

Die neue Jagd nach Ressourcen: Wie die EU-Handels- und Rohstoffpolitik Entwicklung bedroht



November 2010

Die neue Jagd nach Ressourcen:

Wie die EU-Handels- und Rohstoffpolitik Entwicklung bedroht

Ein Bericht von Mark Curtis (www.curtisresearch.org)
Herausgegeben von Oxfam Deutschland e. V., WEED e. V.,
Traidcraft Exchange, AITEC und Comhlámh, November 2010

Redaktion der deutschen Fassung: Nicola Jaeger und David Hachfeld
Gestaltung: GHP Design/UK
Satz: Julia Schnegg
Druck: Druckerei Bunter Hund

Die Abschnitte zu Rohstoffinteressen von Unternehmen basieren auf Recherchen von Pia Eberhardt. Der Abschnitt zu Leder in Tansania basiert auf Recherchen von Felista Ssanyu.

Jayde Bradley, Stephanie Celt, David Cronin, Sophie Dodgeon, Melissa Duncan, Peter Fuchs, Liz May, Alfred M'Sichili, Fleachta Phelan, Charly Poppe, Sanya Reid Smith, Fanny Simon, Paul Spray, Amy Stones und Rebecca Varghese Buchholz haben durch ihre Kommentare zur Erstellung des Berichts beigetragen.

Danken möchten wir auch Clare Groves, Camilla Porter und Sophie Powell.

Für die Übersetzung danken wir Romy Basaldella, für das Korrektorat Tilman Fischer.

Die Fallstudie zu Kenia erfuhr wertvolle Unterstützung durch Dr. Mwinyikione Mwinyihija vom Leather Development Council in Kenia. Unser Dank gilt ferner Chiwama Musonda und dem Zambia Centre for Trade Policy & Development.

Titelbild: Chuquicamata, der größte Kupfertagebau der Welt, Chile.

Fotograf: Magnus von Koeller, Creative Commons Lizenz, bestimmte Rechte vorbehalten.

Bestelladressen in Deutschland:

Oxfam Deutschland e. V.
Greifswalder Str. 33a
10405 Berlin
T +49 30 4285 0621
F +49 30 4285 0622
E info@oxfam.de
www.oxfam.de

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. – WEED
Eldenaer Str. 60, 10247 Berlin
T +49 30 275 82 163
F +49 30 275 96 928
E weed@weed-online.org
www.weed-online.de

ISBN: 978-3-937383-70-5



Dieser Bericht wurde mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union erstellt. Die darin vertretenen Standpunkte geben ausschließlich die Ansicht von Oxfam Deutschland, WEED, Traidcraft Exchange, AITEC und Comhlámh wieder und stellen in keiner Weise die offizielle Meinung der Europäischen Gemeinschaft dar.

Zusammenfassung	Seite 4
Einführung	Seite 8
1. Die Rohstoffinitiative und Freihandelsabkommen	
1.1 Die Rohstoffinitiative	Seite 9
1.2 Probleme mit der Rohstoffinitiative	Seite 11
1.3 Probleme mit Freihandelsabkommen	Seite 12
2. Entwicklung wird verhindert: Der Kampf um Ausfuhrsteuern	
2.1 Ausfuhrbeschränkungen und ihre Anwendung	Seite 14
2.2 Die Vorteile von Ausfuhrsteuern für Entwicklung	Seite 16
2.3 Ziele der EU	Seite 22
2.4 Der Druck der EU in der WTO und bei Freihandelsabkommen	Seite 24
3. Investitionen: Für Entwicklung oder für EU-Unternehmen?	
3.1 Investitionen und Entwicklung	Seite 28
3.2 Die Ziele der EU	Seite 31
3.3 Widerstand aus den Entwicklungsländern	Seite 34
3.4 Die Entwicklung des Rohstoffsektors wird eingeschränkt	Seite 37
3.5 Probleme mit Unternehmen der EU	Seite 38
Politische Empfehlungen	Seite 43
Anhänge	Seite 45
Anmerkungen und Quellen	Seite 48

Die Europäische Union geht neue Wege, um ihren Unternehmen und Investoren den Zugang zu Rohstoffen* in Entwicklungsländern zu erleichtern. Dazu zählt auch eine neue Strategie, die in Brüssel vorangetrieben wird – die Rohstoffinitiative. Sie soll für europäische Unternehmen den Zugang zu wichtigen Mineralien verbessern, von denen angeblich die künftige Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft abhängt. Ein wesentliches Element sind dabei Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit Entwicklungsländern. Nach den Vorstellungen der EU sollen diese Länder Handelsbarrieren abbauen und neuen Investitionsregeln zustimmen. Die Rohstoffinitiative der EU wird stark von europäischen Unternehmen vorangetrieben, die sich einen günstigen Zugang zu Rohstoffen sichern wollen.

Der vorliegende Bericht zeigt, dass sich bereits die gegenwärtige Politik der EU äußerst negativ auf Entwicklungsländer auswirkt. Sollten die neuen Vorschläge der EU Erfolg haben, könnte sich die Situation noch verschärfen. Denn die vorgeschlagenen Maßnahmen würden Entwicklungsländern wichtige politische Instrumente nehmen, mit denen sie bisher ihre wirtschaftliche und soziale Entwicklung wirksam lenken können. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass Umweltschäden und Menschenrechtsverletzungen durch europäische Unternehmen zunehmen werden. Schlimmstenfalls führt die EU-Strategie zu einem Ressourcenraub, der Teil eines neuen Kampfes um Afrika und andere Regionen ist und der Entwicklungsländer in eine neue Spirale der Armut treiben wird.

Zwei Aspekte der Rohstoffstrategie sind besonders kritisch:

- Zum einen versucht die EU, von Entwicklungsländern die Zustimmung zu einem Verbot bzw. einer Eindämmung von Ausfuhrbeschränkungen zu erwirken. Viele Entwicklungsländer beschränken die Ausfuhr von Rohstoffen, um ihre einheimische Industrie zu unterstützen, durch Ausfuhrsteuern Einkünfte für öffentliche Aufgaben zu erzielen oder die Umwelt zu schützen.
- Zum anderen möchte die EU neue Investitionsregeln aushandeln, die europäischen Unternehmen einen bisher unerreichten Zugang zu den Märkten und Rohstoffen in Entwicklungsländern verschaffen würden. Danach müssten Entwicklungsländer europäischen Unternehmen die gleichen oder noch umfassendere Rechte einräumen wie einheimischen Unternehmen. Viele Entwicklungsländer sind auf ausländische Direktinvestitionen angewiesen, doch der Vorstoß der EU würde es ihnen erschweren, diese so zu regulieren, dass sie die lokale Entwicklung positiv beeinflussen.


Zugleich zeigt dieser Bericht, dass die derzeitige Handelspolitik im Rohstoffbereich von den eigentlich wichtigen Zielen ablenkt: Die Reduzierung des übermäßigen Ressourcenverbrauchs in Europa und die Förderung eines gerechten globalen Systems zur nachhaltigen Nutzung der weltweiten Ressourcen.

Die Rohstoffinitiative

Die Rohstoffinitiative wurde 2008 von der Europäischen Kommission vorgestellt. Sie stellt eine große Importabhängigkeit der EU von strategisch wichtigen Rohstoffen, wie den „Hightech“-Metallen Kobalt, Platin und Titan, seltenen Erden, aber auch von anderen Ressourcen wie Holz, Chemikalien sowie Fellen und Häuten fest. Als Hauptproblem beim Zugang zu diesen Stoffen identifizierte die Kommission eine Zunahme staatlicher Maßnahmen, die den internationalen Rohstoffhandel verzerren würden. Hierzu zählen insbesondere Ausfuhrsteuern und restriktive Investitionsregeln. China, Russland, die Ukraine, Argentinien, Südafrika und Indien wurden als die Schwellenländer mit den meisten Beschränkungen aufgeführt. Aber auch andere Entwicklungsländer, insbesondere rohstoffreiche Länder in Afrika und Südamerika, stehen auf der Liste der EU.

Die EU verfolgt ihre Rohstoffinitiative, obwohl sie anerkennt, dass Ausfuhrbeschränkungen ein wichtiger Bestandteil von Entwicklungsstrategien einiger armer Länder sind. Eine Hauptgefahr unter den vielen Risiken der Initiative ist, dass sie den weltweiten Wettbewerb um Rohstoffe verstärken und damit Ressourcenkonflikte anheizen könnte. Zudem würde die Initiative aller Voraussicht nach die

* Die Begriffe „Rohstoffe“ und „natürliche Ressourcen“ werden hier synonym verwendet. Sie umfassen beispielsweise Öl, Gas, Mineralien, Metalle, Fisch, Holz und Boden.



wirtschaftlichen Perspektiven von Entwicklungsländern verschlechtern, da sie deren Abhängigkeit von Exporten unverarbeiteter Rohstoffe verfestigen würde.

Die Rohstoffstrategie wird voraussichtlich auch die Abhängigkeit Europas von Rohstoffimporten erhöhen. Zwar wird die Bedeutung des Recyclings betont. Doch das gleichzeitige Drängen auf einen freieren Zugang zu den globalen Rohstoffvorkommen lenkt von der Notwendigkeit ab, den Rohstoffkonsum in Europa massiv zu verringern. Die Menschen in Europa verbrauchen durchschnittlich drei Mal so viele Ressourcen wie in Asien und mehr als vier Mal so viele wie in Afrika. Gleichzeitig ist Europa mehr als jede andere Region der Welt von importierten Rohstoffen abhängig. Doch bisher misst die EU ihren eigenen Ressourcenverbrauch noch nicht einmal.

Die Rohstoffjagd der EU zeigt sich auch in einer Reihe von Freihandelsabkommen, die derzeit mit Entwicklungsländern ausgehandelt werden – bezeichnenderweise auch in Abkommen zwischen der EU und den armen AKP-Staaten (Afrika, Karibik und Pazifischer Raum) – den sogenannten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreements, EPAs*). EPAs sind umfassende Freihandelsabkommen, die nicht nur Verpflichtungen zur Marktöffnung für den Güterhandel, sondern auch die Liberalisierung von Dienstleistungen, Investitionen und der Wettbewerbspolitik sowie den Schutz geistigen Eigentums vorsehen. Dabei gehen die Forderungen der EU weit über das hinaus, was bisher in multilateralen Foren wie der WTO vereinbart wurde.

Ausfuhrsteuern

Die Vorschläge der EU zur Begrenzung von Ausfuhrsteuern stoßen bei den Entwicklungsländern auf massiven Widerstand. Ausfuhrsteuern sind ein kritischer Streitpunkt in allen Verhandlungen zu Freihandelsabkommen sowie in allen derzeit noch laufenden Verhandlungen über umfassende EPAs.

In den vorläufig abgeschlossenen („Interim“-) EPAs, die überwiegend noch nicht von den Entwicklungsländern unterzeichnet wurden, hat die EU eine Einschränkung von Ausfuhrsteuern durchgesetzt. Sollten die Abkommen in Kraft treten, dürften die Länder nur noch temporär und teils nur nach Zustimmung der EU Ausfuhrsteuern auf eine begrenzte Anzahl von Gütern erheben. Damit müssten Entwicklungsländer, unter ihnen viele der ärmsten Länder der Welt, auf den Einsatz eines potenziell wichtigen entwicklungspolitischen Instruments verzichten, obwohl die Regeln der WTO dessen Einsatz erlauben.

Ausfuhrsteuern sind kein Allheilmittel und nicht immer das Mittel der ersten Wahl, doch sie können eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung wettbewerbsfähiger Industrien sowie beim Schutz der Umwelt und der natürlichen Ressourcen spielen. Ferner können sie Einnahmen für öffentliche Aufgaben generieren. Die Besteuerung des Exports unverarbeiteter Rohstoffe zielt oft darauf ab, junge weiterverarbeitende Industrien vor Ort zu schützen und ihnen einen komparativen Wettbewerbsvorteil zu sichern. Die Förderung von Weiterverarbeitung und Fertigung sowie damit verbundener Dienstleistungen ist für Entwicklungsländer ein Muss, wenn sie sich aus ihrer Abhängigkeit von Rohstoffexporten befreien wollen.

