oder basierend auf der Differenz zwischen Produktion und Verbrauch. Die letztgenannte Methode ist die meistverwendete und wirtschaftlichste Lösung. Wenn allerdings die Qualität der zugrunde liegenden Daten gering ist, kann sie problematisch sein. Im Gegensatz dazu sind regelmässige und repräsentative Bestandserhebungen kostspielig, können aber qualitativ bessere Informationen liefern, wenn sie gut konzipiert sind und sich an die Hauptakteure richten. Um die Datenqualität stetig zu verbessern, ist AMIS u. a. auch in der technischen Unterstützung der teilnehmenden Länder aktiv und hat in diesem Rahmen bspw. Leitlinien für die Planung und Durchführung von Getreidebestandserhebungen herausgegeben.<sup>64</sup>

Zweitens wäre es weitgehend wirkungslos, wenn die Schweiz hier ansässige private Akteure dazu verpflichten würde, ihre weltweite Lagerhaltung offenzulegen. Denn die Lageranlagen der bedeutenden Akteure befinden sich oftmals nicht in der Schweiz. Zwar haben grosse Lebensmittelproduzenten auch Lager in der Schweiz. Hingegen befinden sich die Lageranlagen der in der Schweiz ansässigen Agrarhandelsfirmen nicht in der Schweiz. Zudem handelt es sich bei diesen Unternehmen oftmals um multinationale Unternehmen mit Hauptsitz ausserhalb der Schweiz. Damit wäre es für sie relativ einfach, sich dem Zwang zur Offenlegung der Lagerhaltung zu entziehen, indem sie die Lager einer ausländischen Einheit übertragen (wenn sich diese nicht bereits zuvor im Eigentum einer ausländischen Einheit befunden haben). In solchen Fällen ist es kaum realistisch, dass die Schweiz eine Verpflichtung zur Transparenz durchsetzen könnte, zumal eine hoheitliche Durchsetzung auf ausländischem Staatsgebiet aufgrund des völkerrechtlichen Territorialitätsprinzips nicht möglich ist. Unternehmensgruppen mit Hauptsitz in der Schweiz könnten hingegen zu Transparenz für die gesamte Gruppe verpflichtet werden. Dies würde deren Wettbewerbsfähigkeit allerdings erheblich beeinträchtigen, solange ihre ausländische Konkurrenz nicht denselben Regeln unterworfen ist. Denn bei der Lagerhaltung handelt es sich um sensible Geschäftsgeheimnisse, die ein Unternehmen nicht ohne Weiteres mit seiner Konkurrenz teilen will. Diese Massnahme wäre somit nicht im Interesse der Schweiz.

---

<sup>63</sup> Quelle: FAOSTAT

<sup>64</sup> Vgl. AMIS (2017): *Guidelines for designing and implementing grain stock surveys* (abrufbar unter: [www.amis-outlook.org/resources-list/detail/en/c/853675](http://www.amis-outlook.org/resources-list/detail/en/c/853675)).

## 7 Schlussfolgerung

Die überwiegende Mehrheit der wissenschaftlichen Studien findet kaum Belege dafür, dass Spekulation mit Nahrungsmitteln einen preistreibenden Einfluss hat. Im Gegenteil, viele Studien kommen sogar zum Schluss, dass Spekulation einen dämpfenden Effekt auf die Preise hat.

Der Bundesrat ist deshalb unverändert der Ansicht, dass es wenig wahrscheinlich ist, dass spekulative Geschäfte auf den Rohstoffterminmärkten eine massgebliche Rolle für die Preisssteigerungen in den letzten 15 Jahren gespielt haben. Vielmehr sind die starken Preisschwankungen auf grundlegende Faktoren wie Wetterextreme, niedrige Lagerbestände, Exportbeschränkungen und geopolitische Ereignisse wie den Krieg in der Ukraine zurückzuführen.

Seit 2008 wurden sowohl auf internationaler Ebene als auch in der Schweiz umfangreiche Massnahmen getroffen, um die Transparenz auf den Märkten für Agrarrohstoffe zu erhöhen und deren Funktionsfähigkeit zu verbessern. Im Zentrum stehen dabei namentlich die Schaffung von AMIS sowie die international abgestimmte Regulierung der Warenterminmärkte, die auch in der Schweiz umgesetzt wurde. Weitere Massnahmen befinden sich in Umsetzung. Zudem hat sich die Schweiz sowohl auf multilateraler als auch auf bilateraler Ebene für die Stärkung der Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern eingesetzt.

