

Nach unseren Regeln! – Wie die EU in die souveräne Steuerpolitik in rohstoffreichen Staaten eingreift

Rohstoffe, darunter auch Energierohstoffe, Halbfabrikate und Produktkomponenten machen zwei Drittel aller EU-Importe aus. Mehr als die Hälfte dieser Importe kommt nach Deutschland. Für die Produktion von Autos, Elektronik und Maschinen ist der „Exportweltmeister“ unter anderem auf Importe metallischer Rohstoffe angewiesen. Weil diese „am Beginn einer weit verzweigten Wertschöpfungskette“ stehen, brauche es, so der Verband Deutscher Metallhändler (VDM), „einen fairen und globalen Wettbewerb.“ Dieser so genannte „freie“ und „faire“ Handel geschieht oft zu Lasten der lokalen Bevölkerung im Globalen Süden.

Zahlreiche der einstigen europäischen Kolonien werden noch heute auf die Rolle des „Rohstofflieferanten“ reduziert. Um sich diese Rohstoffe möglichst günstig – oder wie die Industrieverbände es nennen: „fair“ – zu sichern, drängt die Industrie die Politik dazu, Exportsteuern und –beschränkungen abzuschaffen.

Im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) und neuer Freihandelsabkommen versucht die Europäische Kommission die besten Bedingungen für ihre rohstoffabhängigen Industrien auszuhandeln. Die legitimen Interessen der rohstoffreichen Staaten, mittels Exportsteuern unter Umständen unbürokratisch Einnahmen zu erhöhen oder die heimische Industrie zu fördern, werden dabei nicht berücksichtigt.

Dabei hat die Bedeutung des Rohstoffsektors in vielen Ländern zugenommen. 2011 galten mehr als 80 Staaten als „ressourcengetrieben“. Ressourcengetrieben bedeutet, dass Rohstoffe mehr als 20 Prozent der Export- bzw. der Steuereinnahmen ausmachen, oder dass mehr als zehn Prozent der Wirtschaftsleistung auf den Rohstoffbereich entfallen. Um sich aus der Abhängigkeit als Rohstofflieferant zu befreien, müssen sich die lokalen Wirtschaftsaktivitäten diversifizieren. Die Weiterverarbeitung von Rohstoffen sowie die Fertigung von Halbfabrikaten und Komponenten vor Ort ist dafür eine Möglichkeit.



Hafen von Singapur, Umschlagplatz für Güter Foto: Michael Reckordt

Exportsteuern – Fallbeispiel Vietnam

Um die Wertschöpfung der Bergbau- und Schwerindustrie zu vertiefen, hat die vietnamesische Regierung im Jahr 2011 ein Maßnahmenbündel verabschiedet. Statt Rohstoffe unverarbeitet zu exportieren, sollen sie im Land weiterverarbeitet werden, etwa in Raffinerien und Schmelzen. Um diese inländische Wertschöpfung anzuregen, erhebt Vietnam auf 13 metallische und mineralische Rohstoffe mehrstufige Exportsteuern.

Je geringer der Verarbeitungsgrad des Rohstoffes, desto höher der Steuersatz. So muss für Eisenerz und -konzentrate eine Exportabgabe von 40 Prozent gezahlt werden, während für Eisen und Stahl Steuern in Höhe von 15 bis 17 Prozent fällig sind. Der Export von Stahllegierungen oder fertiger Produkte aus Stahl wird nur noch mit zwei Prozent besteuert. Eine ähnliche Staffelung gilt für Kupfer. Die Exportabgaben auf Halbfertigprodukte aus Kupfer liegen bei zehn bis 20 Prozent, für Kupferabfälle werden hingegen 22 Prozent, für Erze und Konzentrate 30 Prozent verlangt.

Exportsteuern können somit einen finanziellen Anreiz für die Entstehung von weiterverarbeitenden Industrien im Rohstoffsektor schaffen. Auch die bereits bestehende heimische Industrie

erlangt einen komparativen Kostenvorteil. Sie gelangt im Verhältnis zu der im Ausland verarbeitenden Industrie günstiger an die beim Export besteuerten Rohstoffe. Zudem erzielt der Staat durch die transparenten und häufig sehr einfach zu implementierenden Exportsteuern höhere Steuereinnahmen. Laut der Deutschen Rohstoffagentur (DERA) kommt es also *„im Inland zu einer Umverteilung von Einkommen von den Bergbauunternehmen hin zur weiterverarbeitenden Industrie und gegebenenfalls zum Staat.“*¹ Diese Umverteilung ist insbesondere dann wünschenswert, wenn ein Großteil der im Land tätigen Bergbauunternehmen in den Händen ausländischer Konzerne ist oder diese ihre Einnahmen im Ausland versteuern.

