

# NAHRUNGSMITTELSPEKULATION DURCH ÖFFENTLICHE INSTITUTIONEN

## Verletzung des Menschenrechts auf Nahrung

FIAN Suisse/Schweiz



Michael Nanz

22.01.2016

### INHALT

1	ZUSAMMENFASSUNG .....	2
2	SPEKULATION AUF AGRARROHSTOFFE.....	2
2.1	Das Phänomen der Spekulation auf Agrarrohstoffe .....	2
2.1.1	Kommerzielle Spekulation .....	2
2.1.2	Finanzielle Spekulation .....	3
2.1.3	Auswirkungen auf die Grundnahrungsmittelpreise .....	3
2.2	Verletzung des Rechts auf Nahrung durch Spekulation .....	4
2.3	Die Beteiligung an der Spekulation über Geldanlagen .....	4
3	BETEILIGUNG ÖFFENTLICHER INSTITUTIONEN .....	5
3.1	Überblick.....	5
3.2	Kantonalbanken .....	5
3.3	Öffentliche Versicherungen, Pensionskassen und andere öffentliche Betriebe .....	5
3.4	Bund, Kantone und Gemeinden .....	7
4	MENSCHENRECHTLICHE ANALYSE .....	7
4.1	Rechtsgrundlagen und menschenrechtliche Verpflichtungen .....	7
4.2	RechtsträgerInnen.....	8
4.3	Verpflichtungsträger .....	8
5	DIE EINLÖSUNG DER MENSCHENRECHTLICHEN VERPFLICHTUNGEN .....	8
5.1	Überblick.....	8
5.2	Bundesrat und Bundesparlament.....	8
5.3	Kantonale und kommunale Exekutiven .....	9
5.4	Kantonale und kommunale Legislativen .....	9
5.5	Kantonalbanken .....	9
5.6	Öffentliche Pensionskassen, Versicherungen und Betriebe .....	10
5.7	Volksinitiative gegen Nahrungsmittelspekulation .....	10



## 1 ZUSAMMENFASSUNG

- ▶ Seit der Jahrtausendwende drangen Investoren, Banken, Fonds und institutionelle Anleger mit **Unsummen von branchenfremdem Kapital** in die internationalen Agrarrohstoffmärkte ein. Dieser spekulative Kapitalzufluss trägt in Entwicklungsländern zu **Preissteigerungen** sowie zu häufigeren und stärkeren **Preisschwankungen bei Grundnahrungsmitteln** bei.
- ▶ Steigende Grundnahrungsmittelpreise schlagen sich bei ärmeren Bevölkerungskreisen in **mehr Unterernährung und mehr Hunger, mehr Armut und mehr Krankheiten** nieder und können zu Ausfall der Schulbildung, Verlust der Arbeitsstelle oder des Pachtlandes führen. Häufigere und stärkere Preisschwankungen **behindern Investitionen in der Landwirtschaft**.
- ▶ Die Beteiligung an der Spekulation mit Agrarrohstoffen erfolgt über Fonds und strukturierte Produkte. **Banken und Investment-/Fondsgesellschaften** bieten diese Finanzprodukte an. Anleger – **Versicherungen, Pensionskassen, Gemeinwesen** (Bund, Kantone, Gemeinden), **Unternehmen und Private** – investieren in diese Anlagemöglichkeiten. Anbieter und Anleger **verstossen damit gegen das Recht auf Nahrung**.
- ▶ **Kantonalbanken** bieten Anlagemöglichkeiten an, über die über 200 Mio. Franken in Agrarrohstoffe investiert sind. **Öffentliche Pensionskassen** haben über 130 Mio. Franken in Agrarrohstoffen angelegt. Demgegenüber verzichten verschiedene Kantonalbanken auf das aktive Angebot solcher Anlagen, und manche öffentliche Institutionen investieren nicht in solche, z.T. aufgrund eines expliziten Ausschlusses in den Anlagerichtlinien.
- ▶ Während beim Bund Agrarrohstoffe keine zulässige Anlageklasse sind, ist die **Situation bei Kantonen, Städten und Gemeinden noch weithin unbekannt**.
- ▶ Staaten – Regierungen, Verwaltungen, Parlamente und öffentliche Betriebe aller Stufen – sind **völkerrechtlich verpflichtet, die Menschenrechte zu achten** und, je nach ihrer Aufgabe, auch **vor Beeinträchtigungen durch Dritte zu schützen**. Diese Verpflichtung gilt **auch gegenüber Menschen im Ausland**.
- ▶ In Wahrnehmung der menschenrechtlichen Schutzpflicht müssen **Bundesrat und Parlament** ein **Verbot von Anlagen in und Spekulation auf Agrarrohstoffen und Nahrungsmitteln** erlassen; zulässig sollen nur noch Verträge zwischen Produzenten und Händlern über die preisliche und terminliche Absicherung bleiben.
- ▶ In Wahrnehmung der menschenrechtlichen Achtungspflicht sind die **kantonalen und kommunalen Exekutiven, Pensionskassen, Versicherungen und Betriebe** aufgefordert, in ihren **Anlagerichtlinien** Anlagen in Agrarrohstoffen explizit auszuschliessen und die **Portfolios** entsprechend zu bereinigen. Die **kantonalen und kommunalen Legislativen** sind aufgefordert, ihre Exekutiven hierzu zu verpflichten.
- ▶ In Wahrnehmung der menschenrechtlichen Achtungspflicht sind die **Kantonalbanken** verpflichtet, **keine Anlagemöglichkeiten anzubieten, die sich auf Agrarrohstoffe und Nahrungsmittel beziehen**, solche Anlageformen zu schliessen und den Ausschluss in Leitbild oder Strategie verbindlich festzuhalten.