Für den vorliegenden Bericht wurden Untersuchungen in Kenia durchgeführt, wo die Regierung Ausfuhrsteuern in Höhe von 40 Prozent auf unverarbeitete Felle und Häute erhebt, um die Lederverarbeitung zu fördern. Sie zeigen, dass Ausfuhrsteuern bei der Entwicklung eines Wirtschaftssektors eine wichtige Rolle spielen können. Kenias Ausfuhrsteuer hat Tausende neuer Arbeitsplätze geschaffen und die Einkommen von weiteren 40.000 Menschen erhöht. Außerdem sind die Gesamteinkünfte in diesem Sektor um mehr als 8 Mio. Euro angestiegen – mit weiterem Wachstumspotenzial. Trotz dieser Erfolge fordert die EU, Ausfuhrsteuern einzuschränken – sei es in Kenia oder anderswo. Der Ledersektor in Kenia verdeutlicht, wie Entwicklungsländer Nutzen für ihre Bevölkerung erzielen können, wenn sie die ideologische Verpflichtung durch die EU auf „Freihandel“ in Frage stellen.


Investitionen

Durch ausländische Direktinvestitionen (*Foreign Direct Investments*, FDI) können Arbeitsplätze geschaffen, Kapital generiert, Wissen und Fertigkeiten transferiert und lokale vor- oder nachgelagerte Industrien gefördert werden. Doch FDI können auch zu Ausbeutung, Umweltverschmutzung und zu Menschenrechtsverletzungen führen, heimische Investitionen verdrängen oder lokale Produzenten der gleichen Güter in den Ruin treiben. Gerade in Rohstoffsektoren wie im Bergbau oder der Öl- und Gasförderung haben ausländische Direktinvestitionen einen extrem schlechten Ruf – dort sind u. a. Sondersteuerabkommen die Regel, die nur zu geringen Staatseinkünften führen, während gleichzeitig kaum oder gar kein Technologietransfer stattfindet, nur wenige lokale Arbeitskräfte beschäftigt werden und in einigen Fällen die ansässige Bevölkerung verdrängt und die Umwelt belastet wird. Aus diesen Gründen müssen sich Regierungen und Parlamente das Recht und die Möglichkeit erhalten, Investitionen zu regulieren: einerseits, um Anreize für Investitionen zu schaffen, die die Entwicklung des Landes fördern, und andererseits, um alle Investoren, auch ausländische, zur Einhaltung der Arbeitnehmer/innen-, Umwelt-, und Menschenrechte sowie anderer Standards zu zwingen. Leider fehlt diese Perspektive weitgehend in der investitionspolitischen Strategie der EU.

Zur Förderung der eigenen Industrialisierung haben die erfolgreichsten Schwellen- und Entwicklungsländer ausländische Direktinvestitionen begrenzt. Politische Instrumente dazu umfassen selektive Kapitalkontrollen, unterschiedliche steuerliche Belastungen, Schutzmaßnahmen gegen feindliche Übernahmen, Leistungsvorgaben in Verbindung mit Exporten und dem Erwerb lokaler Vorprodukte (Anforderungen an den *local content*), Höchstgrenzen bei der Beteiligung an Unternehmen sowie besondere Anforderungen bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und Eigentumsbeschränkungen für ausländische Investoren. Trotzdem drängt die EU auf eine tiefgreifende Liberalisierung der Investitionspolitik und maximalen Schutz für europäische Investoren. Durch den Vertrag von Lissabon wurde die Investitionspolitik vergemeinschaftet, sie wird somit von der Europäischen Kommission und nicht länger von den Mitgliedsstaaten bestimmt. Bei Verhandlungen über Freihandels- und Investitionsabkommen möchte die EU im Wesentlichen drei Prinzipien verankern:

- „Inländerbehandlung“, durch die ausländische Investoren dieselben Rechte wie einheimische erhalten. Dies nimmt Entwicklungsländern die Möglichkeit, lokale Investoren, beispielsweise kleine und junge Unternehmen, zu bevorzugen, ausländische Investitionen in gewissen Sektoren zu verbieten oder regionale Investoren zur Förderung regionaler Integration zu bevorzugen.
- „Investorenschutz“, der Mindeststandards für die Behandlung von Investoren festlegt und häufig mit dem Risiko internationaler Schiedsverfahren im Falle von Verletzungen einher geht. Dieser Schutz verleiht Investoren häufig mehr Rechte als den Regierungen des Gastgeberlandes oder den betroffenen Gemeinschaften.
- „Ungehinderter Kapitalfluss über Staatsgrenzen“ hinweg, wodurch das Recht der Investoren, Gewinne uneingeschränkt ins Ausland zu transferieren, gesichert und die Fähigkeit von Entwicklungsländern, Kapitalströme zu kontrollieren, eingeschränkt wird. Dadurch wäre es den Regierungen nur noch stark eingeschränkt möglich, Kapitalabflüsse zu begrenzen oder die eigene Zahlungsbilanz zu stützen – gerade dies können jedoch wichtige Instrumente zum Schutz der Volkswirtschaften gegen spekulative Kapitalbewegungen und Finanzkrisen sein.

Der Widerstand vieler Entwicklungsländer gegen den investitionspolitischen Vorstoß der EU wächst. Sie wenden sich zunehmend offen gegen Verhandlungen über Investitionsschutzabkommen, sowohl in der WTO als auch in bilateralen Freihandelsabkommen mit der EU. Tatsächlich droht die neue Politik der EU, die Entwicklungschancen der Entwicklungsländer einzuschränken. Zukünftige Liberalisierungen von Investitionen in Sektoren wie der Forst- oder Landwirtschaft könnten die Rechte ausländischer Investoren stärken und damit die Abholzungsquoten erhöhen oder die landwirtschaftliche Entwicklung sowie die Nahrungsmittelsicherheit erheblich beeinträchtigen. Die Investitionspolitik der EU könnte Regierungen auch hindern, neue Umweltbestimmungen einzuführen, die die negativen Folgen des Abbaus natürlicher Ressourcen minimieren könnten. Außerdem würden Re-



gierungen darin beschränkt, steuerpolitische Maßnahmen zur Erhöhung der Staatseinnahmen und zur Unterstützung der lokalen Industrien zu ergreifen.

Investitionen von europäischen Unternehmen können positive Wirkungen erzielen, doch es gibt viele gut dokumentierte Fälle, die die Missachtung von Umweltschutz und Menschenrechten sowie Arbeitsstandards durch Unternehmen aus der EU in Übersee belegen. Britischen Unternehmen wird beispielsweise vorgeworfen, Arbeitnehmer/innenrechte in der Blumenindustrie in Kenia zu verletzen, Textilarbeiter/innen in Bangladesch zu geringe Löhne zu zahlen und das Recht auf Meinungsfreiheit zu verweigern, durch das Abfackeln von Gas Gesundheitsschäden und Umweltverschmutzung in Nigeria zu verursachen sowie beim Abbau von Bauxit in Indien gegen Umwelt- und Menschenrechte der indigenen Bevölkerung zu verstoßen. Anstatt die Bedingungen, die diese Verstöße bisher zulassen, anzugehen, zielt die Investitionspolitik der EU auf die Sicherung noch größerer Rechte für ihre Investoren. Sie will Regierungen verpflichten, rechtlich verbindliche Abkommen über Investitionen zu unterzeichnen. Von Unternehmen werden hingegen nur freiwillige Verpflichtungen zur Einhaltung globaler Standards gefordert.

Politische Empfehlungen

- Die EU sollte die gerechte Nutzung der weltweiten natürlichen Ressourcen und eine nachhaltige Entwicklung für alle fördern.
- In Bezug auf Ausfuhrsteuern sollte die EU die Entwicklungsländer bei der Diversifizierung ihrer Volkswirtschaften, der Verringerung ihrer Abhängigkeit von Rohstoffexporten, der Erhöhung der Wertschöpfung vor Ort und dem Schutz der endlichen natürlichen Ressourcen unterstützen.
- Die Investitionspolitik der EU sollte die Regierungen der Entwicklungsländer in eine bessere Lage versetzen, Investitionen und Unternehmen im Interesse der Entwicklung und des Allgemeinwohls zu regulieren. Investitionsschutzabkommen müssen ein besseres Gleichgewicht zwischen den Rechten und Pflichten von Investoren schaffen und positives Verhalten von Investoren zur Förderung langfristiger, nachhaltiger Entwicklung unterstützen.

Die Europäische Union geht neue Wege, um ihren Unternehmen und Investoren den Zugang zu Rohstoffen* in Entwicklungsländern zu erleichtern. Dazu zählt auch eine neue Strategie, die in Brüssel vorangetrieben wird – die Rohstoffinitiative. Sie soll für europäische Unternehmen den Zugang zu wichtigen Mineralien verbessern, von denen angeblich die künftige Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft abhängt. Ein wesentliches Element sind dabei Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit Entwicklungsländern. Nach den Vorstellungen der EU sollen diese Länder Handelsbarrieren abbauen und neuen Investitionsregeln zustimmen, um im Gegenzug Hilfe und weiterhin bevorzugten Zugang zum EU-Markt zu erhalten.

Die EU argumentiert, dass ihre Liberalisierungsstrategie für den Handel mit und Investitionen in Entwicklungsländern gleichzeitig zur Armutsminderung und Entwicklung beitragen. Ferner räume ihr Ansatz den ärmsten Ländern Schutzmechanismen und großzügige Übergangszeiten ein. Dieser Bericht zeigt jedoch, dass sich bereits die gegenwärtige Politik der EU höchst negativ auf Entwicklungsländer auswirkt. Sollten die neuen Vorschläge der EU Erfolg haben, könnte sich die Situation noch verschärfen. Denn die vorgeschlagenen Maßnahmen würden Entwicklungsländern wichtige politische Instrumente nehmen, mit denen sie bisher ihre wirtschaftliche und soziale Entwicklung wirksam lenken können. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass Umweltschäden und Menschenrechtsverletzungen durch europäische Unternehmen zunehmen werden. Schlimmstenfalls führt die EU-Strategie zu einem Ressourcenraub, der Teil eines neuen Kampfes um Afrika und andere Regionen ist und der Entwicklungsländer in eine neue Spirale der Armut treiben wird.

Zwei Aspekte der Rohstoffstrategie sind besonders kritisch:

- Zum einen versucht die EU, von Entwicklungsländern die Zustimmung zu einem Verbot bzw. einer Eindämmung von Ausfuhrbeschränkungen zu erwirken. Viele Entwicklungsländer beschränken die Ausfuhr von Rohstoffen, um ihre einheimische Industrie zu unterstützen, durch Ausfuhrsteuern Einkünfte für öffentliche Aufgaben zu erzielen oder die Umwelt zu schützen.
- Zum anderen möchte die EU neue Investitionsregeln aushandeln, die europäischen Unternehmen einen bisher unerreichten Zugang zu den Märkten und Rohstoffen in Entwicklungsländern verschaffen würden. Danach müssten Entwicklungsländer europäischen Unternehmen die gleichen oder noch umfassendere Rechte einräumen, wie einheimischen Unternehmen. Viele Entwicklungsländer sind auf ausländische Direktinvestitionen angewiesen, doch der Vorstoß der EU würde es ihnen erschweren, diese so zu regulieren, dass sie die lokale Entwicklung positiv beeinflussen.

Diese EU-Strategie hindert ärmere Länder, wichtige Instrumente zur Entwicklung ihrer Volkswirtschaften einzusetzen – Instrumente, die in der Vergangenheit von vielen entwickelten Ländern erfolgreich genutzt wurden. Die Mehrheit der Entwicklungsländer ist reich an Rohstoffen. Die richtige Nutzung dieser Ressourcen kann für sie den Weg aus der Armut bereiten und eine Alternative zur Abhängigkeit von Entwicklungshilfe bieten. Die Strategie der Politiker/innen der EU lenkt ferner von den Zielen ab, die eigentlich den Kern einer verantwortungsvollen europäischen Rohstoffstrategie bilden müssten: Reduzierung des eigenen übermäßigen Ressourcenverbrauchs und Förderung eines gerechten globalen Systems zur nachhaltigen Verwaltung und Nutzung der weltweiten Ressourcen.



In der Nähe von A Ka Da Chi Village, Vietnam. © Foto: Richard Else.

* Die Begriffe „Rohstoffe“ und „natürliche Ressourcen“ werden hier synonym verwendet. Sie umfassen beispielsweise Öl, Gas, Mineralien, Metalle, Fisch, Holz und Boden.