Exportsteuern – ein „Handelshemmnis“?

Maßnahmen wie jene in Vietnam sind vielen industriepolitischen Akteuren der Staaten im Norden ein Dorn im Auge. Der frühere EU-Handelskommissar Karel de Gucht sagte 2011: *„Wir sind die größte Volkswirtschaft der Welt. Deshalb brauchen wir ungehinderten Zugang zu Rohstoffen.“* In dieser und ähnlichen Aussagen spiegelt sich das Vokabular der Industrieverbände wider, in deren Augen Exportzölle vor allem eines sind: *„Handelshemmnisse“*. Der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) fürchtet *„die zunehmende Abschottung der Rohstoffmärkte“* und setzt sich gegen jede Art von Ausfuhrbeschränkungen ein.

Während Verbände wie der VDM oder der BDI auf eine deutsche und europäische Rohstoffpolitik drängen, um ihre eigenen Versorgungsinteressen durchzusetzen, kritisieren sie handelspolitische Maßnahmen der ressourcenreichen Länder: *„So werden Exportrestriktionen wie Exportzölle und -steuern von einigen Ländern genutzt, um die Versorgungssituation der heimischen Industrie zu verbessern. Diese staatlichen Handels- und Wettbewerbsverzerrungen stellen eines der größten Probleme für die Versorgung der europäischen bzw. deutschen Wirtschaft mit Rohstoffen dar.“* Deshalb fordert der VDM den *„Abbau bestehender und [ein] Verbot neuer Handelshemmnisse.“*

Diese Forderung setzt die EU-Kommission politisch um. In der Doha-Verhandlungsrunde der WTO schlug sie schon im Jahr 2006 vor, dass – mit Ausnahme einiger Sonderregeln für die Least Developed Countries – alle Exportsteuern mittelfristig abgeschafft werden sollen. Hierfür konnte jedoch kein Konsens gefunden werden. Das war nicht überraschend, denn auf der multilateralen

WTO-Ebene stocken die Verhandlungen zu noch tiefgreifender Liberalisierung seit Langem.

Freihandelsabkommen zur Rohstoffsicherung

So nutzt die EU-Kommission mit bilateralen Freihandelsabkommen (Free Trade Agreements – FTAs) die Möglichkeit, die eigenen Interessen schneller und weitreichender durchzusetzen. Seit der handelspolitischen Strategie *„Global Europe“* aus dem Jahr 2006 liegt ein gesonderter Schwerpunkt der EU auf dem Zugang zu Energie und Rohstoffen. Diesen so genannten *„diskriminierungsfreien Zugang“* zu Rohstoffen sichert auch die 2008 präsentierte europäische Rohstoffinitiative (Raw Materials Initiative – RMI). Rohstoffspezifische Anliegen – darunter *„Handelshemmnisse“* in Form von Exportsteuern – rücken stärker in den Fokus aller EU-Aktivitäten. Bei den Verhandlungen über Handels- und Investitionsverträge werden unter anderem der Abbau von Ausfuhrbeschränkungen und -zöllen im Allgemeinen und bei Rohstoffen im Besonderen gefordert.