## 2 SPEKULATION AUF AGRARROHSTOFFE

### 2.1 Das Phänomen der Spekulation auf Agrarrohstoffe

#### 2.1.1 Kommerzielle Spekulation

Agrarrohstoffe – Weizen, Mais, Reis, Sojabohnen, Zucker, Kakao, Kaffee, Baumwolle, Vieh u.a. – werden auf Spotmärkten und Terminmärkten gehandelt. Auf den Spotmärkten werden physische Rohstoffe zwischen Produzenten und Verarbeitern gehandelt. Auf den Terminmärkten werden Kontrakte abgeschlossen, die berechtigen bzw. verpflichten, eine bestimmte Menge eines Rohstoffs an einem festgelegten Termin zu einem zuvor ausgehandelten Preis zu liefern. So weiss der Produzent schon vor der Ernte, welche Menge er wann zu welchem Preis verkaufen kann. Die Abnehmer der Ware wissen, mit welchen Preisen sie kalkulieren können.

Auf den Terminmärkten sind kommerzielle Händler (Produzenten und Konsumenten von physischen Rohstoffen) und nichtkommerzielle Händler tätig. Letztere verfügen nicht über physische Rohstoffe, sondern übernehmen gegen eine Prämie das Preisrisiko von kommerziellen Händlern und hoffen, von den Preisentwicklungen zu profitieren. Die Tätigkeit beider Gruppen entspricht dem, was man kommerzielle bzw. «nützliche Spekulation» nennt.

### 2.1.2 Finanzielle Spekulation

In den 1990er-Jahren und insbesondere ab 2000 - nach dem Zusammenbruch des Immobilienmarktes - drangen zahlreiche Finanzinvestoren, Banken, Hedge Funds und institutionelle Anleger mit über Hundert Milliarden Dollar in die Terminmärkte ein. Indexinvestoren und institutionelle Anleger (Pensionskassen, Stiftungen, Lebensversicherungen) setzen auf langfristig steigende Preise. «Money Manager» spekulieren auf kurzfristig steigende beziehungsweise fallende Rohstoffpreise. Diese rein finanzielle und exzessive Spekulation, die nichts mehr mit dem Handel landwirtschaftlicher Produkte zu tun hat, kann schädlich sein.

Noch zu Beginn der 1990er Jahre gab es Begrenzungen für die Anzahl von Termingeschäften pro Akteur (so genannte Positionslimiten). Gegen Ende des Jahrzehnts erreichten massive Lobbyingbestrebungen eine Liberalisierung der Finanzmärkte und damit eine Aufweichung der Positionslimiten. Banken konnten nun auch direkt Terminkontrakte an die Kunden verkaufen und den Handel an der Börse umgehen («Over The Counter», OTC).

Bis 2000 betrug der Anteil der Kontrakte, die zu spekulativen Zwecken gehandelt wurden, höchstens 20 Prozent. Das hat sich radikal verändert. Heute liegt ihr Anteil wegen der neuen Finanzinvestoren bei 80 Prozent oder mehr. Das Volumen der börsengehandelten Kontrakte auf Rohwaren ist 20 bis 30 Mal höher als die Produktion der jeweiligen Rohwaren selber. **Nahrungsmittel bzw. die ihnen vorgelagerten Agrarrohstoffe sind von einem lebenswichtigen (Kultur-)Gut zu einer spekulativen Geldanlage geworden.** Die zur Preisabsicherung gegründeten Warenterminbörsen werden **von branchenfremden Finanzinstitutionen zu rein spekulativen Zwecken missbraucht.** Dieser Prozess wird auch als **Finanzialisierung** bezeichnet: Die Rohwarenmärkte sind Teil des Finanzmarktes geworden. Die Preise werden nicht mehr von den Bedürfnissen der Konsumentinnen und Bauern bestimmt, sondern von den Strategien und Motiven der Finanzakteure, womit sie auch in die Abhängigkeit von Devisen- und Aktienmärkten geraten sind.<sup>1</sup>

### 2.1.3 Auswirkungen auf die Grundnahrungsmittelpreise

Unsummen von branchenfremdem Kapital haben die Agrarrohstoffmärkte geflutet. Die Anlagestrategien, die Kauf- und Verkaufsentscheide nehmen zwangsläufig Einfluss auf die Rohstoffpreise. Die Preisentwicklung an den realen Rohstoffmärkten (Spotmärkten) bis hinunter zum direkten Geschäft zwischen Bauer und Händler orientiert sich unter anderem an der Preisentwicklung auf den Warenterminmärkten. Hunderte von wissenschaftlichen Studien haben mittlerweile untersucht, ob, wie und wie stark die finanzielle Spekulation auf den Warenterminmärkten die Grundnahrungsmittelpreise beeinflusst.

Ein wesentlicher Anteil kommt zumindest zum Schluss, dass die Spekulation mit hoher Wahrscheinlichkeit **zu Preissteigerungen beiträgt oder solche sogar anschiebt und zu häufigeren und stärkeren Preisschwankungen beiträgt.** Selbst die Weltbank<sup>2</sup>, die UNO<sup>3</sup>, die USA und die EU, Wissenschaftler der ETH<sup>4</sup> sowie verschiedene Banken und Anlagemanager selbst haben solche Zusammenhänge anerkannt.

Die Pensionskasse der Stadt Zürich hat über 60 Millionen Fr. im Nahrungsmittelbereich angelegt (vgl. Kap. 3.3). Interessanterweise anerkennt dabei auch der Stadtrat von Zürich: «Starke Preiserhöhungen von Nahrungsmitteln können, neben den natürlichen Schwankungen von Angebot und Nachfrage, auch durch einen starken Zufluss von Anlagegeldern mit verursacht werden», wie er in der [Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage](#) schreibt.