Diese Fortschritte sind begrüssenswert. Dennoch ist davon auszugehen, dass die Preise der Agrarprodukte auch in Zukunft zeitweilig starke Schwankungen an den internationalen Märkten verzeichnen können. Denn die hauptsächlichen Treiber hinter Preisschwankungen sind grundlegende realwirtschaftliche Faktoren. Daran kann auch eine erhöhte Transparenz grundsätzlich nichts ändern. Im Allgemeinen kann Transparenz aber die Informationslage zumindest in einem gewissen Rahmen verbessern. Dies ist dem guten Funktionieren von Märkten grundsätzlich zuträglich und kann auch dämpfend auf Preisschwankungen wirken.

Die Schweiz hätte grundsätzlich zwei Optionen, mit denen sie die Transparenz potenziell weiter erhöhen könnte: eine direkte Teilnahme an AMIS oder eine Verpflichtung von hier ansässigen privaten Akteuren, ihre weltweite Lagerhaltung offenzulegen. Eine direkte Teilnahme an AMIS ist von AMIS allerdings nicht vorgesehen. Bei AMIS können andere Länder als jene der G20 nur auf Einladung und auf der Grundlage eines bedeutenden Anteils an der weltweiten Produktion und am Handel teilnehmen. Der weltweite Anteil der Schweiz an den von AMIS erfassten Produkten ist jedoch marginal. Eine Teilnahme der Schweiz würde daher die weltweite Datenlage praktisch nicht verbessern. Entsprechend besteht seitens AMIS kein Bedarf bzw. es liegt keine Anfrage vor, dass die Schweiz zur AMIS-Datenbank beiträgt. Eine Verpflichtung von hier ansässigen privaten Akteuren, ihre weltweite Lagerhaltung offenzulegen, ist nicht notwendig. Die Lagerhaltung von privaten Akteuren ist grundsätzlich in den Daten von AMIS reflektiert. Zudem wäre diese Massnahme weitgehend wirkungslos, da eine solche Verpflichtung in vielen Fällen relativ einfach umgangen werden könnte.

Vor diesem Hintergrund rät der Bundesrat von einer Umsetzung solcher zusätzlichen Massnahmen ab. Er wird sich in den relevanten internationalen Organisationen wie bspw. der FAO, dem IFAD, der OECD oder dem FSB jedoch weiterhin für eine Verbesserung der Transparenz auf den globalen physischen und finanziellen Märkten einsetzen. Solche Verbesserungen müssen auf internationaler Ebene angegangen werden, nicht unilateral. Ebenso wird er sich auf multilateraler und bilateraler Ebene weiterhin für die Stärkung der Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern einsetzen.

## 8 Anhang

### 8.1 Übersicht zu den Massnahmen

	Massnahmen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der physischen Märkte	Massnahmen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Terminmärkte
Preisanstiege 2008 und 2011–2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einführung und Weiterentwicklung des Agrarmarkt-Informationssystems (<i>Agricultural Market Information System</i>, AMIS)</li> <li>• Aufbau von Notvorräten in den Entwicklungsländern</li> <li>• <i>Initiative on Soaring Food Prices</i> der FAO</li> <li>• <i>Trade Monitoring Exercise</i> der WTO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklung von Best Practices für die Regulierung der Rohstoffterminmärkte (<i>Principles for the Regulation and Supervision of Commodity Derivatives Markets</i>; IOSCO)</li> <li>• Ausarbeitung von allgemeinen internationalen Standards für den Derivatehandel (FSB)</li> <li>• USA: <i>Dodd-Frank Act</i> (DFA)</li> <li>• EU: Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID II)</li> <li>• CH: Finanzmarktinfrastukturgesetz (FinfraG)</li> </ul>
Preisanstiege 2021–2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schwarzmeer-Getreide-Initiative (Juli 2022–Juli 2023)</li> <li>• Ausweitung der in AMIS erfassten Produkte</li> <li>• <i>Food Import Financing Facility</i> (FIFF) durch die FAO</li> <li>• Austausch informeller Lageberichte über Agrarmassnahmen infolge der Covid-19-Pandemie unter WTO-Mitgliedern</li> <li>• Schaffung eines WTO-Arbeitsprogramms zur Unterstützung der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) und der nettoimportierenden Entwicklungsländer (NFIDC)</li> <li>• Mehr Handlungsspielraum für WTO-Mitglieder beim Kauf von Produkten für staatliche Lagerhaltungsprogramme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analysebericht zu den Aspekten der finanziellen Stabilität der Rohstoffmärkte des FSB</li> <li>• CH: Revision des FinfraG (läuft aktuell)</li> </ul>