1 Die Rohstoffinitiative und Freihandelsabkommen

1.1 Die Rohstoffinitiative

„Ich werde die Frage der Rohstoffe in jedem Treffen, mit allen Handelsministern aller Länder, die europäische Importe beschränken, ansprechen.“

Der ehemalige EU-Handelskommissar Peter Mandelson, September 2008¹

Im Jahr 2008 veröffentlichte die Europäische Kommission eine bedeutende neue Strategie, die Rohstoffinitiative.² Sie besteht aus drei Säulen: Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen auf den Weltmärkten, Förderung von Rohstoffen aus europäischen Quellen und Reduzierung des europäischen Verbrauchs an primären Rohstoffen. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf der starken Abhängigkeit der EU von Importen strategisch wichtiger Rohstoffe. Ein verlässlicher und unverzerrter Zugang zu Rohstoffen stellt einen immer bedeutenderen Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit der EU dar. Von besonderer Bedeutung ist die Abhängigkeit der EU von Importen von „Hightech“-Metallen wie Kobalt, Platin und Titan und seltenen Erden – Stoffe die beispielsweise für neue umweltfreundliche Technologien und den Einsatz erneuerbarer Energien benötigt werden. Doch auch andere Rohstoffe wie Holz, Chemikalien, Tierfelle und -häute sind in der Strategie von großer Bedeutung. Die Kommission weist darauf hin, dass sich der Grad der Importabhängigkeit der EU bei Mineralien zwischen 48 Prozent für Kupfererz, 64 Prozent für Bauxit und 100 Prozent für Metalle wie Kobalt, Platin, Titan und Vanadium bewegt.³

Als Hauptproblem bei der Sicherung des Zugangs zu diesen Rohstoffen identifizierte die Kommission die Ausweitung staatlicher Maßnahmen, die den internationalen Rohstoffhandel verzerren. Hierzu zählen insbesondere Ausfuhrsteuern und -quoten, Subventionen, Preisbindungen sowie restriktive Investitionsregeln. Das Strategiedokument listet über 450 Ausfuhrbeschränkungen für mehr als 400 verschiedene Rohstoffe wie Metalle, Holz, Chemikalien sowie Tierhäute und -felle auf. Sollte Europa jetzt nicht handeln, erleide die europäische Industrie einen Wettbewerbsnachteil, so die Pressemitteilung zur Strategie.⁴ China, Russland, die Ukraine, Argentinien, Südafrika und Indien werden als die Schwellenländer mit den meisten Beschränkungen ausgewiesen. Die Initiative unterstreicht jedoch auch, dass viele wichtige Rohstoffe in afrikanischen Entwicklungsländern vorkommen.⁵

Das Strategiedokument erkennt an, dass Ausfuhrbeschränkungen Bestandteil der Entwicklungsstrategien sein können: „Schwellenländer verfolgen zunehmend Wirtschaftspolitiken, die auf den Schutz ihrer Rohstoffbasis gerichtet sind, um ihren eigenen nachgelagerten Industriezweigen Vorteile zu verschaffen.“⁶ Dennoch will sich die Kommission „auf WTO-Ebene verstärkt für weniger Exportbeschränkungen und für die Einschränkung staatlicher Subventionen einsetzen“ und „sich dafür einsetzen, dass in allen für den Zugang zu Rohstoffen bedeutsamen Bereichen die von Drittländern getroffenen wettbewerbsverzerrenden Maßnahmen aufgehoben werden.“ Bei Investitionen möchte sie auf „Zugang zu Rohstoffen zu gleichen Bedingungen für alle Unternehmen und Länder“ hinwirken.⁷

Diese Absichten wurden nach der Veröffentlichung der Initiative durch eine Reihe weiterer Berichte der Kommission bestätigt. So identifizierte die Ad-hoc-Arbeitsgruppe zu Rohstoffen im Juni 2010 41 für die EU bedeutsame Mineralien und Metalle. 14⁸ davon werden als kritisch angesehen, da ein hoher Anteil der weltweiten Produktion aus nur wenigen Ländern stammt, hauptsächlich aus China, Russland, der Demokratischen Republik Kongo und Brasilien.⁸

Der Europäische Rat forderte die Kommission und die Mitgliedsstaaten explizit auf, ihre Entwicklungshilfe auch auf die Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen auszurichten. So forderte beispielsweise der Rat bei seinem Treffen im Mai 2009 die Kommission auf, zur Stärkung ihrer „Rohstoffdiplomatie“ das Thema nicht nur in sämtlichen einschlägigen Handelsforen zur Sprache zu bringen, sondern er ersuchte die Kommission und die Mitgliedsstaaten auch, „den Möglichkeiten, die sich im Zusammen-

* Die 14 Stoffe sind: Antimon, Beryllium, Kobalt, Fluorit, Gallium, Germanium, Graphit, Indium, Magnesium, Niobium, Platingruppenmetalle, seltene Erden, Tantal und Wolfram.

hang mit Projekten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit bieten, gebührende Beachtung zu schenken“. Dabei sei „die spezielle Situation armer Entwicklungsländer zu berücksichtigen.“⁹

Die Rohstoffinitiative leitet sich aus der kommissionseigenen Strategie „Global Europe“ ab, die 2006 entworfen wurde und derzeit überarbeitet wird.¹⁰ Die Strategie vollzieht einen klaren Wandel, weg von multilateralen Handelsgesprächen, hin zu neuen bilateralen Freihandelsabkommen. Diese Abkommen sollen über die in der Welthandelsorganisation (WTO) getroffenen Abkommen hinausgehen und „auf Fragen abstellen, die noch nicht reif sind für multilaterale Gespräche; sie könnten also den Weg für die nächste Stufe der multilateralen Liberalisierung ebnen“. „Zugangsbeschränkungen für ... Ressourcen sollten beseitigt werden, soweit sie nicht aus Sicherheitsgründen oder aus Gründen des Umweltschutzes gerechtfertigt sind“, dazu zählen auch „alle Formen von Zöllen und Abgaben sowie Ausfuhrbeschränkungen“. Die „Global-Europe“-Strategie ruft die Europäische Kommission zudem dazu auf, global „eine weit reichende Liberalisierung bei Dienstleistungen und Investitionen“, strengere Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe und den Schutz geistiger Eigentumsrechte durchzusetzen. Gleichzeitig stellt „Global Europe“ fest, dass neue Freihandelsabkommen entwicklungspolitische Zielsetzungen berücksichtigen würden.

Kasten 1: Die Rohstoffinitiative und die Unternehmen

Die Forderung der EU, die Weltmärkte zu öffnen, ist getrieben von der langfristigen Agenda großer Unternehmen. „Die Unternehmen haben klar zum Ausdruck gebracht, dass sie aktiver an der Beseitigung von Handelshemmnissen mitwirken wollen“, stellte die Kommission fest. Tatsächlich erklärte sie: „Wir sind darauf angewiesen, dass uns die Unternehmen ausführlich über die Hemmnisse informieren, die ihren Handel oder ihre Investitionen in Drittländern beeinträchtigen.“¹¹

Insbesondere die Bergbau- und Rohstoffindustrie scheint bei der Gestaltung der Rohstoffinitiative großen Einfluss gehabt zu haben. Bereits im Jahr 2003 entwickelte Eurometaux – der Verband der europäischen Nichteisen-Metallindustrie – eine zweijährige Lobbystrategie für mehr Bewusstseinsbildung und zur Schaffung neuer Bündnisse auf Ebene der EU und der Mitgliedsstaaten, um gegen Verzerrungen beim Zugang zu Rohstoffen vorzugehen. 2005 wurden Vorschläge für WTO-Verhandlungen über neue Regelungen für Ausfuhrsteuern eingereicht. Ab diesem Zeitpunkt startete Eurometaux eine gezielte Zusammenarbeit mit der Generaldirektion Handel und der Generaldirektion Unternehmen zum Thema Ausfuhrbeschränkungen und andere Wettbewerbsverzerrungen.¹² Im Jahr 2006 veröffentlichte BusinessEurope, der größte Arbeitgeberverband in Europa, ein Positionspapier zum Bedarf an einer EU-Strategie zur Sicherung des Zugangs zu industriellen Rohstoffen.¹³

Eurometaux stellte in seinem Beitrag zur Konsultation über die Rohstoffinitiative fest, dass es keine Zukunft für die Wirtschaft der EU und keine Kapazitäten zur Finanzierung anderer politischer Ziele der EU geben würde, wenn nicht ein sicherer und wettbewerbsfähiger Zugang zu den Rohstoffen, die die verarbeitende Industrie der EU benötigt, garantiert wird.¹⁴

BusinessEurope befürwortete die Rohstoffinitiative von Beginn an und fordert die Kommission laufend auf, eine klare Strategie und einen harten Kurs zu verfolgen, um staatlichen Eingriffen entgegenzuwirken und den Weltmarkt für Rohstoffe zu öffnen.¹⁵ Obwohl das Recht der Entwicklungsländer auf eine Entscheidung für oder gegen die Ausbeutung ihrer Rohstoffe nicht in Frage gestellt wird, stellte BusinessEurope bezeichnenderweise fest, dass keine staatlichen Eingriffe zur Manipulation von Rohstoffpreisen für Entwicklungsziele der Industrie geduldet werden können. Daher lehnt BusinessEurope jede Politik ab, die zu Preismanipulationen führt oder den Weltmarkt erheblich beeinträchtigt.¹⁶

Besonders China scheint europäischen Unternehmen zu schaffen zu machen. BusinessEurope stellte fest, dass Chinas Jagd nach Rohstoffen in Afrika für viele Beteiligte, darunter auch die Industrie, Anlass zur Sorge gebe. Das größte Problem sei, dass chinesische Unternehmen oft keinen finanziellen Beschränkungen unterliegen, da sie auf staatliche Subventionen bauen können. BusinessEurope sieht in den chinesischen Maßnahmen ein klares Muster, das darauf abzielt, Kontrolle über Rohstoffmärkte zu gewinnen, als Teil einer gezielten Industriepolitik, die nachgelagerte Produzenten dazu zwingen soll, in China zu investieren. Der Verband werde die EU drängen, alle ihr zur Verfügung stehenden Maßnahmen zu ergreifen, um dieser Politik die Stirn zu bieten.¹⁷

1.2 Probleme mit der Rohstoffinitiative

Die Rohstoffinitiative untergräbt nicht nur Bestrebungen vieler Regierungen von Entwicklungsländern zur industriellen Entwicklung ihrer Länder, sie birgt auch weitere große Risiken.

Zunächst scheint die Strategie vor allem darauf ausgelegt zu sein, nach den Ressourcen anderer Länder zu greifen, was zu einem erhöhten globalen Wettbewerb um Ressourcen führen und zu Konflikten beitragen kann. Westliche Mächte betrachteten Entwicklungsländer jahrhundertlang als Lieferanten billiger Rohstoffe. Nun jedoch kommen neue Wettbewerber mit ins Spiel. Im letzten Jahrzehnt drangen auch China, Indien und andere Schwellenländer in die bisher von Europa und den USA beherrschten Gebiete ein, sie wetteifern nun ebenfalls um die Kontrolle über die dort befindlichen Ressourcen. Afrika ist immer wieder von Ressourcenkämpfen um Diamanten, Holz und Öl betroffen, insbesondere Länder wie Sierra Leone, Liberia, Angola, Nigeria und der Sudan. Das britische Verteidigungsministerium erwartet, dass die globale Machtverlagerung von den USA und Europa in Richtung Asien, zusammen mit den Herausforderungen des Klimawandels, der Ressourcenknappheit und des Bevölkerungswachstums, voraussichtlich zu instabilen internationalen Beziehungen führen wird, möglicherweise begleitet von einem harten Wettbewerb zwischen den Großmächten. Das größte Risiko für eine Konfrontation zwischen diesen Mächten liege in Regionen mit beträchtlichen Vorkommen an Rohstoffen, wie Teilen Afrikas, der Region um den indischen Ozean und Gebieten in Asien sowie der Arktis.¹⁸

Es ist zudem zu erwarten, dass die Rohstoffinitiative die wirtschaftlichen Aussichten von Entwicklungsländern verschlechtern wird, indem sie deren Abhängigkeit von Exporten unverarbeiteter Rohstoffe erhöht. Diese Abhängigkeit wird bereits heute mit niedrigen oder volatilen Preisen, Korruption und dem „Ressourcenfluch“ assoziiert. Entwicklungsländer müssen ihre Wirtschaft stärker diversifizieren und sich aus ihrer Rolle als Rohstoffexporteure lösen. Ein Weg dahin ist die vermehrte Produktion von verarbeiteten und industriell gefertigten Gütern. Lediglich einer Handvoll Entwicklungsländer, insbesondere in Ost- und Südostasien, ist es bisher gelungen, ihre Wirtschaft durch die Stärkung der verarbeitenden Industrie erfolgreich zu diversifizieren. Auslandsinvestitionen konzentrieren sich bereits heute vorwiegend auf die Rohstoffsektoren; ein Trend der durch die Rohstoffinitiative vermutlich noch verstärkt werden dürfte.