---

<sup>1</sup> Kapitel abgefasst unter Verwendung von Texten aus der Studie «[Nahrungsmittelspekulation – \(k\)ein Problem?](#)» von Alliance Sud und aus dem [Fact Sheet zur Nahrungsmittelspekulation](#) von Brot für alle und Fastenopfer

<sup>2</sup> The World Bank (2013): Global Economic Prospects, Commodity Markets Outlook, Volume 2 und The World Bank, J. Baffes, T. Haniotis (2010): Placing the 2006/08 Commodity Price Boom into Perspective, in: Policy Research Working Paper 5371

<sup>3</sup> UNCTAD, D. Bicchetti, N. Maystre (2012): The synchronized and long-lasting structural change on commodity markets: evidence from high frequency data / UNCTAD (2012): Don't blame the physical markets: Financialization is the root cause of oil and commodity price volatility. [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2012d1\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2012d1_en.pdf)

<sup>4</sup> Vladimir Filimonov, David Bicchetti, Nicolas Maystre, Didier Sornette (2013): Quantification of the High Level of Endogeneity and of Structural Regime Shifts in Commodity Markets, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2237392](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2237392)

## 2.2 Verletzung des Rechts auf Nahrung durch Spekulation

In den Ländern des globalen Südens geben ärmere Bevölkerungskreise 50 – 90 % ihres Einkommens für Nahrungsmittel aus. Steigen die Nahrungsmittelpreise, hat dies unmittelbar verheerende Folgen: Die ärmeren Menschen können sich weniger Nahrungsmittel leisten, die Ernährung wird einseitiger und qualitativ schlechter. Pro Prozentpunkt Preisanstieg bei Grundnahrungsmitteln steigt die Zahl der Menschen, die von Hunger bedroht sind, um 16 Millionen Menschen an, wie es die ehemalige deutsche Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul zusammengefasst hat. **Bisher ausreichend versorgte Menschen erleiden Unterernährung; bei bereits unterernährten Menschen nehmen Unterernährung und Hunger weiter zu.** Geben sie einen grösseren Anteil ihres dürftigen Einkommens für Lebensmittel aus, bedeutet diese **empfindliche Abstriche bei andern lebenswichtigen Bedürfnissen: Gesundheitsausgaben, Schuldzinszahlungen, Schulgebühren, Transportkosten zur Arbeitsstelle** usw. Eine weitere Konsequenz ist der Verkauf von Hab und Gut oder die Verschuldung, um das Überleben zu sichern.

Die daraus resultierenden Folgen sind verheerend und selbstverstärkend: **Mehr Armut, mehr Krankheiten, Ausfall der Schulbildung, Verlust der Arbeitsstelle, Schuldknechtschaft, Vertreibung wegen eingestellter Zinszahlungen** usw. Hungernde Menschen können nicht normal wachsen, lernen und arbeiten. Sie sind anfällig für Infektionskrankheiten und Parasiten. Am schlimmsten trifft Unterernährung Mütter und Kinder während der ersten fünf Lebensjahre: Fast ein Drittel aller Kinder in Entwicklungsländern kommt untergewichtig zur Welt. Nicht nur das in verschiedenen UN-Abkommen verankerte Menschenrecht auf Nahrung wird massiv verletzt, sondern ebenso weitere Menschenrechte wie diejenigen auf Gesundheit, auf Arbeit und Einkommen, auf Bildung.

**Auch bei Preissteigerungen ist Nahrung in der Regel weiterhin ausreichend vorhanden, doch kann sie nicht mehr in ausreichendem Mass gekauft werden.** Damit ist ein **wesentlicher Aspekt des Menschenrechts auf Nahrung nicht mehr gewährleistet: der «wirtschaftliche Zugang».** Diesen hat der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) in seinem [Allgemeinen Kommentar Nr. 12](#) zum Recht auf Nahrung folgendermassen umschrieben: «Wirtschaftlicher Zugang bedeutet, dass die mit dem Erwerb von Nahrungsmitteln für eine angemessene Ernährung verbundenen finanziellen Aufwendungen einer Person oder eines Haushalts nicht so hoch sein sollen, dass die Befriedigung anderer grundlegender Bedürfnisse gefährdet oder beeinträchtigt wird. Wirtschaftlicher Zugang [...] ist ein Mass dafür, inwieweit das Recht auf angemessene Nahrung zufriedenstellend gesichert ist.»

Mit **einseitigerer und qualitativ schlechterer Nahrung** ist zudem **das menschenrechtliche Erfordernis der Angemessenheit nicht mehr erfüllt:** Die Nahrung muss – wiederum gemäss Allgemeinem Kommentar Nr. 12 - Wachstum, Entwicklung und Erhaltung von Körper und Geist und körperliche Tätigkeiten ermöglichen bzw. den Ernährungsbedürfnissen entsprechen, die sich aus Alter, Lebensumständen, Gesundheit, Beruf, Geschlecht u.a. des Individuums ergeben.