## 8.2 Wissenschaftliche Literatur zu den Auswirkungen der Spekulation auf die Preise von Nahrungsmitteln

### In Ziffer 3.2 erwähnte Artikel:

Algieri, B., & Leccadito, A. (2019). Price volatility and speculative activities in futures commodity markets: A combination of combinations of p-values test. *Journal of Commodity Markets*, 13, 40–54. <https://doi.org/10.1016/j.jcomm.2018.05.008>.

Bohl, M. T., & Sulewski, C. (2019). The impact of long-short speculators on the volatility of agricultural commodity futures prices. *Journal of Commodity Markets*, 16, 100085. <https://doi.org/10.1016/j.jcomm.2019.01.001>.

Bohl, M. T., Pütz, A., & Sulewski, C. (2021). Speculation and the informational efficiency of commodity futures markets. *Journal of Commodity Markets*, 23, 100159. <https://doi.org/10.1016/j.jcomm.2020.100159>.

Boyd, N. E., Harris, J. H., & Li, B. (2018). An update on speculation and financialization in commodity markets. *Journal of Commodity Markets*, 10, 91–104. <https://doi.org/10.1016/j.jcomm.2018.05.005>.

Haase, M., Huss, M., & Zimmermann, H. (2018). Guilty speculators? Range-based conditional volatility in a cross-section of wheat futures. *Journal of Commodity Markets*, 10, 29–46. <https://doi.org/10.1016/j.jcomm.2017.10.001>.

Haase, M., Seiler Zimmermann, Y., & Zimmermann, H. (2016). The impact of speculation on commodity futures markets – A review of the findings of 100 empirical studies. *Journal of Commodity Markets*, Volume 3, Issue 1, S. 1–15. <https://doi.org/10.1016/j.jcomm.2016.07.006>.

Lawson, J., Alam, M. R., & Etienne, X. (2021). Speculation and food-grain prices. *Applied Economics*, 53(20), 2305–2321. <https://doi.org/10.1080/00036846.2020.1859451>.

Ludwig, M. (2019). Speculation and its impact on liquidity in commodity markets. *Resources Policy*, 61, 532–547. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2018.05.005>.

Staugaitis, A. J., & Vaznonis, B. (2022). Financial Speculation Impact on Agricultural and Other Commodity Return Volatility: Implications for Sustainable Development and Food Security. *Agriculture*, 12(11), 1892. <https://www.mdpi.com/2077-0472/12/11/1892>.

Wimmer, T., Geyer-Klingenberg, J., Hütter, M., Schmid, F., & Rathgeber, A. (2021). The impact of speculation on commodity prices: A Meta-Granger analysis. *Journal of Commodity Markets*, Volume 22. <https://doi.org/10.1016/j.jcomm.2020.100148>.

### Weitere konsultierte Artikel:

Baptista Palazzi, R., Figueiredo Pinto, A. C., Klotzle, M. C., & Meira De Oliveira, E. (2020). Can we still blame index funds for the price movements in the agricultural commodities market? *International Review of Economics & Finance*, 65, 84–93. <https://doi.org/10.1016/j.iref.2019.10.001>.

Dimpfl, T., Flad, M., & Jung, R. C. (2017). Price discovery in agricultural commodity markets in the presence of futures speculation. *Journal of Commodity Markets*, 5, 50–62. <https://doi.org/10.1016/j.jcomm.2017.01.002>.

Haase, M., & Seiler Zimmermann, Y. (2019). Permanent and transitory price shocks in commodity futures markets and their relation to speculation. *Empirical Economics*, 56, 1359–1382. <https://doi.org/10.1007/s00181-017-1387-2>.