Drittens erhöht die Strategie Europas Abhängigkeit von Rohstoffen. Zwar hebt die Strategie auch die Bedeutung von Wiederverwertung hervor, doch das gleichzeitige Drängen auf einen offeneren Zugang zu den globalen Rohstoffvorkommen stellt letztlich eine Ablenkung von der Notwendigkeit dar, den Rohstoffkonsum in Europa massiv zu verringern. Europa konsumiert schon jetzt zu viele Rohstoffe: Die Menschen in Europa verbrauchen durchschnittlich drei Mal so viele Ressourcen wie in Asien und mehr als vier Mal so viel wie in Afrika.¹⁹ Gleichzeitig ist Europa mehr als jede andere Region der Welt von importierten Rohstoffen abhängig. Doch bisher misst die EU ihren eigenen Ressourcenverbrauch noch nicht einmal.²⁰

Obwohl die „Ressourcenintensität“ (die Menge an Ressourcen, die für die Schaffung von Wachstum benötigt wird) sich weltweit verringert, steigt auf Grund des globalen Wirtschaftswachstums die absolute Menge natürlicher Ressourcen, die jedes Jahr extrahiert werden. Weltweit werden heute

etwa 50 Prozent mehr natürliche Ressourcen gefördert als noch 1980.²¹ Diese Förderung zieht häufig ökologische Probleme wie Umweltverschmutzung, Wasserknappheit oder die Zerstörung fruchtbarer Bodens nach sich und führt oft zu Menschenrechtsverletzungen, schlechten Arbeitsbedingungen und niedrigen Löhnen. Unser Klima verändert sich, und viele unserer natürlichen Ressourcen sind begrenzt, Fisch- und Waldbestände beispielsweise gehen rapide zur Neige. Darum ist es eine wichtige Aufgabe, sich einer nachhaltigen Verwendung von Ressourcen zuzuwenden, als zentralem Element einer weitergefassten nachhaltigen Entwicklung. Höchste Priorität für die EU muss daher die drastische Senkung ihres Ressourcenverbrauchs und der Übergang zu einem ressourcensparenden Wirtschaftsmodell.

Kasten 2: Die Bedeutung von Rohstoffen für die EU und für Entwicklungsländer

Der globale Handel mit Rohstoffen hat einen enormen Umfang. Die Exporte von natürlichen Ressourcen betragen 2008 weltweit ca. 3,7 Billionen US-Dollar; dies entspricht fast einem Viertel des gesamten Welthandels.²² Die Europäische Union ist der weltweit größte Markt für natürliche Ressourcen, 23 Prozent aller Exporte gehen in die EU.²³ 2008 importierten die 27 Mitgliedsstaaten der EU nicht-energetische Mineralien und chemische Produkte im Wert von 114 Mrd. Euro. Etwa 70 Prozent der Importe in die EU sind keine Fertigprodukte, sondern Rohstoffe oder Zwischenprodukte für die verarbeitende Industrie.²⁴

Entwicklungsländer hingegen exportieren hauptsächlich Rohstoffe. Über 100 von ihnen hängen zu 50 oder mehr Prozent von ihren Rohstoffexporten ab – 46 von ihnen, hauptsächlich in Afrika, von nur einem einzigen Gut.²⁵ Die Exporte von Ländern in Afrika, dem Nahen Osten und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten bestehen durchschnittlich zu mehr als 70 Prozent aus Rohstoffen.²⁶

1.3 Probleme mit Freihandelsabkommen

Die EU strebt derzeit mehrere Freihandelsabkommen mit Ländern und Regionen wie Korea, Indien, Mittelamerika, der Andengemeinschaft, dem Mercosur, ASEAN, Euromed, Libyen, der Ukraine und Kanada an. Mit der ärmsten Ländergruppe der Welt, den AKP-Staaten (Afrika, Karibik und Pazifik), verhandelt die EU gegenwärtig Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs). Mit den EPAs, die seit 2002 mit sieben Ländergruppen ausgehandelt werden, versucht die EU, umfassende Freihandelsabkommen zur Unterzeichnung zu bringen, die nicht nur Verpflichtungen zur Marktöffnung für den Güterhandel, sondern auch die Liberalisierung von Dienstleistungen, Investitionen und der Wettbewerbspolitik sowie den Schutz geistigen Eigentums umfassen. Der Ruf nach umfassenden EPAs geht allein von Brüssel aus; die multilateralen Regeln in der WTO schreiben bei bilateralen Freihandelsabkommen keine Aufnahme dieser Themen vor. Bis Oktober 2010 wurde nur ein umfassendes EPA unterzeichnet – mit den karibischen CARIFORUM-Staaten. Die ursprüngliche Frist Ende 2007, zu der die EPAs spätestens unterzeichnet werden sollten, wurde nicht eingehalten. Jedoch hat eine Reihe von Ländern Interim-EPAs mit der EU paraphiert oder unterzeichnet.

Regierungen von Entwicklungsländern, aber auch Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaftler/innen und einige internationale Organisationen, insbesondere die UN-Wirtschaftskommission für Afrika (UNECA), bewerten EPAs und andere Freihandelsabkommen kritisch. Die drei schwerwiegendsten Probleme sind aus ihrer Sicht:

- Die Forderung an Entwicklungsländer, mindestens 80 Prozent ihres Handels mit der EU innerhalb von 15 Jahren zu liberalisieren, was zu Arbeitsplatzverlusten in der verarbeitenden Industrie führen und die Nahrungsmittelsicherheit untergraben kann, wenn lokale Produzenten nicht mit Importen konkurrieren können.²⁷ Obwohl die Abkommen einige (begrenzte) Schutzklauseln enthalten, ist das Ausmaß der Zollsenkung der Hauptgrund dafür, dass AKP-Staaten, insbesondere die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs), EPAs bisher noch nicht unterzeichnet haben.²⁸

- Die Forderung der EU an Entwicklungsländer, Liberalisierungsverpflichtungen einzugehen, die weit über das hinausgehen, was bisher in der WTO vereinbart wurde. EU-Handelskommissar Karel de Gucht behauptet, „dass Europa an der Spitze steht, wenn es um Handelsliberalisierung geht, die weit über das hinausgeht, was im Regelwerk der WTO möglich ist.“²⁹ Die Integration von Dienstleistungen und den sogenannten Singapur-Themen – Investitionen, öffentliches Auftragswesen, Wettbewerbspolitik und Handelserleichterungen – führt zu einer umfassenden Liberalisierung, von der hauptsächlich ausländische Investoren profitieren werden. Entwicklungsländer haben wiederholt die Verhandlungen der Singapur-Themen in der WTO abgelehnt; die meisten wenden sich weiterhin dagegen, sie in EPAs miteinzubeziehen.
- Der teils ungebührliche Druck auf Entwicklungsländer durch Verhandlungsführer der EU, um ihre Ziele gegen deren Willen durchzusetzen.³⁰ Alternative Verhandlungsvorschläge von Entwicklungsländern wurden regelmäßig abgelehnt, und Forderungen nach einer Untersuchung von Alternativen zu EPAs wurden nicht ernst genommen, trotz einer völkerrechtlichen Verpflichtung zur Garantie äquivalenter Alternativen im Cotonou-Abkommen (Artikel 37.6).³¹ Ecuadors Präsident Correa bezeichnete die Verhandlungen mit der EU über ein Freihandelsabkommen mit der Andenregion als einseitig, während der Präsident Boliviens, Evo Morales, sich auf Grund der Haltung der EU zu geistigem Eigentum und der Privatisierung von Dienstleistungen gänzlich aus den Gesprächen zurückzog.³²

Ablassé Ouédraogo, ehemaliger stellvertretender Generaldirektor der WTO schrieb kürzlich:

*„Nach sieben Jahren vergeblicher Diskussionen versucht Europa nun, die EPAs mit Zwang statt Dialog durchzusetzen. Wenn die Abkommen in ihrer derzeitigen Form endgültig in Kraft treten würden, würden sie den AKP-Staaten die wichtigsten politischen Instrumente, die sie für ihre Entwicklung benötigten, verwehren. Das Ergebnis stünde im völligen Widerspruch zu den ursprünglichen Zielen, darunter die Förderung der regionalen Integration und die Bekämpfung der Armut. Die Länder würden gehindert, ihre Produktion zu diversifizieren und sich aus der Abhängigkeit von einigen wenigen Exportgütern zu befreien.“*³³



Gerbfass und Arbeiter im Zentrum für Lederentwicklung, Nairobi: Teil des Verarbeitungsprozesses von Fellen und Häuten zu Leder. © Foto: Mark Curtis.

2 Entwicklung wird verhindert: Der Kampf um Ausfuhrsteuern

„Die Handelsminister der Least Developed Countries (LDCs) forderten in der WTO eine Übereinkunft, keine Beschränkungen für Ausfuhrzölle einzuführen, da diese ein legitimes Entwicklungsinstrument sind.“ Dar Es Salaam im Oktober 2009³⁴

Viele Entwicklungsländer erheben Steuern oder andere Beschränkungen auf ihre Rohstoffexporte, um die Einnahmen der öffentlichen Haushalte zu erhöhen, einheimische verarbeitende Industrien aufzubauen oder die Umwelt zu schützen. Die Möglichkeit, solche Steuern zu erheben, wird nun durch die EU bedroht. Je nach Verhandlung versucht sie, Ausfuhrzölle gänzlich zu verbieten oder die Möglichkeiten von Entwicklungsländern, neue bzw. bereits bestehende Ausfuhrzölle einzuführen oder zu erhöhen, einzuschränken. Geleitet wird diese Politik der EU von dem Ziel, ihren Unternehmen einen besseren Zugang zu billigen Rohstoffen zu sichern.

2.1 Ausfuhrbeschränkungen und ihre Anwendung

Ausfuhrbeschränkungen können verschiedene Formen annehmen, darunter Ausfuhrsteuern, Ausfuhrverbote und die Regulierung von Exporten. Ausfuhrsteuern können in Prozent des Exportwerts berechnet werden oder auch bei steigenden/sinkenden Preisen progressiv erhöht/gesenkt werden. Alle Arten von Ausfuhrsteuern verringern tendenziell das Exportvolumen. Absolute Ausfuhrverbote werden oft auf Fischereierzeugnisse und lebende Tiere angewendet. Die Regulierung von Exporten umfasst schließlich u. a. bestimmte Quoten und Lizenzpflichten. Entscheidend ist, dass Ausfuhrsteuern unter den multilateralen Handelsabkommen der WTO zugelassen sind, im Gegensatz zu absoluten Exportverboten, die, mit einigen Ausnahmen, generell untersagt sind.

Regierungen haben jahrhundertlang Ausfuhrsteuern verwendet, um die Staatseinkünfte zu erhöhen und die industrielle Entwicklung zu finanzieren. Sie wurden beispielsweise verwendet, um die Wollindustrie britischer Kolonien zu fördern, indem die Rohstoffe zollfrei nur in andere britische Hoheitsgebiete verschifft werden durften.³⁵ Ausfuhrsteuern sind auch heute noch weit verbreitet: Die WTO stellte fest, dass etwa ein Drittel aller Ausfuhrsteuern auf Rohstoffe erhoben wird und dass 11 Prozent des Welthandels mit natürlichen Ressourcen von Ausfuhrsteuern betroffen sind. 15 bis 25 Prozent des Welthandels mit Fisch und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen und 5 bis 10 Prozent des Welthandels mit Brennstoffen und Bergbauprodukten werden ebenfalls besteuert.³⁶

Eine kürzlich von der Internationalen Handelskommission der US-Regierung veröffentlichte Studie stellt fest, dass 72 von 131 analysierten Ländern Ausfuhrsteuern erheben – acht davon sind reiche Länder, 38 Länder mit mittlerem Einkommen und 26 Länder mit niedrigem Einkommen. Von den 72 Ländern erheben 32 Ausfuhrsteuern auf Rohstoffe, hauptsächlich auf Zucker, Kaffee, Kakao, forstwirtschaftliche Erzeugnisse, Fischereiprodukte, Mineralien und Metall sowie auf Leder, Felle und Häute.³⁷



Reisfelder in Kambodscha. © Foto: Richard Else.