Kleinbauern und Pächter profitieren in der Regel nicht von Preissteigerungen, da diese von Zwischenhändlern abgeschöpft werden, bevor sie bei den ProduzentInnen ankommen. Hingegen erhöhen häufigere und stärkere Preisschwankungen das **Investitionsrisiko**, da bei Preisausschlägen nach unten – die in der Regel bei den ProduzentInnen ankommen – Investitionen nicht mehr rentieren bzw. Schulden nicht mehr zurückbezahlt werden können. Eine Zurückhaltung bei den Investitionen, die vielerorts dringend notwendig wären, ist sowohl auf der Haushalts- wie höheren Ebenen nachteilig: Eine **geringere Produktivität** schmälert die Einkommen und damit die Kaufkraft der bäuerlichen Haushalte. Dies **behindert die wirtschaftliche Entwicklung** der ländlichen Gegenden und der Beitrag der Landwirtschaft zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

## 2.3 Die Beteiligung an der Spekulation über Geldanlagen

Die Beteiligung an der Spekulation auf Agrarrohstoffe erfolgt über sogenannte **Investment- bzw. Indexfonds und strukturierte Produkte wie z.B. Tracker-Zertifikate.** Meist handelt es sich um diversifizierte Finanzprodukte, die z.B. verschiedene Rohstoffe umfassen, von denen ein Teil Agrarrohstoffe sind.

**Banken und Investment-/Fondsgesellschaften** bieten diese Finanzprodukte an. Anleger – **Versicherungen, Pensionskassen, Gemeinwesen (Bund, Kantone, Gemeinden), Unternehmen und Private** – investieren in diese Anlagemöglichkeiten. Es gibt also **eine Anbieter- und eine Nachfragerseite**, was bei der Einlösung der menschenrechtlichen Verpflichtungen von Belang ist (s. Kap. 4.3 und 5).

Die Recherche [«Investitionen von Schweizer Banken in Agrarrohstoffe»](#) (2013) von Brot für alle und Fastenopfer versuchte, das über Schweizer Finanzinstitute in Agrarrohstoffe angelegte Finanzvolumen zu ermitteln. Die Untersuchung von 14 Finanzinstituten förderte ein **Anlagevolumen von 3.6 Milliarden Franken in Agrarrohstoffe** zutage, **wovon 1.1 Milliarden Franken in Grundnahrungsmittel** investiert waren. Allerdings ist damit **nicht das gesamte investierte Volumen erfasst.** Während die Recherche z.B. bei der Zürcher Kantonalbank ein auf Agrarrohstoffe

bezogenes Volumen von ca. 47 Millionen Franken ermittelte, kamen bei einer Besprechung zwischen FIAN Schweiz, Brot für alle und der ZKB nochmals ca. 70 Millionen Franken zutage, die über zwei andere Produkte angelegt sind.

**Banken und Fonds, die Anlageformen anbieten, die sich auf Agrarrohstoffe und Nahrungsmittel beziehen, verstossen gegen das Menschenrecht auf Nahrung. Staatliche Körperschaften und private Unternehmen, die als Anleger in solche Anlageformen investieren, verletzen bzw. verstossen gegen das Recht auf Nahrung.**

### 3 BETEILIGUNG ÖFFENTLICHER INSTITUTIONEN

#### 3.1 Überblick

Öffentliche Institutionen unterliegen – im Unterschied zu privaten Unternehmen und Privatpersonen – direkten menschenrechtlichen Verpflichtungen (s. Kap. 4). Deshalb ist deren menschenrechtsverletzende Beteiligung an der Spekulation besonders stossend und richtet sich das Augenmerk von FIAN als Menschenrechtsorganisation in erster Linie auf sie.

Öffentliche Institutionen finden sich als Fondsanbieter auf der Angebotsseite (Kantonalbanken, s. Kap. 3.2) und als Anleger auf der Nachfrageseite (öffentliche Versicherungen, Pensionskassen und Betriebe, s. Kap. 3.3 sowie Bund, Kantone und Gemeinden, s. Kap. 3.4).

#### 3.2 Kantonalbanken

Gemäss der Recherche [«Investitionen von Schweizer Banken in Agrarrohstoffe»](#) bieten folgende Kantonalbanken Anlagemöglichkeiten in Agrarrohstoffe an, in die **über 200 Millionen Franken** investiert sind (Stand 2013):

Finanzinstitut	Fonds	Volumen in Agrarrohstoffen (gerundet auf Mio. CHF)
Waadtländer Kantonalbank	BCV Diapason Commodity Fund (CHF/EUR/USD) A	49
Zürcher Kantonalbank	ZKB Rohstoff Fonds CHF Klasse A	31
	ZKB Rohstoff Fonds USD Klasse A	16
	ZKB-CIF Commodity Index <sup>5</sup>	70
	ZKB Q-MAT <sup>5</sup>	
Swisscanto Holding AG <sup>6</sup>	Swisscanto (CH) Commodity Selection Fund A	42
<b>Total</b>		<b>208</b>

Das von der Recherche ermittelte Volumen ist relativ zurückhaltend berechnet, denn sie berücksichtigt weder traditionelle Fonds noch Hedgefonds, welche institutionellen Kunden (zum Beispiel Pensionskassen) und gewissen sehr wohlhabenden Kunden direkt verkauft werden. Auch beinhalten sie weder die internen Banktransaktionen noch die strukturierten Produkte auf Rohstoffen. Auch wurden die zahlreichen ausländischen Finanzinstitute, die einen Sitz in der Schweiz haben, nicht einbezogen.

Auch wenn bei den übrigen Kantonalbanken keine Fonds mit Agraranteilen gefunden wurden, heisst dies nicht, dass sie nicht in entsprechende Anlagen involviert sind. Möglicherweise vermitteln sie ihren Kunden auf Wunsch Drittprodukte mit Agraranteilen bzw. die obengenannten, von der Recherche nicht erfassten Produkte.