Die rohstoffreichen Staaten Südostasiens, im Verbund ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) zusammengeschlossen, sind dabei für die EU-Kommission und Industrie von zentralem Interesse. Nachdem die Verhandlungen mit den ASEAN-Staaten als Block nicht die gewünschten Ergebnisse erzielten, setzte die EU verstärkt auf bilaterale Verhandlungen: 2014 wurde ein FTA mit Singapur unterzeichnet, 2015 nach nur zweieinhalb Jahren die Verhandlungen mit Vietnam abgeschlossen. Die EU-Kommission freut sich über ihren Erfolg: *„Dies ist das erste Abkommen seiner Art, das die EU mit einem Entwicklungsland geschlossen hat. Neben einer Übergangsfrist für Vietnam, die dem Land die Anpassung ermöglichen soll, wird mit der vereinbarten ehrgeizigen und symmetrischen Liberalisierung im Vergleich zu anderen Abkommen der EU mit Entwicklungsländern Neuland betreten. [...] Neben der Abschaffung der Zölle wird Vietnam auch fast alle seine Ausfuhrabgaben streichen.“*

99 Prozent aller Tariflinien sollen auf Null gesenkt werden – innerhalb von zehn Jahren von Vietnam, innerhalb von sieben Jahren von der EU. Die vietnamesische Industrialisierungspolitik, für die das Land auch auf Exportsteuern gesetzt hat, lässt sich so nicht fortsetzen.

Nicht immer einigt sich die EU-Kommission so schnell auf ein Handelsabkommen wie mit Vietnam. Doch um ihre Interessen durchzusetzen, nimmt sie auch längere Verhandlungszeiträume in Kauf. Zu Zugeständnissen bereit war sie nur

¹ http://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DE/Gemeinsames/Produkte/Downloads/DERA_Rohstoffinformationen/rohstoffinformationen-12.pdf;jsessionid=D3C65356087FCE598BF07E1FEDFD-D2CF1_cid331?_blob=publicationFile&v=4

bei der Aushandlung einiger der EPAs (Economic Partnership Agreements) mit afrikanischen Staaten. So sollen etwa bei dem – noch nicht unterzeichneten – EPA mit den westafrikanischen Staaten bestehende Exportsteuern nicht abgeschafft, sondern eingefroren werden. Eine Erhöhung oder die Einführung neuer Exportsteuern darf nur nach Konsultation mit der EU geschehen.

ISDS gegen Exportbeschränkungen

Sollten Exportsteuern und andere Exportbeschränkungen durch ein FTA oder die Regelungen der WTO nicht ohnehin bereits gänzlich verboten sein, gibt es noch eine andere Möglichkeit, entsprechende Gesetzgebungen zu verhindern oder zu verwässern: den ISDS-Mechanismus (Investor-State Dispute Settlement). 2009 verabschiedete die indonesische Regierung ein neues Bergbaugesetz. Es sah unter anderem vor, dass unverarbeitete Rohstoffe ab 2014 nicht mehr exportiert werden dürfen, sondern in Indonesien selbst verarbeitet werden (z. B. in Schmelzen und Raffinerien). Weil ein größerer Teil der Wertschöpfungskette im Land bliebe, würde es die indonesische Wirtschaft fördern. 2014 klagte der US-Bergbaukonzern Newmont Mining über seine niederländische Niederlassung PT Newmont Nusa Tenggara auf Schadensersatz gegen diese Regelung. Der Konzern nutzte ein BIT (Bilateral Investment Treaty) mit den Niederlanden. Die indonesische Regierung ließ sich schließlich auf eine außergerichtliche Ausnahmeregelung mit Newmont ein, so dass der Konzern die Klage zurückzog. Die genauen Details der Einigung sind nicht bekannt. Unter anderem jedoch soll Newmont eine Absenkung der vorgesehenen Exportsteuern von zwischen zehn und 30 Prozent auf nur 7,5 Prozent ausgehandelt haben.²

Exportsteuern in der WTO

Ausfuhrsteuern sind im Rahmen der WTO derzeit grundsätzlich erlaubt. Das multilaterale Handelsabkommen GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) – aus dem die WTO hervorging – sieht jedoch ein Verbot von Export- und Importbeschränkungen vor, die auf quantitativ begrenzte Lizenzen oder Quoten setzen. Ein komplettes Ausfuhrverbot von Rohstoffen oder eine Reduktion des Exports ist somit nicht erlaubt. Auf Basis von zwischenstaatlichen Rohstoffabkommen können Kompromisse ausgehandelt werden. Ansonsten aber greift eine Ausnahme dieses Verbots von quantitativen Exportbeschränkungen nur dann, wenn ein rohstoffexportierendes Land

Exportsteuern in bereits unterzeichneten Abkommen – eine Auswahl*

Interim-EPA mit Madagaskar, Mauritius, Seychellen und Simbabwe (ESA: Eastern and Southern Africa), 2009: Verbot, neue Exportsteuern einzuführen; Verbot aller mengenmäßigen Exportbeschränkungen