Tabelle 1: Beispiele für die Nutzung von Ausfuhrsteuern (ausgewählte Länder)

Botsuana	<p>Abgabe pro Stück exportiertes Rind.</p> <p>Der Export von unverarbeiteten Halbedelsteinen ist verboten. Der Export von Viehbestand, wilden Tieren oder Rohdiamanten erfordert eine Genehmigung.</p>
Brasilien	<p>Ausfuhrsteuern werden erhoben auf Leder und Häute (für alle Märkte) sowie auf Zigarren und Waffen (für einige Märkte).</p> <p>Exporte einiger Holzarten erfordern eine Genehmigung. Dies gilt auch für andere Güter aus Gründen der Sicherheit und des Umweltschutzes.</p>
Ghana	<p>Ausfuhrsteuern werden auf Kakao und Kohlenhydrate erhoben.</p> <p>Der Export von Holzstämmen oder unverarbeitetem Holz, rohem Peddigrohr (Rattan) und Bambus sowie Papageien ist verboten. Für eine Reihe von Produkten werden Ausfuhrgenehmigungen bzw. Bescheinigungen benötigt.</p>
Indien	<p>Ausfuhrsteuern auf unverarbeitete Felle und Häute, Leder (bis zu 60 Prozent des Exportwerts), auf einige Stahlprodukte und auf Basmati-Reis.</p>
Mosambik	<p>Ausfuhrsteuer von 18 bis 22 Prozent auf rohe Cashewnüsse. Obwohl keine andere spezielle Ausfuhrsteuer erhoben wird, unterliegen einige Güter, die fast vollständig exportiert werden, Gebühren, so z.B. Baumwolle, Fischereiprodukte, forstwirtschaftliche Erzeugnisse und Produkte aus dem Bergbau. Eine Lizenz ist erforderlich für Exporte von unverarbeitetem tropischem Edelholz. 25 Prozent der Gebühr werden erlassen, wenn das Holz bereits verarbeitet wurde.</p> <p>Es existieren Exportverbote auf Flora und Fauna sowie auf unverarbeitetes Holz, welches der örtlichen verarbeitenden Industrie vorbehalten ist. Dies gilt jedoch nicht für den Export von unverarbeiteten tropischen Edelhölzern wie Eben- und Rosenholz.</p>
Namibia	<p>Ausfuhrsteuern auf Rohdiamanten betragen 10 Prozent, auf unverarbeitete Felle und Häute 60 Prozent und auf vorbehandelte Felle und Häute 15 Prozent. Für Rinder, Schafe und Ziegen wird eine Steuer pro Stück Vieh erhoben.</p>
Niger	<p>Drei Prozent Steuern auf die meisten Exporte außer Mineralien. Der Export von Baumwollsamensamen ist verboten. Der Export von Rindern sowie Fellen und Häuten bedarf einer Genehmigung.</p>
Pakistan	<p>Ausfuhrsteuern von 20 Prozent auf unverarbeitete Felle und Häute sowie auf fertiges Leder.</p>
Südafrika	<p>Ausfuhrsteuern auf Rohdiamanten, Zitrusfrüchte und Wein.</p>
Sambia	<p>Ausfuhrsteuern auf Kupferkonzentrate, Baumwollsamensamen und Altmetall.</p> <p>Exportverbote für einige Arten von Holzstämmen und Getreide in Dürre Jahren. Einige Güter wie Düngemittel, lebende Tiere, Edelsteine und Feuerwaffen bedürfen einer speziellen Exportgenehmigung.</p>

Quellen: WTO, *Trade Policy Reviews*: Botsuana, November 2009, S. 91–92; Brasilien, März 2009, S. 59–60; El Salvador, Februar 2010, S. 42; Ghana, Januar 2008, S. 33–34; Indien, April 2007, S. 61; Malawi, Juni 2010, S. 28; Mosambik, April 2009, S. 41; Namibia, November 2009 S. 229–230; Niger, November 2009, S. 85–86; Südafrika, November 2009, S. 316; Sambia, Juli 2009, S. 40–41. Marktzugangsdatenbank der EU (<http://madb.europa.eu>) für Indien und Pakistan.

2.2 Die Vorteile von Ausfuhrsteuern für Entwicklung

„Im Rahmen der WTO wird allgemein anerkannt, dass unter allen Exportbeschränkungen Ausfuhrsteuern im Vergleich zu anderen Arten der Kontrolle zu den am wenigsten schädlichen Exportkontrollmechanismen gehören. Ausfuhrsteuern erhöhen Staatseinnahmen, sind transparent und einfacher anzuwenden.“

Studie im Auftrag der Internationalen Handelskommission der US-Regierung³⁸

Ausfuhrsteuern können Entwicklung auf verschiedene Weise fördern:

Erhöhung der Staatseinnahmen

Für einige Entwicklungsländer sind Ausfuhrsteuern eine wichtige Einkommensquelle (vgl. Tabelle 2), auch wenn für die meisten Länder Daten nur schwer zu ermitteln sind. Insbesondere für die LDCs sind Ausfuhrsteuern leichter zu verwalten und einzutreiben als kompliziertere Formen der Besteuerung wie Einkommensteuer oder Grundsteuer.³⁹

Tabelle 2: Einkünfte aus Ausfuhrsteuern in ausgewählten Ländern


Brasilien	42 Mio. Real (= 25,3 Mio. US-Dollar) in 2006 und 60,5 Mio. Real (= 36,4 Mio. US-Dollar) in 2007.
Dominikanische Republik	2004 wurde eine Steuer von 5 Prozent auf Bruttoeinkünfte aus Exporten aller Güter und Dienstleistungen erhoben. Die Steuer wurde für sechs Monate erhoben, sie führte zu Einnahmen von 1.224 Mrd. Dominik. Peso (= 31 Mio. US-Dollar).
Ghana	Einkünfte aus Ausfuhrsteuern auf Kakao beliefen sich 2005/2006 auf 612 Mrd. Ghanaische Cedi (= 65 Mio. US-Dollar). Der Anteil der Ausfuhrsteuern an den gesamten Staatseinnahmen verringerte sich von 11,4 Prozent in 1998 auf 2,3 Prozent in 2005.
Guyana	9,3 Mio. US-Dollar (Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2008).
Solomonen	18 Prozent der Gesamteinnahmen aus Zöllen und inländischen Einkünften (2003 bis 2007).

Quellen: WTO, *Trade Policy Reviews*: Brasilien, März 2009, S. 59–60; Dominikanische Republik, November 2008, S. 50–51; Ghana, Januar 2008, S. 33–34; Guyana, Juli 2009, S. 39; Solomonen, Mai 2009, S. 34.

Die Entwicklung junger Industrien und einheimischer Weiterverarbeitung

Wichtiger jedoch ist der Nutzen, den Ausfuhrsteuern für neu entstehende verarbeitende oder nachgelagerte Industrien stiften können. Ausfuhrsteuern haben den Effekt, den Preis von Vorprodukten auf dem Binnenmarkt zu verringern. Sie bieten somit einen wirtschaftlichen Anreiz, lokale weiterverarbeitende Industrien aufzubauen, die dann neue, höherwertige Exporte und neue Arbeitsplätze schaffen und als neue Quelle für Staatseinkünfte dienen können.⁴⁰ Ein Bericht für die WTO stellt fest, dass Ausfuhrsteuern mit dem Argument des Aufbaus junger Industrien gerechtfertigt werden können, da die verarbeitende Industrie von niedrigeren Preisen der Vorprodukte profitiere, auf dem internationalen Markt an Wettbewerbsfähigkeit gewinne und daher wachsen werde.⁴¹ In Botsuana beispielsweise – dem afrikanischen Land, in dem der Bergbau am meisten zur Entwicklung beigetragen hat – untersagt die Regierung den Export von unverarbeiteten Halbedelsteinen, um eine lokale Verarbeitung sicherzustellen.⁴² In Südafrika wird eine Ausfuhrsteuer auf Rohdiamanten erhoben, um die lokale Wirtschaft zu fördern, Verarbeitungsfertigkeiten zu unterstützen und Arbeitsplätze zu schaffen.⁴³

Der zeitweilige Schutz einer noch jungen verarbeitenden Industrie verschafft ihr einen komparativen Wettbewerbsvorteil. Ausfuhrsteuern auf Primärprodukte dienen hier als indirekte Subventionen für Industrien, die bei der Verarbeitung dieser Produkte oder in Fertigungsprozessen einen höheren Mehrwert schaffen.⁴⁴ Diese Förderung ist für Entwicklungsländer ein Muss, wenn sie sich aus ihrer Abhängigkeit von Rohstoffexporten befreien wollen. Klassische Rohstoffexporteure fallen



hinter die Exporteure verarbeiteter Produkte zurück und sind in einer Produktionsstruktur gefangen, die eine geringere Wachstumsrate mit sich bringt. Doch nur wenige Entwicklungsländer haben es geschafft, sich aus dieser Abhängigkeit zu befreien. Während etwa 70 Prozent des gesamten Kakaos in afrikanischen Ländern angebaut wird, werden dort nur 15 Prozent verarbeitet – gegenüber 52 Prozent in Europa und den USA.⁴⁵ Südafrika ist eines der wenigen afrikanischen Länder, das weiterverarbeitete Produkte mit höherem Wertschöpfungsgrad produziert, wie Kühlschränke, Fruchtsäfte und Weine. Die Abhängigkeit von Rohstoffexporten ist eng mit Armut und hoher Verschuldung verknüpft – so haben etwa unverarbeitete Rohstoffe einen Anteil von 83 Prozent an den Exporten der hochverschuldeten armen Länder (Heavily indebted poor countries, HIPC).⁴⁶

Umweltschutz

Der Umweltschutz ist eines der am häufigsten genannten politischen Ziele von Ausfuhrbeschränkungen. Bergbau und Verarbeitungsprozesse können zu starken Umweltbelastungen führen bzw. einen hohen Energieverbrauch mit sich bringen.⁴⁷ Ausfuhrsteuern können eingesetzt werden, um den Ressourcenabbau zu drosseln. Insbesondere in Ländern mit schwachen Verwaltungsstrukturen auf lokaler Ebene sind Ausfuhrverbote und -steuern häufig die einzigen Steuerungsinstrumente und das einzige verfügbare politische Mittel, um den uneingeschränkten Export natürlicher Ressourcen zu verhindern. Ausfuhrbeschränkungen können nützlich sein und sind teils auch notwendig, um die Abholzung und den Export von Holzstämmen und Holz aufzuhalten. In 2010 bereitete beispielsweise das Parlament von Mosambik einen Gesetzesentwurf vor, der eine Ausfuhrsteuer auf unverarbeitetes Holz in Höhe von 20 Prozent vorsieht und zu einer erhöhten lokalen Holzverarbeitung führen soll. Dies geschieht vor dem Hintergrund der jüngst erhöhten Exporte an Holzstämmen, die die Entwaldung des Landes vorantreibt. Nach Angaben der Regierung sollen die Einkünfte aus dieser Ausfuhrsteuer zur Aufforstung und verbesserten Kontrolle der Abholzung eingesetzt werden.⁴⁸

Stabilisierung der Güterpreise

Die Einnahmen von Ländern, die überwiegend Rohstoffe exportieren, hängen häufig von stark schwankenden Weltmarktpreisen ab. Regierungen von Ländern, deren Ausfuhren einen relevanten Anteil an den weltweiten Exporten eines Produkts stellen, können teilweise die Preise für Güter wie Kaffee, Kakao und Zucker beeinflussen, in dem sie Ausfuhrbeschränkungen im Zusammenspiel mit anderen politischen Instrumenten einsetzen. Auf diese Weise können die Weltmarktpreise stabilisiert oder erhöht und Export- und Staatseinnahmen gesteigert werden.⁴⁹

Verbesserung der Terms of Trade großer Länder

Wenn ein „großes“ Land, also eines, das einen großen Anteil am Welthandel mit einem bestimmten Gut besitzt, eine Steuer bzw. ein Verbot auf Exporte erhebt – so die wirtschaftswissenschaftliche Literatur, dann verringert sich der inländische Preis des besteuerten Gutes, da das Angebot durch die geringen Ausfuhren zunimmt. Gleichzeitig nimmt die Nachfrage aus dem Ausland aufgrund des höheren Exportpreises ab und das Handelsvolumen sinkt. Dadurch verbessern sich die Terms of Trade (das Realtauschverhältnis zwischen den exportierten und den importierten Gütern) des exportierenden Landes, und Zugewinne für die gesamte Volkswirtschaft sind möglich. Wenn das Land, welches die Steuer erhebt, jedoch „klein“ ist – und ihre Exporte nur einen geringen Teil der weltweiten Nachfrage befriedigen, so wie es für die meisten der armen Entwicklungsländer der Fall ist, wird der Weltmarktpreis kaum oder überhaupt nicht beeinflusst. Auch die Handelsbilanz wird sich daher nicht verbessern. Sollten sich jedoch mehrere kleine Länder koordinieren, um den Preis eines Gutes auf dem Weltmarkt zu beeinflussen, könnte der Einsatz von Ausfuhrsteuern auch ihre Handelsbilanz verbessern.⁵⁰