#### 3.3 Öffentliche Versicherungen, Pensionskassen und andere öffentliche Betriebe

Insbesondere Versicherungen und Pensionskassen, die Milliarden von Franken an Prämiegeldern anlegen müssen, suchen nach Anlagemöglichkeiten. Zu den öffentlichen Versicherungen zählen z.B. die öffentlichen Sozialversicherungen inklusive SUVA und IV. Aber auch öffentliche Betriebe mit eigenen Haushalten wie z.B. die SBB, die Post,

<sup>5</sup> bekannt geworden im Rahmen einer Besprechung zwischen FIAN Schweiz, Brot für alle und der ZKB am 14. März 2014

<sup>6</sup> Asset Manager der 24 Kantonalbanken

kantonale und kommunale Verkehrsbetriebe und Energieversorgungsunternehmen müssen ihre Gelder anlegen. Sofern die Anlagerichtlinien Agrarrohstoffe explizit zulassen bzw. nicht explizit ausschliessen, ist es möglich, dass Gelder in dieser Kategorie angelegt werden.

Im Frühling 2014 befragte Brot für alle dazu die 650 grössten Schweizer Vorsorgeinstitutionen. Die meisten Pensionskassen schwiegen jedoch zum heiklen Thema; nur 58 gaben Auskunft. Unter diesen befinden sich 22 öffentlich-rechtliche Pensionskassen sowie privatrechtliche Pensionskassen mit Mehrheitsbeteiligung der öffentlichen Hand und privatrechtliche Pensionskassen, die zu einer Institution des öffentlichen Rechts gehören.

**Von diesen 22 Pensionskassen investieren sieben in Agrarrohstoffe** mit einem Kapital von insgesamt ca. 68 Mio. Franken:

Pensionskasse	Status der Pensionskasse	Volumen in Agrarrohstoffen (Mio. CHF)
<b>Pensionskasse der evang.-ref. Gesamtkirchengemeinde Bern</b>	öffentlich-rechtlich	0.1
<b>Caisse de Prévoyance de L'état du Valais</b>	öffentlich-rechtlich	11.3
<b>Pensionskasse Solothurn</b>	öffentlich-rechtlich	13.7
<b>Pensionskasse des Kantons Glarus</b>	öffentlich-rechtlich	0.3
<b>PRESV-Prévoyance Santé Valais</b>	privat-rechtlich (mit Mehrheitsbeteiligung der öffentlichen Hand)	1.7
<b>Pensionskasse SBB</b>	privat-rechtlich, jedoch zu einer Institution des öffentlichen Rechts <sup>7</sup> gehörend	40.0
<b>Caisse de Prévoyance du Clerge du Diocèse de Lausanne</b>	privat-rechtlich, jedoch zu einer Institution des öffentlichen Rechts gehörend	0.7
<b>Total</b>		<b>67.8</b>

Bei zwei Pensionskassen sehen die Anlagerichtlinien Agrarrohstoffe explizit als Teil des Portfolios vor; die Anlagerichtlinien der übrigen fünf Pensionskassen erwähnen Agrarrohstoffe nicht explizit. Bei acht der 15 Pensionskassen, die nicht in Agrarrohstoffe investieren, schliessen die Anlagerichtlinien solche Investitionen explizit aus.

Von der **Pensionskasse der Stadt Zürich** ist aufgrund der [Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage](#) bekannt, dass sie ebenfalls in Nahrungsmittel investiert: «Die PKZH investiert derzeit gut 2,5 Prozent ihres Vermögens in Commodities. [...] Zum Teuerungsausgleich gehören auch Anlagen in Nahrungsmittel [...]», schreibt der Stadtrat. Und weiter: «Die PKZH investiert nur einen kleinen Teil ihrer Rohstoffanlagen im Nahrungsmittelbereich (rund 15 Prozent der Rohstoffanlagen oder 0,4 Prozent des Gesamtvermögens).» Rechnet man den «kleinen Teil» anhand des Gesamtvermögens von Fr. 15'588'903'756 (15.6 Mia. Fr., gemäss [Geschäftsbericht 2014](#)) um, kommt man auf die gewaltige Summe von **62.4 Mio. Fr.!**

Demgegenüber investieren **grosse Pensionskassen wie Publica (die Vorsorgeinstitution des Bundes) oder die Pensionskassen der Kantone Zürich, Genf, Bern, Freiburg und Luzern nicht in Finanzinstrumente auf der Basis von Nahrungsmitteln.**

Auf Bundesebene wirft die [Beantwortung der Interpellation Wermuth](#) durch den Bundesrat etwas Licht in die Verhältnisse: «Auch im Fall von **Postfinance** sind Agrarrohstoffe gemäss Anlagereglement des Verwaltungsrates **keine bewilligte Anlageklasse**. Im **ETH-Bereich** erlässt der ETH-Rat gestützt auf die Tresorerievereinbarung zwischen der Eidgenössischen Finanzverwaltung und dem ETH-Rat Anlagerichtlinien. Zwar werden darin Rohstoffe (einschliesslich Agrarrohstoffe) als Anlageklasse nicht erwähnt und wären **grundsätzlich zulässig, indes hält auch der ETH-Bereich keine solchen Vermögensanlagen**. [...] Die gesetzlichen Grundlagen für die Anlagepolitik des **Ausgleichsfonds AHV/IV/EO** finden sich in Artikel 108 AHVG (SR 831.10), für **Publica** in Artikel 11 Absatz 3 Buchstabe d und Artikel 15 des Publica-Gesetzes (SR 172.222.1) und für die **Pensionskassen der bundesnahen Unternehmen** in Artikel 71 Absatz 1 BVG (SR 831.40) sowie in den Artikeln 50ff. BVV2 (SR 831.441.1), an denen sich auch die **Suva** orientiert. [...] Eine Umfrage bei diesen Institutionen hat Folgendes aufgezeigt: In keinem Anlagereglement