FTA mit Südkorea, 2010: Ausfuhrbeschränkungen (Zölle, Abgaben, Gebühren) und -verbote müssen abgeschafft werden; Verbot, neue einzuführen; Export der für die EU wichtigen Rohstoffe Gallium, Indium und Niob steuerfrei

FTA EU-Kolumbien/Peru, 2012; Ecuador trat 2014 bei: Verbot für alle geltenden und künftigen Ausfuhrabgaben (mit Ausnahme von Kaffee und Smaragden für Kolumbien); Verbot von Ausfuhrbeschränkungen und -verboten

Neben mehreren EPAs mit verschiedenen Gruppen von afrikanischen Staaten handelt die EU derzeit noch FTAs mit unter anderem Indien, Malaysia, dem MERCOSUR (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay, Venezuela) und Thailand aus. Indien wird in der RMI als besonders wichtig genannt: Es ist das Land, das die meisten Exportsteuern und -beschränkungen anwendet, darunter auf Eisen und Stahl, aber auch auf Graphit, Seltene Erden und Chromit.

* Eine Übersicht findet sich hier: Alles für uns!? Der globale Einfluss der europäischen Handels- und Investitionspolitik auf Rohstoffausbeutung, PowerShift 2016, https://power-shift.de/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/Alles-f%C3%BCr-uns_webversion.pdf, S. 38ff.

beweist, dass der Export lediglich beschränkt wurde, um einer kritischen Knappheit zu entgegen oder dass parallel auch die inländische Nutzung eingeschränkt wird.

Ein Ziel der europäischen RMI ist es, diese Regelungen zu verschärfen und den Beitritt von Staaten in die Welthandelsorganisation (World Trade Organisation – WTO) an Zugeständnisse wie die Abschaffung von Exportsteuern zu knüpfen. Dies ist über Zusätze im jeweiligen Beitrittsprotokoll möglich. So gelten bereits für die Mongolei (1997), China (2001), Saudi-Arabien (2005), Vietnam (2007) und die Ukraine (2008) striktere Regeln für Ausfuhrzölle und -beschränkungen. Der Beitritt von Russland (2012) und Tadschikistan (2013) wurde gemäß des explizit geäußerten Rohstoffinteresses der EU ebenfalls an die Abschaffung oder Deckelung von Exportsteuern und -beschränkungen geknüpft. Bei dem Beitritt Afghanistans (derzeit Beobachterstatus) sollen die bestehenden Exportsteuern

² Alles für uns!? Der globale Einfluss der europäischen Handels- und Investitionspolitik auf Rohstoffausbeutung, PowerShift 2016.

innerhalb von fünf Jahren verringert werden, wenn es sich um für die EU-Wirtschaft besonders wichtige Rohstoffe handelt.

Darüber hinaus wird die Politik aufgefordert, Beschwerde beim so genannten Dispute Settlement Body der WTO einzureichen und in einem weiteren Schritt ein Streitschlichtungsverfahren einzuleiten, wenn Exportsteuern oder -beschränkungen angewandt werden. So reichten die EU, die USA und Mexiko 2010 Klage gegen Chinas Ausfuhrbeschränkungen in Form von Quoten, Exportsteuern und Mindestpreisen für Exporte auf mehrere Rohstoffe ein. Die Kläger argumentierten, dass diese Maßnahmen insbesondere gegen jene WTO-Verpflichtungen verstießen, die China in seinem Beitrittsprotokoll unterzeichnet habe. Das Streitschlichtungspanel gab den Klägern Recht und forderte China dazu auf, diese Maßnahmen aufzuheben. Dies ermutigte die EU dazu, 2012 gemeinsam mit den USA und Japan eine weitere Klage gegen China anzustrengen, diesmal in Bezug auf Ausfuhrbeschränkungen auf Seltene Erden, Wolfram und Molybdän.