Ausfuhrsteuern können auch als Reaktion auf die Praxis der Zolleskalation in reichen Länder verstanden werden (vgl. dazu auch Kasten 3), bei der die Einfuhrzölle mit dem Grad der Verarbeitung des importierten Produkts ansteigen. Zolleskalation verhindert die Diversifizierung der Produktion in Entwicklungsländern und verstärkt deren Abhängigkeit vom Export von Rohstoffen. Daher wäre die beste Lösung für dieses Problem die Aussetzung der Zolleskalation. Ausfuhrsteuern können jedoch eine „zweitbeste“ politische Lösung darstellen.⁵²

Kasten 3: Ausfuhrsteuern in Argentinien

Auf einer Konferenz der OECD zum Thema Rohstoffe im Oktober 2009 stellte die Regierung Argentiniens – die führend in der Erhebung von Ausfuhrsteuern ist – die Vorteile dieser Praxis vor:

Drei politische Ziele der Ausfuhrsteuer Argentiniens stehen im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise des Landes im Jahr 2002. Erstens: die Konsolidierung des Haushalts. 2001 und 2002 litt Argentinien unter einer der schlimmsten Wirtschaftskrisen in der Geschichte des Landes und erfuhr eine deutliche Abwertung seiner Währung. Ausfuhrsteuern wurden angewandt, als in Folge der Rezession die Einnahmen aus der Besteuerung von Einkommen und der Mehrwertsteuer stark zurückgingen. Ein zweites Ziel war die Milderung der Folgen der Währungsabwertung auf die lokalen Lebensmittelpreise und – damit verbunden – auf reale Löhne und die Armut. Drittens sollten Ausfuhrsteuern zu einer gerechteren Einkommensverteilung beitragen, indem sie Gewinne von Exporteuren teilweise abschöpften.

Die argentinische Regierung setzt Ausfuhrsteuern weiterhin ein. Dabei gelten unterschiedliche Steuersätze. Vorprodukte werden beispielsweise höher besteuert als verarbeitete Erzeugnisse, um lokale, nachgelagerte Produzenten für Zolleskalation [auf Exportmärkten] zu kompensieren. Durch die Senkung einheimischer Preise unterstützen Ausfuhrsteuern auf unverarbeitete Produkte die Entwicklung der einheimischen verarbeitenden Industrie. Die Verwendung von Ausfuhrsteuern wird von Argentinien als Instrument zweiter Wahl angesehen. Eine bessere, aber schwer durchsetzbare Lösung wäre es in den Augen der Regierung, andere Länder zu überzeugen, ihre Zolleskalation zu verringern.⁵¹

Kein Patentrezept: Ausfuhrsteuern und nachhaltige Entwicklung

Ausfuhrsteuern sind kein entwicklungspolitisches Patentrezept. Sie können sowohl positive als auch negative ökologische Folgewirkungen entfalten, letzteres etwa durch die Begünstigung eines nicht nachhaltigen, im Kern schädlichen Modells der wirtschaftlichen Entwicklung. Ausfuhrsteuern, die den lokalen Preis von Rohstoffen – wie Holzstämmen oder Mineralien – verringern, können entweder eine vermehrte Verwendung dieser Stoffe stimulieren, da sie billiger sind, oder sie können auf Grund geringerer Erlöse zu einer Verringerung der Nutzung beitragen. Die Auswirkungen können ebenfalls negativ sein, wenn die Ausfuhrsteuer die Entwicklung z. B. der Holzverarbeitung so weit vorantreibt, dass sie wiederum zur Abholzung von Wäldern beiträgt.⁵³ Zum Schutz nationaler Ressourcen und der Umwelt sollten Ausfuhrbeschränkungen so angelegt sein, dass sie die Gesamtproduktion senken. Dies ist jedoch nicht immer der Fall; bisweilen wird das Produktionsniveau gehalten und nicht verringert.⁵⁴ Daher spricht dieser Bericht weder eine pauschale Empfehlung zur Nutzung von Ausfuhrsteuern in der Industriepolitik aus, noch legt er Entwicklungsländern eine Politik der Übernutzung ihrer natürlichen Ressourcen nahe, um einem konventionellen industriellen Entwicklungsmodell zu folgen. Die Anwendung von Ausfuhrsteuern muss mit einer Strategie zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einhergehen.

Ausfuhrsteuern können in einigen Ländern auch zu korruptem Verhalten und Begünstigungen führen, wenn sie etwa bestimmte Unternehmen und Sektoren schützen, die von einigen Politiker/innen bevorzugt werden. Ferner können Rohstoffproduzenten durch eine Ausfuhrsteuer-Politik möglicherweise benachteiligt werden. Eine Ausfuhrsteuer verringert den Preis eines Gutes auf einem Binnenmarkt und subventioniert die inländischen Produzenten, die das Gut als Rohstoff verwenden. Daher bedeuten Vorteile für die verarbeitende Industrie gleichzeitig auch Kosten für Rohstoffpro-



Arbeiter/innen in einer privaten Lederfabrik in Nairobi, Kenia. © Foto: Mark Curtis.

duzenten (Einkommensverlust). Denn sie können von den geringeren Preisen nicht profitieren, es sei denn, die Verluste werden durch andere politische Maßnahmen der Regierung kompensiert – Ausfuhrsteuern können potenziell das Ungleichgewicht von Einkommen verschärfen.⁵⁵ Welche Folgen Ausfuhrsteuern auf arme Menschen haben, hängt *unter dem Strich* davon ab, wie sich die Zuwächse der verarbeitenden Industrie im Vergleich zu den Verlusten der Rohstoffproduzenten entwickeln und wie sinnvoll die Regierung die durch die Steuer erzielten Mehreinnahmen investiert.

Schließlich reichen Ausfuhrsteuern *allein* vermutlich nicht aus, um eine Verarbeitung im Land sowie eine Diversifizierung der Wirtschaft zu fördern. Der Erfolg hängt vielmehr davon ab, wie sie mit anderen politischen Maßnahmen der Regierung zusammenwirken. Entscheidend ist jedoch, dass Ausfuhrsteuern nützlich sein können, und dass den Regierungen in Entwicklungsländern daher das Recht zu ihrer Anwendung erhalten bleiben muss. Kasten 4 zeigt zwei Beispiele, bei denen Ausfuhrsteuern erfolgreich angewandt wurden.

Kasten 4: Beispiele für die positive Wirkung von Ausfuhrsteuern

Die Entwicklung von Kenias Lederindustrie

Kenia produziert über zwei Millionen Felle (hauptsächlich von Rindern) und etwa vier Millionen Häute (von Ziegen und Schafen). Bis vor kurzem war die Wertschöpfung in diesem Sektor gering; der Großteil der Felle und Häute Kenias wurde unverarbeitet exportiert. Vor 1990 florierte Kenias Gerbereibranche, mit 19 Gerbereien und 4.000 Beschäftigten. Dies änderte sich durch die Liberalisierung des Marktes. Die Reduzierung des Einfuhrzolls auf Lederprodukte und Schuhe führte zu einer Flut von Billigimporten. Zehntausende Stellen im Ledersektor gingen verloren und der Regierung gingen Einnahmen in Höhe von 1,14 Mrd. Kenia-Schilling (KES, = 15,2 Mio. US-Dollar) pro Jahr verloren.⁵⁶

Die gegenwärtige Strategie der Regierung, die Lederbranche zu entwickeln, entstammt ihrem Programm „Vision 2030“ zur Förderung der Industrialisierung und Wertschöpfung in wichtigen Sektoren. Um die Lederverarbeitung zu fördern, führte die Regierung im Juni 2006 eine Ausfuhrsteuer auf den Export von unverarbeiteten Fellen und Häuten in Höhe von 20 Prozent ein. Ein Jahr später erhöhte sie den Satz auf 40 Prozent.⁵⁷ Untersuchungen zeigen, dass diese Steuern eine Reihe von wesentlichen Fortschritten brachten:

- Eine drastische Reduzierung des Exports von unverarbeiteten Fellen und Häuten und eine deutliche Steigerung der inländischen Lederverarbeitung. Angaben der Regierung zufolge werden heute fast 98 Prozent der im Land produzierten Häute chromgegerbt* oder zu gebrauchsfertigem Leder verarbeitet, im Gegensatz zu 56 Prozent 2004. Von den Fellen werden heute 96 Prozent chromgegerbt.⁵⁸ Während sich Produktion von Fellen und Häuten 2007 auf ein Sechstel der Menge von 2003 verringerte, vervierfachte sich die Produktion von gebrauchsfertigem Leder im selben Zeitraum: Im Jahr 2007 produzierte Kenia 20.000 Tonnen Leder. 2003 waren es ca. 5.000 und 2005 10.000 Tonnen.⁵⁹
- Die Gesamteinkünfte der Lederindustrie sind laut Zahlen der Regierung von 3,15 Mrd. KES in 2005 auf 4,02 Mrd. in 2008 gestiegen – ein Zuwachs von 870 Mio. KES (= 8 Mio. Euro) bzw. 21 Prozent.⁶⁰
- Die Zahl der Gerbereien stieg von neun im Jahr 2005 auf zwölf im Jahr 2008. Die Auslastung erhöhte sich von ca. 30 Prozent 2003/2004 auf 70 Prozent in den Jahren 2007/2008.⁶¹ Die Zahl von Betrieben, die Schuhe und Lederwaren in Heimarbeit produzieren lassen – und damit tausende Arbeitsplätze bieten – stieg von 17 im Jahr 2005 auf 24 im Jahr 2008.⁶²

Nach unserer Schätzung im Rahmen einer eigenen Untersuchung in Kenia wurden seit der Einführung dieses Ausfuhrzolls ca. 1.000 direkte und 6.000 indirekte Arbeitsplätze geschaffen. Zusätzlich stiegen die Einkommen für etwa 40.000 Arbeiter/innen in den peripheren Industrien, die von dem Aufschwung im Ledersektor profitierten. Grob geschätzt betrug der Einkommenszuwachs für die direkt und indirekt in der Lederindustrie Beschäftigten ca. 195 Mio. KES pro Monat, d. h. 2,34 Mrd. KES (= 22 Mio. Euro) pro Jahr.

Kenias Lederindustrie hat ein beträchtliches Wachstumspotenzial. Die Regierung schätzt, dass die Steigerung der inländischen Wertschöpfung die Einkünfte auf 9 Mrd. KES⁶³ mehr als verdoppeln könnte. Wenn Ausfuhrsteuern effektiv zur mittelfristigen Entwicklung der Lederindustrie beitragen sollen, müssen sie Teil einer Gesamtstrategie sein und in Kombination mit anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten eingesetzt werden. Vielversprechend ist, dass die Regierung eine Fünfjahresstrategie für die Lederbranche entwickelt und im Mai 2010 einen Rat für die Entwicklung der Lederindustrie (*Leather Development Council*) gegründet hat, welcher die verschiedenen Interessenvertreter der Industrie in Form einer öffentlich-privaten Partnerschaft zusammenführt, um die Strategie für diesen Sektor zu begleiten.

Kenias Einsatz von Ausfuhrsteuern als entwicklungspolitisches Instrument ist jedoch gefährdet. Das „Interim“-EPA der EU mit der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC)** wird heiß diskutiert, und für strittige Punkte, darunter die Frage von Ausfuhrsteuern, konnten bisher noch keine Lösungen gefunden werden. Die EU versucht ein Abkommen durchzusetzen, nach dem ostafrikanische Staaten neue Ausfuhrsteuern nur mit „Genehmigung“ der EU und nur für einen begrenzten Zeitraum einführen dürfen.