<sup>7</sup> Gemäss Bundesgerichtsurteil ist die SBB «eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft des öffentlichen Rechts und damit als Institut des öffentlichen Rechts im Sinne von Art. 2 lit. d FusG zu qualifizieren».

werden Agrarrohstoffe als Anlageklasse explizit erwähnt, d. h., sie werden auch nicht ausgeschlossen. Während **einzelne Organisationen keine Vermögenswerte in Agrarrohstoffen** angelegt haben, **hält eine Mehrheit geringfügige Anlagen in Rohstoff-Fonds, die in der Regel zu rund einem Drittel Agrarrohstoffe umfassen**; [...] Publica hat auf Anfrage bestätigt, dass sie in der Anlageklasse Agrarrohstoffe keine Vermögenswerte hält». Was «geringfügige Anlagen» tatsächlich bedeuten kann, haben wir oben am Beispiel der Pensionskasse der Stadt Zürich gesehen.

Der Verwaltungsratsausschuss der **Ausgleichsfonds AHV/IV/EO** beschloss gemäss Jahresbericht 2014, ab 2015 im Rohstoffbereich **auf Agrarrohstoffe und Viehwirtschaft zu verzichten** und nur noch in Energiewerte und Edelmetalle zu investieren.

### 3.4 Bund, Kantone und Gemeinden

Auch Bund, Kantone und Gemeinden legen ihre Liquiditätsüberschüsse an. Zu diesen Anlageklassen dürften oft Rohstoffe zählen, in denen auch Agrarrohstoffe vertreten sind.

Auf Bundesebene gilt gemäss [Beantwortung der Interpellation Wermuth](#) durch den Bundesrat: «Der **Bund** legt Liquiditätsüberschüsse gestützt auf Artikel 62 Absätze 1 und 2 FHG (SR 611.0) sowie Artikel 74 FHV (SR 611.01) an; **Agrarrohstoffe sind darin keine zulässige Anlageklasse**.

Inwieweit **Kantone und Gemeinden** Anlagen in Agrarrohstoffe getätigt haben, ist noch **kaum bekannt** und muss noch geklärt werden.

## 4 MENSCHENRECHTLICHE ANALYSE

### 4.1 Rechtsgrundlagen und menschenrechtliche Verpflichtungen

Die Schweiz hat verschiedene internationale Menschenrechtsverträge ratifiziert. Bezüglich Spekulation auf Agrarrohstoffe ist v.a. der [Internationale Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte](#) relevant.

Der Staat hat aufgrund der Menschenrechts-Verträge Pflichten auf drei Arten:

- **Achtungspflicht:** Achtung der Menschenrechte durch den Staat selbst in seinem Handeln
- **Schutzpflicht:** Schutz von Personen oder bestimmter Bevölkerungskreise vor Menschenrechtsverstössen durch Dritte
- **Gewährleistungspflicht:** aktive Erfüllung von Menschenrechten gegenüber Anspruchsberechtigten

Die Pflichten gelten **auch gegenüber RechtsträgerInnen im Ausland**, wie die «[Maastrichter Prinzipien über die Extraterritorialen Staatenpflichten](#) im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte» darlegen.

Die Maastrichter Prinzipien umreissen die **Achtungspflicht** folgendermassen: «Alle Staaten müssen einzeln und gemeinsam in internationaler Zusammenarbeit **Massnahmen ergreifen**, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen **Rechte der Personen innerhalb und ausserhalb ihres Territoriums zu achten**», wobei sie u.a. die Verpflichtung haben, «von Verhalten Abstand zu nehmen, das den Genuss und die Ausübung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten durch Personen ausserhalb ihres Territoriums unmöglich macht oder beeinträchtigt.»

Zur Erfüllung der **Schutzpflicht** müssen alle Staaten gemäss Maastrichter Prinzipien «einzeln und gemeinsam in internationaler Zusammenarbeit **Massnahmen ergreifen**, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen **Rechte der Personen innerhalb und ausserhalb ihres Territoriums zu schützen**» und um «sicherzustellen, dass nicht-staatliche Akteure, [...] wie Privatpersonen und Organisationen, transnationale Konzerne und andere Firmen, den Genuss von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten nicht unmöglich machen oder beeinträchtigen. Diese Massnahmen schließen Verwaltungs-, Gesetzgebungs-, Untersuchungs-, Rechtssprechungs- und andere Massnahmen ein.»

Es ist wichtig festzuhalten, dass zum «Staat» **Bund, Kantone und Gemeinden** gehören und auf allen Ebenen je drei Gewalten **Exekutive, Legislative** und Judikative (wobei letztere in vorliegendem Zusammenhang kaum eine Bedeutung hat).

**Unternehmen** – und damit auch Kantonalbanken - unterliegen der explizit formulierten **Verantwortung, die Menschenrechte zu achten** und bei Verstössen zur **Wiedergutmachung** beizutragen. Massgeblich in dieser Hinsicht sind die [UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte](#). Diese statuieren in den Prinzipien 11 und 13:

11. Wirtschaftsunternehmen sollten die Menschenrechte achten. Dies heisst, dass sie vermeiden sollten, die Menschenrechte Anderer zu beeinträchtigen, und dass sie nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen, an denen sie beteiligt sind, beugen sollten.

13. Die Verantwortung, die Menschenrechte zu achten, erfordert, dass Wirtschaftsunternehmen

(a) es vermeiden, durch ihre eigene Tätigkeit nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verursachen oder dazu beizutragen und diesen Auswirkungen begegnen, wenn sie auftreten;

(b) bemüht sind, negative Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verhüten oder zu mindern, die auf Grund einer Geschäftsbeziehung mit ihrer Geschäftstätigkeit, ihren Produkten oder Dienstleistungen unmittelbar verbunden sind, selbst wenn sie nicht zu diesen Auswirkungen beitragen.