Sifat, I., Ghafoor, A., & Ah Mand, A. (2021). The COVID-19 pandemic and speculation in energy, precious metals, and agricultural futures. *Journal of Behavioral and Experimental Finance*, 30, 100498. <https://doi.org/10.1016/j.jbef.2021.100498>.

Staugaitis, A. J., & Vaznonis, B. (2022). Short-Term Speculation Effects on Agricultural Commodity Returns and Volatility in the European Market Prior to and during the Pandemic. *Agriculture*, 12(5), 623. <https://doi.org/10.3390/agriculture12050623>.

van Huellen, S. (2020). Too much of a good thing? Speculative effects on commodity futures curves. *Journal of Financial Markets*, 47, 100480. <https://doi.org/10.1016/j.finmar.2018.12.001>.

Zhou, L., Zhang, R., & Huang, J. (2019). Investor trading behavior on agricultural future prices. *The North American Journal of Economics and Finance*, 47, 365–379. <https://doi.org/10.1016/j.najef.2018.05.004>.

### 8.3 Wortlaut des Postulates

#### **Postulat 22.3870 Aussenpolitische Kommission NR vom 27. Juni 2022: Spekulation mit Nahrungsmitteln**

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht vorzulegen, welcher aufzeigt, welchen Einfluss die Spekulation mit Nahrungsmitteln auf die Preise der Grundnahrungsmittel hat. Der Bericht soll mindestens folgende Punkte abdecken:

- Die Massnahmen, welche nach der letzten Nahrungsmittelkrise 2008 empfohlen wurde und deren Umsetzung in der Schweiz.
- Die G7 Landwirtschaftsminister kommen zum Schluss, dass sie die Märkte, die das Lebensmittelsystem beeinflussen, einschliesslich der Terminmärkte, genau beobachten müssen, um vollständige Transparenz zu gewährleisten. Ein solches Monitoring ist auch in der Schweiz nötig. Entsprechend sollte die Transparenz für derivative Finanzgeschäfte und den physischen Handel mit Agrarrohstoffen (Lager- und Frachtkapazitäten von CH-Händlern) erhöht werden. Der Bericht soll die möglichen Massnahmen aufzeigen, welche die Transparenz erhöhen.
- Den Spielraum, welche die Schweiz hat, um die Transparenz zu erhöhen.

Eine Minderheit der Kommission (Büchel, Aebi, Farinelli, Geissbühler, Grüter, Köppel, Page, Portmann, Silberschmidt) beantragt, das Postulat abzulehnen.

#### **Begründung**

Nach Angaben der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) sind die Lebensmittelpreise um 34 Prozent höher als letztes Jahr um diese Zeit und waren seit 1990, als die FAO mit der Aufzeichnung begann, noch nie so hoch. Die Weltbank schätzt, dass jeder Anstieg der Lebensmittelpreise um einen Prozentpunkt 10 Millionen Menschen weltweit in extreme Armut stürzt.

Auch die Zahl der Hungernden nimmt zu. Zudem steigen die Kosten für die Humanitäre Hilfe. Das Welternährungsprogramm (WFP) bekannt gegeben, dass es sich bereits mit einem Kostenanstieg von 50 Prozent für seine weltweiten Aktivitäten konfrontiert sieht.

Die Wissenschaft und ExpertInnen sind sich nicht einig über den Einfluss von Nahrungsmittelspekulation auf die Preisbildung an den Rohstoffmärkten. Allerdings sind die Studien, die die Indizien und Belege für diese Einflussnahme liefern, inzwischen zahlreich vertreten.

Der Einfluss der Spekulation zeigte sich bereit während der Nahrungsmittelkrise 2007–2008: Die Preise für Mais stiegen um 70 Prozent, für Reis um 180 Prozent und für Weizen um 120 Prozent im Vergleich zum Stand von Mitte 2007. Mindestens 40 Millionen Menschen wurden dadurch in die Hungersnot getrieben. Gemäss Jayati Ghosh (indische Entwicklungsökonomin) lassen sich solche Preisschwankungen nicht durch kurzfristige Angebots- und Nachfragefaktoren oder andere realwirtschaftliche Tendenzen erklären. Stattdessen sind diese akuten Preisschwankungen eindeutig das Ergebnis spekulativer Aktivitäten auf diesen Märkten.