Mongolische Ausfuhrsteuern zur Entwicklung der Textilindustrie

Die Mongolei erhebt Ausfuhrsteuern auf Rohstoffe. Doch als Bedingung für die Aufnahme in die WTO verpflichtete sich das Land, die Ausfuhrsteuer auf unverarbeitete Kaschmirwolle über einen Zeitraum von 10 Jahren nach dem Beitritt allmählich abzuschaffen. 2007 reichte die Mongolei jedoch einen Antrag auf eine Ausnahme (*waiver*) im Rat der WTO ein und bat um einen Aufschub von 5 Jahren. Die Mongolei begründete ihren Antrag damit, dass die Ausfuhrsteuer auf unverarbeitete Kaschmirwolle von großer Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes sei. Im Antrag erklärte die Mongolei:

* Chromgegerbtes Leder (*wet blue leather*) ist Leder, das aus Fellen und Häuten stammt und mit Gerbstoffen behandelt wurde. Crust-Leder wird erneut gegerbt und weiter mit Gerbstoffen behandelt. Gebrauchsfertiges Leder wurde, in Bezug auf Weichheit, Farbe, Aussehen oder Durchlässigkeit, weiter verarbeitet.

** Umfasst Kenia, Uganda, Tansania, Burundi und Ruanda.

„Ausfuhrsteuern sind in den WTO-Abkommen nicht verboten. Sie sind anerkannte wirtschaftspolitische Instrumente, die wirksame Anreize für die lokale Weiterverarbeitung von Rohstoffen bieten. Sie können dazu beitragen, durch größere Exporterlöse und vermehrte Diversifizierung der Exporte einen Mehrwert zu schaffen und können damit die Verwundbarkeit der mongolischen Wirtschaft reduzieren. Schließlich dienen Ausfuhrsteuern auf unverarbeitete Kaschmirwolle auch der Erreichung ökologischer Ziele, denn sie tragen zur Verringerung der Anzahl von Ziegenherden bei und sind Bestandteil der staatlichen Maßnahmen gegen Umweltzerstörung und Wüstenbildung.“

Ausfuhrsteuern werden in der Mongolei nicht nur auf unverarbeitete Kaschmirwolle, sondern auch auf Kamelhaar, Ziegenhäute und Holzstämmen erhoben. Im Jahr 2005 trug die Textilindustrie 4,5 Prozent zur Bruttoindustrieproduktion bei. Allein der Export von Kaschmirprodukten machte neun Prozent der Gesamtexporte der Mongolei aus. Sie stellen damit den drittgrößten Exportposten des Landes dar. Trotz dieser Erfolge ist die Textilbranche in Gefahr. Viele Unternehmen in der textil- und kaschmirverarbeitenden Industrie sind zusammengebrochen, teils auf Grund des erhöhten weltweiten Wettbewerbs um Rohstoffe. Nach Angaben der mongolischen Regierung führte der erhöhte Export von Rohwolle, Kaschmir, Leder, Fellen und Häuten zu einem Rohstoffmangel und einer deutlichen Verringerung der Auslastungsrate in den weiterverarbeitenden Betrieben des Viehsektors. Seit 2003 gaben etwa 60 Prozent der Unternehmen ihre Geschäftstätigkeit auf Grund des Mangels an Rohstoffen auf.

Die Regierung ist jedoch zuversichtlich, dass, falls die Ausfuhrsteuer beibehalten wird, die Kaschmirindustrie wieder deutlich zum Wirtschaftswachstum und zur Beschäftigung von Hirten und Produzenten beitragen wird. Sie erklärt, dass die weitere Anwendung von Ausfuhrsteuern auf unverarbeitetes Kaschmir eine wichtige Grundvoraussetzung für die Erhaltung der Industrie in dieser schwierigen Zeit sei, und dass die Abschaffung zu diesem Zeitpunkt den einheimischen weiterverarbeitenden Unternehmen eine weitere Last auferlegen würde. Sechs Monate nach Beantragung genehmigte der Allgemeine Rat der WTO die Ausnahmeregelung und gab dem Land weitere fünf Jahre, bis Januar 2012, um die Ausfuhrsteuern auf unverarbeitetes Kaschmir abzuschaffen.⁶⁴

Perspektiven von Ausfuhrsteuern in der Hoodia-Produktion

Künftig können Ausfuhrsteuern sich auch als nützliches Mittel erweisen, um die Wertschöpfungsketten von Produkten zu fördern, die auf traditionellem Wissen basieren. Ein konkretes Beispiel dafür ist Hoodia, ein Appetitzügler, der im südlichen Afrika traditionell vom Volk der San während der Jagd genutzt wird. Heute wird es als Diätmittel eingesetzt. Der tatsächliche wirtschaftliche Wert liegt dabei nicht in der Wurzel selbst, sondern in den aus ihr gewonnenen Produkten. Eine 100-Gramm-Packung Hoodia-Rooibuschtee wird für sechs Euro verkauft, dies entspricht einem Wert von 60.000 Euro pro Tonne. Eine lukrative Möglichkeit für südafrikanische Länder ist die Erhebung von Ausfuhrsteuern auf Hoodia um die mehrwertschöpfende Produktion anzukurbeln. Exportgenehmigungen könnten dann an einen progressiv wachsenden Anteil inländischer Wertschöpfung gekoppelt werden.⁶⁵

2.3 Ziele der EU

„Das Ziel der EU-Handelspolitik ist und bleibt ein offener globaler Markt, vollkommen frei von allen Verzerrungen im Energie- und Rohstoffhandel.“

Der damalige EU-Handelskommissar Peter Mandelson im Oktober 2008⁶⁶

Die Abschaffung von Ausfuhrbeschränkungen und -steuern ist eine Grundforderung der EU. Es ist erklärtes Ziel der Kommission, einen diskriminierungsfreien Zugang zu Schlüsselrohstoffen der europäischen Wirtschaft zu schaffen. Ausfuhrsteuern stellen dabei ihrer Ansicht nach ein besonderes Problem dar.⁶⁷ Die Kommission betont zudem, dass Ausfuhrsteuern kontraproduktiv seien und dass AKP-Staaten alles in ihrer Macht Stehende unternehmen sollten, um ihre Exporte zu maximieren.⁶⁸

Dabei kennt die EU das entwicklungspolitische Potenzial von Ausfuhrbeschränkungen sehr gut. Ein Dokument der Kommission vom Dezember 2007 stellte heraus: „Bis heute erheben viele Länder Handelsbeschränkungen auf Rohstoffe oder andere nur geringfügig verarbeitete Produkte. Dies ist logisch, denn Maßnahmen wie Ausfuhrsteuern sollen gewöhnlich der Förderung von wertschöpfenden Aktivitäten dienen.“⁶⁹ Wichtig ist, dass die EU-Strategie Ausnahmen für Entwicklungsländer in Bezug auf die Erhebung von Ausfuhrbeschränkungen zulässt. Die Kommission selbst erklärt:

„Unter gewissen Umständen können Beschränkungen der Lieferung von Rohstoffen gerechtfertigt sein: Es könnten Situationen auftreten, in denen Ausfuhrbeschränkungen eingesetzt werden, etwa zur Verwirklichung von Entwicklungszielen, zum Schutz der Umwelt oder für einen nachhaltigen Abbau natürlicher Ressourcen ... Damit diese abgestimmten Maßnahmen ihre positive Wirkung entfalten können, müssen sie auf klaren Regeln und Zielen beruhen. Alle Maßnahmen müssen nicht-diskriminierend angewandt werden (d. h., die EU darf keinesfalls stärker benachteiligt werden als andere Akteure), sie dürfen nicht unnötig kompliziert sein und müssen den Handel möglichst wenig verzerren (d. h. sie sollen dem Ziel angemessen gewählt werden)... Die GD Handel arbeitet an einer Klarstellung der verschiedenen möglichen Begründungen für Ausnahmen, die in bilateralen Abkommen in Betracht gezogen werden können. Diese Überlegungen berücksichtigen natürlich laufende Verhandlungsprozesse, und bisher sind Formulierungen nur auf einer Ad-Hoc-Basis im Kontext spezieller Verhandlungen entstanden.“⁷⁰

„Die Pflicht zur Abschaffung von Handelsbarrieren wie Ausfuhrsteuern muss ein Eckstein der EU-Handelspolitik sein ... Eine meiner Aufgaben als EU-Handelskommissarin ist es, die Gelegenheiten dazu auszuweiten und zu nutzen, und ich stimme zu, dass wir alle Mittel – darunter auch Handelsabkommen – nutzen sollten ... um Barrieren für einen wirkungsvollen Handel weiter abzubauen. Natürlich gibt es einige Ausnahmen. Die ärmsten Länder der Welt müssen ihre jungen Industrien schützen können. Daher ist es nur rechtens, dass sowohl multilaterale als auch EU-Handelsregeln diesen Industrien den Platz und die Zeit zum Wachstum geben. Wir werden die Rolle von Ausfuhrsteuern daher weiterhin von Fall zu Fall erörtern, um sicherzustellen, dass mit der Förderung einer offenen Weltwirtschaft zugleich auch die langfristige Entwicklung in den ärmsten Ländern unterstützt wird.“

Baroness Catherine Ashton, damalige Handelskommissarin, im Februar 2009⁷¹

Wie später in diesem Kapitel gezeigt wird, versucht die EU jedoch, entgegen diesen Grundsätzen die Erhebung von Ausfuhrsteuern zu verbieten bzw. den Spielraum von Entwicklungsländern, neue Aus-

fuhrsteuern zu erheben, stark einzuschränken. Und sie geht sogar noch einen Schritt weiter, indem sie die Anwendung von handelspolitischen Vergeltungsmaßnahmen gegen Exportbeschränkungen erwägt:

„Die EU sollte sicherstellen, dass jegliche Verzerrung der Preise von Rohstoffen, die sich aus Ausfuhrbeschränkungen, Doppelpreissystemen oder Maßnahmen mit einem ähnlichen Effekt eines exportierenden Landes ergibt, Gegenstand von Untersuchungen und Anwendung handelspolitischer Schutzinstrumente wird. Auch wenn die Bekämpfung der Auswirkungen an Stelle der Ursachen nur eine „zweitbeste“ Lösung ist, können handelspolitische Schutzinstrumente eine wirksame Maßnahme zur Durchsetzung der Rohstoffinitiative sein.“⁷²

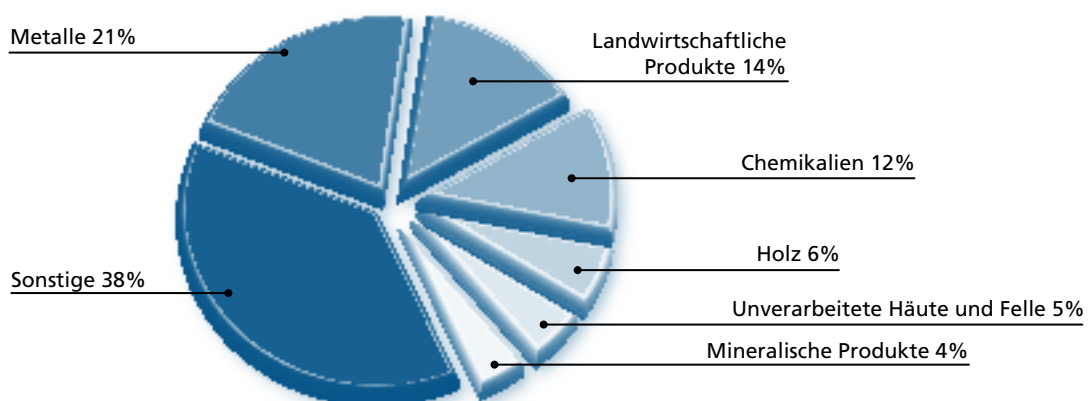
Das heißt, dass die EU Anti-Dumping-Maßnahmen und Schutzmechanismen nutzen könnte, um den europäischen Markt von Importen aus Entwicklungsländern mit Ausfuhrbeschränkungen zu schützen.

Kasten 5: Auf welche Ausfuhrbeschränkungen zielt die EU?