Ein wesentliches Mittel hierzu sind die menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen und deren Umsetzung, wie sie in den Prinzipien 17 bis 19 beschrieben sind. Bezüglich Banken ist die Umsetzung der Prinzipien 16 bis 21 im [Discussion Paper for Banks on Implications of Principles 16-21](#) der Thun Group of Banks vom Oktober 2013 näher konkretisiert worden.

## 4.2 RechtsträgerInnen

Menschenrechte kommen je nach ihrem Gegenstand allen Menschen oder bestimmten Gruppen zu. Die entsprechenden Individuen sind die Träger dieser Menschenrechte, die *rights holders* bzw. RechtsträgerInnen.

RechtsträgerInnen des Rechts auf Nahrung im globalen Süden, die von der Spekulation auf Agrarrohstoffe bzw. steigenden und stark schwankenden Grundnahrungsmittelpreisen betroffen sind, sind insbesondere (vgl. Kap. 2.2)

- **ärmere Bevölkerungsschichten**, als KonsumentInnen teurer werdender Lebensmittel
- **Kleinbauern und PächterInnen**, als Investoren in die Landwirtschaft.

## 4.3 Verpflichtungsträger

Menschenrechte schaffen Verpflichtungen zu Achtung, Schutz und Gewährleistung (s. Kap. 4.1), die den *duty bearers* bzw. Verpflichtungsträgern zukommen. Diese sind immer Staaten bzw. deren Organe. Im Kontext von Nahrungsmittelspekulation sind dies

- **Staaten, einschliesslich der Schweiz**, in deren Hoheitsgebiet Anleger Anlagen auf Agrarrohstoffe tätigen (Bundesrat und Bundesparlament)
- **öffentliche Institutionen** als Anbieter von Anlagemöglichkeiten in Agrarrohstoffen (Kantonalbanken)
- **öffentliche Institutionen** als Anleger (öffentliche Versicherungen, Pensionskassen und Betriebe sowie Bund, Kantone und Gemeinden)

Den menschenrechtlichen Verpflichtungen ist von **Organen auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene** nachzukommen, sowohl von der **Exekutive** als auch von der **Legislative**.

# 5 DIE EINLÖSUNG DER MENSCHENRECHTLICHEN VERPFLICHTUNGEN

## 5.1 Überblick

**Bundesrat und Bundesparlament** als regulierende Institutionen unterstehen der menschenrechtlichen Verpflichtung, die ärmeren Bevölkerungsschichten sowie die Kleinbauern und PächterInnen im globalen Süden vor den Beeinträchtigungen durch die Agrarrohstoff- und Nahrungsmittelspekulation zu **schützen**.

Die übrigen öffentlichen Akteure – **kantonale und kommunale Exekutiven und Legislativen, Kantonalbanken, öffentliche Pensionskassen, Versicherungen und Betriebe** - unterstehen der menschenrechtlichen Verpflichtung, das Recht auf Nahrung der ärmeren Bevölkerungsschichten sowie der Kleinbauern und PächterInnen im globalen Süden zu **achten** und dementsprechend nicht durch Agrarrohstoff- und Nahrungsmittelspekulation zu beeinträchtigen.

Die allfällige Ablehnung der Volksinitiative gegen Nahrungsmittelspekulation entbindet Bundesrat und Parlament nicht von der (früheren oder späteren) Wahrnehmung der menschenrechtlichen **Schutzpflicht**. Die allfällige Ablehnung der Volksinitiative nimmt auch den übrigen öffentlichen Akteuren weder die Möglichkeit noch den Auftrag, ihrer menschenrechtlichen **Achtungspflicht** nachzukommen.

## 5.2 Bundesrat und Bundesparlament

In Wahrnehmung der menschenrechtlichen Schutzpflicht



- muss der **Bundesrat** eine **Vorlage an das Parlament für ein Verbot** von (passiven) Anlagen in und von (aktiver) Spekulation mit Agrarrohstoffen und Nahrungsmitteln ausarbeiten; zulässig sollen nur noch Verträge zwischen Produzenten und Händlern über die preisliche und terminliche Absicherung bleiben
- muss das **Bundesparlament Gesetzesänderungen für ein entsprechendes Verbot** ausarbeiten und annehmen.

Eine inhaltliche Vorlage dazu kann die Volksinitiative «[Keine Spekulation mit Nahrungsmitteln](#)» bieten (s. Kap. 5.7). Wird diese Initiative am 28. Februar 2016 angenommen, stellt dies den verfassungsmässigen Auftrag an Bundesrat und Parlament dar, das entsprechende Verbot auf Gesetzesstufe umzusetzen.

Wird die Volksinitiative aufgrund des Ständemehrs abgelehnt, jedoch von der Mehrheit der Abstimmenden angenommen, müssen und können Bundesrat und Parlament ihre Schutzpflicht umgehend wahrnehmen. Das ablehnende Ständemehr spielt hier keine inhaltliche Rolle, da die Kantone in dieser Materie nicht unterschiedlich betroffen sind.

Wird die Volksinitiative aufgrund der Stimmenmehrheit abgelehnt, bleibt der menschenrechtliche Auftrag zur Umsetzung des Verbots zwar ungeschmälert bestehen, doch wird die baldige Umsetzung aufgrund des ablehnenden Volkswillens politisch schwierig. Die Anhandnahme der Umsetzung muss wohl über mehrere Jahre zurückgestellt werden.