China rechtfertigte die ergriffenen Maßnahmen bei Seltenen Erden mit notwendigem Umweltschutz. Weil der Abbau extrem umweltschädlich ist, verlagerte dieser sich in der Vergangenheit nach China. Obwohl sich nur 37 Prozent der Vorkommen an Seltenen Erden in China befinden, fördert die Volksrepublik rund 90 Prozent der auf dem Markt verfügbaren Rohstoffe. Die WTO entschied jedoch erneut zugunsten der Kläger. Die Ausfuhrbeschränkungen könnten aus Gründen des Umweltschutzes nicht gerechtfertigt werden. Trotz nachweisbarer Umweltzerstörung sowie negativer Auswirkungen auf die lokale Bevölkerung wird zwar laut eines Berichts der Stiftung Asienhaus vermutet, dass China durch die Verknappung dieser Rohstoffe vor allem japanische Elektronikhersteller treffen wollte. Diese Klage zeigt dennoch, wie sehr der wirtschaftspolitische Handlungsspielraum eines Staates durch die international ausgehandelten Verträge eingeschränkt werden kann.

Fazit

Der Verband Deutscher Metallhändler schreibt auf seiner Website: „Heute stehen wirtschaftliche Erwägungen meist hinter anderen politischen Prämissen zurück. Hier muss es ein Umdenken geben.“ Die EU-Kommission scheint dieser Forderung zu folgen. Die Versorgung der europäischen Industrie mit Rohstoffen ist dabei das höchste Gut. Während also die wirtschaftspolitische Souveränität der rohstoffexportierenden Staaten eingeschränkt wird, nimmt die

europäische Industrie staatliche Unterstützung gerne in Anspruch. Über industriepolitische Förderinstrumente wie Forschungsmittel, kostenlose Beratungsdienste, Exportkredit- und Investitions Garantien werden die Aktivitäten der Unternehmen im Ausland unterstützt.

Dabei reduziert sich die EU-Kommission selbst auf einen Akteur, der einseitig die Interessen der Wirtschaft bedient. Durch die immer tiefer greifende Liberalisierung wird der politische Handlungsspielraum von Staaten zunehmend beschnitten. Wenn Staaten, die die Grundlage für eine eigene Industrialisierung legen möchten, auf den Export ihrer Rohstoffe keine Steuern mehr anwenden können, schränkt dies die Möglichkeiten zur Gestaltung der wirtschaftlichen Entwicklungen, aber auch zum Schutz von Klima und Umwelt oder von Menschenrechten stark ein.

Quellen:

- Europäische Kommission (2006): Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt
- Europäische Kommission (2007): State of play of work on trade restrictions affecting access to raw materials.
- Europäische Kommission (2008): Die Rohstoffinitiative – Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern
- Europäische Kommission (2014): Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die Umsetzung der Rohstoffinitiative
- Europäische Kommission (2015): EU und Vietnam erzielen Einigung über Freihandelsabkommen, Pressemitteilung vom 4. August
- Gegenströmung: Für eine menschenrechtskonforme, sozial- und umweltverträgliche Außenwirtschaftsförderung Erwartungen an Bundestag und Bundesregierung, (2013)
- Jaeger, Nicola / PowerShift / Rosa Luxemburg Stiftung / Stop Mad Mining (2015): Alles für uns?! Der globale Einfluss der europäischen Handels- und Investitionspolitik auf Rohstoffausbeutung
- Stürmer, Martin und Prof. Dr. Jürgen von Hagen / Deutsche Rohstoffagentur (2012): Außenwirtschaftliche Maßnahmen der BRIC-Staaten zur Rohstoffversorgung am Beispiel von Kupfer
- Wolff, Dr. Peter und Martin Stürmer / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (2010): Rohstoffpolitik und Entwicklungspolitik
- Verband Deutscher Metallhändler (2017): Rohstoffpolitik stellt fairen Handel in den Fokus
- Stiftung Asienhaus (2015): Chinas Rohstoffhunger. Ein Überblick, in: Chinas Rohstoffhunger. Perspektiven der Zivilgesellschaft

Impressum:

Herausgeber: PowerShift e. V., Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin

Autorin: Merle Groneweg

Redaktion: Michael Reckordt, Anna Schüller

Layoutvorlage: Monika Brinkmöller

Satz/Reinzeichnung: Tilla Balzer | balzerundkoeniger.de

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein der Herausgeber verantwortlich. Berlin, Januar 2017

Gefördert von Engagement Global im Auftrag des