Eine erste bescheidene Regulierungsmöglichkeit hat sich der Bundesrat im [Finanzmarktinfrastukturgesetz](#) geschaffen: Die **Positionslimiten** geben dem Bundesrat die Möglichkeit, spekulative Geschäfte zu begrenzen: «Der Bundesrat kann für die Grösse der Nettopositionen in Warenderivaten, die eine Person halten darf, Limiten einführen, soweit dies für eine geordnete Preisbildung und Abwicklung [...] notwendig ist. [...]» (Art. 118 Abs. 1). Es liegt nun am Bundesrat, von dieser Kompetenz baldmöglichst Gebrauch zu machen, bis ein umfassendes Verbot der finanziellen Spekulation erlassen ist.

### 5.3 Kantonale und kommunale Exekutiven

Die Exekutiven sind aufgrund ihrer Achtungspflicht aufgefordert,

- a) in ihren **Anlagerichtlinien** Anlagen in und Spekulation mit Agrarrohstoffen/Nahrungsmitteln im globalen Süden explizit auszuschliessen,
- b) ihre bestehenden **Portfolios** auf entsprechende Anlagen zu überprüfen und zu bereinigen,
- c) bei den **Sozialversicherungen** der eigenen Angestellten (Pensionskasse, AHV, IV, ALV, EO) abzuklären, ob sie ihre Geldanlagen im Sinne der Anlagerichtlinien des Gemeinwesens tätigen, und erforderlichenfalls darauf hinzuwirken, dass sie ihre Anlagerichtlinien entsprechend anpassen und die Geldanlagen dahingehend bereinigen.

### 5.4 Kantonale und kommunale Legislativen

Die Legislativen sind aufgrund ihrer Achtungspflicht aufgefordert, die Exekutiven

- a) zur Anpassung der **Anlagerichtlinien** (oder zu deren Erlass)
- b) zur entsprechenden Überprüfung und Bereinigung der bestehenden **Portfolios**
- c) zu Abklärungen bei den **Sozialversicherungen** der eigenen Angestellten

gemäss Kap. 5.3 zu verpflichten.

### 5.5 Kantonalbanken

Die Kantonalbanken einschliesslich der Swisscanto Holding AG sollen aufgrund ihrer Achtungspflicht

- a) keine **Anlagemöglichkeiten** anbieten, die sich auf Agrarrohstoffe und Nahrungsmittel beziehen
- b) entsprechende bestehende Anlageformen schliessen oder die entsprechenden Elemente daraus entfernen
- c) keine entsprechenden **Drittprodukte** verkaufen
- d) keine **eigenen Gelder** in diesen Bereichen anlegen oder zur Spekulation einsetzen
- e) dies in **Leitbild oder Strategie** verbindlich festhalten.

Wir weisen darauf hin, dass **in Deutschland und Frankreich** verschiedene Banken wie z.B. die Landesbank Baden-Württemberg, die BayernLB, die Commerzbank, die deutschen Volksbanken, die DZ Bank, der Deka Investmentfonds, die Fondsgesellschaft der Landesbank Berlin, die PNB Paribas und die Société Générale aus dem Geschäft mit Nahrungsmitteln und Agrarrohstoffen ausgestiegen sind oder dies angekündigt haben – also auch Banken mit öffentlicher Beteiligung.

## 5.6 Öffentliche Pensionskassen, Versicherungen und Betriebe

Diese Institutionen sollen aufgrund ihrer Achtungspflicht

- a) in ihren **Anlagerichtlinien** Anlagen in Agrarrohstoffe und Nahrungsmittel explizit ausschliessen
- b) ihre bestehenden Portfolios auf entsprechende Anlagen überprüfen und bereinigen.

Auf privatwirtschaftlicher Seite schliesst z.B. die **AXA Versicherung** solche Anlagen kategorisch aus.

## 5.7 Volksinitiative gegen Nahrungsmittelspekulation

Die Volksinitiative «Keine Spekulation mit Nahrungsmitteln» möchte Bundesrat und Bundesparlament dazu zwingen, die menschenrechtliche Schutzpflicht wahrzunehmen, die sie nicht aus freien Stücken umsetzen. Da die Volksinitiative eine kluge Regulierung vor schlägt, seien deren wichtigste Bestimmungen nachfolgend angeführt:

<sup>1</sup> Der Bund erlässt Vorschriften zur Bekämpfung der Spekulation mit Agrarrohstoffen und Nahrungsmitteln. Dabei beachtet er folgende Grundsätze:

a. Banken, Effekthändler, Privatversicherungen, kollektive Kapitalanlagen und ihre mit der Geschäftsführung und Vermögensverwaltung befassten Personen, Einrichtungen der Sozialversicherung, andere institutionelle Anleger und unabhängige Vermögensverwalter mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz dürfen weder für sich noch für ihre Kundschaft und weder direkt noch indirekt in Finanzinstrumente investieren, die sich auf Agrarrohstoffe und Nahrungsmittel beziehen. Dasselbe gilt für den Verkauf entsprechender strukturierter Produkte.

b. Zulässig sind Verträge mit Produzenten und Händlern von Agrarrohstoffen und Nahrungsmitteln über die terminliche oder preisliche Absicherung bestimmter Liefermengen.

[...]

<sup>3</sup> Der Bund setzt sich auf internationaler Ebene dafür ein, dass die Spekulation mit Agrarrohstoffen und Nahrungsmitteln weltweit wirksam bekämpft wird.

**Ein Verbot von und ein Verzicht auf finanzielle Spekulation mit Agrarrohstoffen tut keinem Anleger weh. Dafür werden unnötige Preissteigerungen und Preisschwankungen verhindert, die zu Unterernährung, Hunger und Investitionsmangel in der Landwirtschaft führen.**