Das Arbeitsdokument der Kommission, das die Veröffentlichung der Rohstoffinitiative 2008 begleitete, enthält eine Liste von 15 Rohstoffen, vor allem Mineralien, bei denen Länder die Ausfuhr beschränken. Die betreffenden Länder wurden angeführt von China, es folgen, unter anderen, Russland, Indien, die Ukraine und Argentinien. Vier Länder werden hervorgehoben, weil sie Ausfuhrbeschränkungen auf unverarbeitete Felle und Häute anwenden – Argentinien, Indien, Brasilien und Pakistan.⁷³

2007 initiierte die Kommission eine laufende Bestandsaufnahme von Ausfuhrbeschränkungen für Rohstoffe. Bis Ende 2009 wurden 19 Länder* identifiziert, die insgesamt 1.233 Maßnahmen dieser Art anwendeten. Einige von ihnen zählen zu den ärmsten Ländern der Welt, wie Sierra Leone, Togo und Tansania. 84 Prozent dieser Maßnahmen waren Ausfuhrsteuern, die meisten wurden von Argentinien, der Ukraine, China und Russland erhoben. Die Sektoren, in denen die Steuern hauptsächlich erhoben wurden, waren Metall und landwirtschaftliche Produkte, dann folgten Chemikalien, Holz sowie unverarbeitete Felle und Häute.⁷⁴

Abbildung 1: Ausfuhrbeschränkungen in der Bestandsaufnahme der Kommission



Quelle: EC, DG Trade, *Raw Materials Policy, 2009 Annual Report*, S. 10

* Die 19 Länder sind Algerien, Argentinien, Bangladesch, Brasilien, China, Ägypten, Indien, Indonesien, Kasachstan, Marokko, Nigeria, Pakistan, Russland, Sierra Leone, Südafrika, Tansania, Thailand, Togo und die Ukraine.

Die EU-Strategie soll nicht einfach nur einen fairen und gleichberechtigten Zugang zu den weltweiten Rohstoffen sichern – sie soll den Zugang zu diesen auch zu *billigen Preisen* für die Unternehmen der EU garantieren. Die Kommission erklärt, dass Ausfuhrbeschränkungen die Unternehmen der EU in den Ruin treiben könnten, sollten sie keinen Zugang zu Rohstoffen erhalten. Ferner, so die Kommission, „könnten Ausfuhrsteuern zu erhöhten Rohstoffkosten führen, verbunden mit einem negativen Effekt auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen der EU. Gleichzeitig profitiert die lokale Industrie des Landes, welches Ausfuhrbeschränkungen einsetzt von den niedrigeren Rohstoffpreisen. Ihre Wettbewerbsfähigkeit wird künstlich gesteigert und jene von Unternehmen in der EU weiter verringert.“⁷⁵

Das Hauptproblem der EU ist daher der „günstigere Zugang zu solchen Rohstoffen“ durch ihre Wettbewerber.⁷⁶ BusinessEurope stellt ebenfalls fest, dass „Preise nicht nur auf Grund von Marktkräften gestiegen sind. Eine steigende Zahl von Ländern beschränkt den Export von Rohstoffen durch Ausfuhrsteuern oder andere Maßnahmen.“⁷⁷

Kasten 6: Wirtschaftsinteressen hinter der EU-Politik zu Ausfuhrsteuern

Ausfuhrbeschränkungen stehen an erster Stelle der wettbewerbsverzerrenden handelspolitischen Maßnahmen, die von der Industrie der EU in der Debatte über den Zugang zu Rohstoffen kritisiert wurden. Bereits vor der Veröffentlichung der Rohstoffinitiative 2008 verlangte BusinessEurope von der Kommission einen aktiveren Einsatz gegen Ausfuhrsteuern und andere Handels- oder Investitionsbeschränkungen.⁷⁸ Der Verband forderte die Kommission auf, aktiv gegen Ausfuhrbeschränkungen vorzugehen, und zwar unter Rückgriff auf den Streitschlichtungsmechanismus der WTO, unter Einsatz von handelspolitischen Schutzinstrumenten, um verzerrenden Maßnahmen zu begegnen, und durch eine Reform der Regulierung von Handelshemmnissen.⁷⁹

Die Ausfuhrbeschränkungen Chinas bereiten den Unternehmen der EU die größten Sorgen. Doch andere Länder stehen ebenfalls im Visier, darunter Indien mit seinem Verbot von Rohbaumwolllexporten,⁸⁰ Pakistans Ausfuhrsteuer von 15 Prozent auf Baumwollgarn,⁸¹ Malaysias Ausfuhrbeschränkungen für Palmöl⁸² und Marokkos Exportverbot für Felle und Häute.⁸³

2.4 Der Druck der EU in der WTO und bei Freihandelsabkommen

Druck in der WTO

Seit langem drängt die EU bei der WTO auf ein Abkommen, welches Ausfuhrbeschränkungen auf Rohstoffe eliminieren oder einschränken soll.⁸ 2006 schlug die EU ein generelles Verbot von Ausfuhrsteuern für WTO-Mitglieder vor; nur für Entwicklungsländer und LDCs sollte es eng begrenzte Ausnahmen geben:

- Entwicklungsländer könnten demnach Ausfuhrsteuern nur bis zu einem noch festzulegenden Maximalsatz und nur auf eine begrenzte Anzahl von Produkten anwenden.
- LDCs müssten ihre bestehenden Ausfuhrsteuern verbindlich auf einem bestimmten Niveau festschreiben und einen maximalen Prozentsatz für die Ausfuhrsteuer bestimmen, der in der Zukunft auf eine Reihe von Produkten angewendet werden darf.⁸⁵

Im Januar 2008 reichte die EU einen minimal überarbeiteten Vorschlag bei der WTO ein:

- WTO-Mitglieder hätten demnach die Möglichkeit, Ausfuhrsteuern unter außergewöhnlichen Umständen anzuwenden und müssten diese bei der WTO notifizieren. Diese Steuern dürften jedoch ein bestimmtes Niveau nicht übersteigen.
- LDCs könnten Ausfuhrsteuern weiterhin uneingeschränkt erheben.

- Länder nach Paragraph 6* könnten gemäß ihrer speziellen Entwicklungsziele Ausfuhrsteuern für eine bestimmte, noch festzulegende Anzahl an Produkten erheben.⁸⁶

Obwohl Ausfuhrsteuern, wie erwähnt, gemäß WTO-Regeln nicht verboten sind, drängt die EU bei WTO-Beitrittsverhandlungen die Beitrittskandidaten zu einem Verzicht auf Ausfuhrsteuern.⁸⁷ Die Kommission erklärte, die Gelegenheit von Beitritten zur WTO zu nutzen, um Ausfuhrsteuern bei den Diskussionen mit Kandidatenländern wie Algerien, Aserbaidschan, Belarus, Kasachstan und Russland zur Sprache zu bringen. Die kürzlich erfolgten Beitrittsabkommen der WTO mit China, der Ukraine und Vietnam forderten jeweils die Abschaffung von zumindest einigen Ausfuhrzöllen.⁸⁸

Im Juni 2009 reichten die EU und die USA bei der WTO eine Klage ein. Sie beschuldigten China der Verletzung seiner WTO-Verpflichtungen, da das Land Ausfuhrbeschränkungen für neun wichtige Rohstoffe anwende und damit seine Stahl- und Chemieindustrien unlauter bevorzugen würde. Im September 2009 kündigten die chinesischen Medien an, dass China aus ökologischen Gründen ab sofort Exportquoten auf seltene Erden und andere Metalle anwende, Stoffe, bei denen das Land weltweit der wichtigste oder einzige Lieferant ist.⁸⁹

Druck bei den Verhandlungen über Freihandelsabkommen

Im Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kolumbien/Peru von Mitte 2010 und im bisher einzigen unterzeichneten umfassenden EPA mit den CARIFORUM-Staaten wurden Ausfuhrsteuern bis auf wenige Ausnahmefälle** verboten. Bei Verhandlungen mit Indien, das die Ausfuhr von einer Reihe von Rohstoffen beschränkt, drängte die EU ebenfalls auf eine Eindämmung von Ausfuhrsteuern.⁹⁰ Auch in den meisten anderen Freihandelsabkommen, die die EU derzeit verhandelt, sind Ausfuhrsteuern ein strittiges Thema. Dokumente der Europäischen Kommission zeigen, dass Ausfuhrsteuern auch ein Knackpunkt in jeder der derzeit noch laufenden Verhandlungen über umfassende EPAs sind.⁹¹

Die Texte der Interim-EPAs (siehe dazu Anhang 1) offenbaren den Versuch der EU, die Einführung neuer Ausfuhrsteuern einzuschränken. Sollten die Texte rechtskräftig werden, könnten Länder solche Steuern nur temporär und oft nur mit Zustimmung der EU einführen, und häufig auch dann nur auf eine begrenzte Anzahl von Gütern und mit einer Rechtfertigung, warum sie nötig sind. Auch die Möglichkeit, bestehende Steuern auf Rohstoffe zu erhöhen, würde eingeschränkt. Eine Studie für das European Centre for Development Policy Management (ECDPM) stellte fest, dass die Bedingungen für die Anwendung der Ausnahmen den Einsatz von Ausfuhrsteuern extrem begrenzen, insbesondere in den Fällen, bei denen der Kommission ein faktisches Vetorecht eingeräumt wurde. Rechtsunsicherheit über die Definition einer Ausfuhrsteuer und langwierige Prozesse würden den Wert einiger Ausnahmen zusätzlich schmälern.⁹²

Das Interim-EPA von Kamerun ist insofern beachtlich, als Exportzölle nur im Fall einer ernsthaften Störung der Staatsfinanzen und zum Zweck des Umweltschutzes erhoben werden dürfen. Das Abkommen verbietet ausdrücklich Ausfuhrgebühren zum indirekten Schutz lokaler Produktion oder zur Erhöhung von Staatseinnahmen.⁹³

Besonders besorgniserregend ist, dass viele der von EPAs betroffenen Länder LDCs sind. Vier der fünf Mitglieder der Ostafrikanischen Gemeinschaft sind LDCs, ebenso fünf der acht Länder in der Gruppe Zentralafrikas und elf der 15 Mitglieder der Gruppe Westafrikas. Somit werden die ärmsten Länder dazu gedrängt, auf den Einsatz eines potenziell wichtigen entwicklungspolitischen Instruments zu verzichten, obwohl die Regeln der WTO dessen Einsatz erlauben.

* Dies sind 13 Entwicklungsländer, die weniger als 35% ihrer Zollansätze in der WTO gebunden haben: Kamerun, Kongo, Elfenbeinküste, Kuba, Ghana, Kenia, Macau, China, Mauritius, Nigeria, Sri Lanka, Surinam und Simbabwe.

** Vom Verbot ausgenommen sind Maßnahmen, die die Ausfuhr von Rohstoffen beschränken, um den Inlandspreis über einen begrenzten Zeitraum hinweg im Rahmen eines staatlichen Stabilisierungsplanes unter dem Weltmarktpreis zu halten, um so einem Zweig der inländischen verarbeitenden Industrie den Zugang zur erforderlichen Menge dieser Rohstoffe zu sichern; derartige Beschränkungen dürfen jedoch keine Steigerung der Ausfuhr dieses inländischen Industriezweiges und keine Erhöhung des ihm gewährten Schutzes bewirken und auch nicht vom Gebot der Nichtdiskriminierung abweichen (Artikel 107 des EU-Kolumbien/Peru-Freihandelsabkommens).

Die Umweltorganisation Friends of the Earth hebt die Gefahr eines quasi pan-afrikanischen Verbots von Ausfuhrbeschränkungen auf Holzstämmen hervor.⁹⁵ Obwohl das Interim-EPA Kameruns ein Kapitel über illegalen Holzeinschlag enthält, scheint es, als müsse das Land eine Reihe von Beschränkungen zum Holzexport aufheben, welche eigentlich der Sicherung der Mehrwertschaffung durch die verarbeitende Industrie vor Ort dienen und den Export gewisser Holzarten unterbinden sollten. Dies dürfte kaum zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags beitragen. Und während im Interim-EPA mit Ghana ein Verbot von Ausfuhrbeschränkungen für Holzstämmen verhindert werden konnte, hat Cote d'Ivoire in ihrem EPA ihrer Abschaffung zugestimmt.⁹⁵

Kasten 7: Ausnahmeklauseln zum Schutz junger Industrien als Alternative?

Wenn Entwicklungsländern die volle Nutzung von Ausfuhrsteuern zur Entwicklung neuer, wettbewerbsfähiger Industrien verweigert wird, könnten junge Industrien teilweise alternativ durch die Anhebung von Handelszöllen auf Importe von Konkurrenzprodukten geschützt werden. Hier besteht die EU jedoch ebenfalls auf folgenreiche Einschränkungen. Obwohl die Interim-EPAs Ausnahmeklauseln enthalten, die es den AKP-Staaten erlauben, politische Maßnahmen zum Schutz junger Industrien zu ergreifen, ist dies nur innerhalb eines begrenzten Zeitraums und mit limitierten Instrumenten möglich.

AKP-Staaten wäre es lediglich erlaubt, die Zölle in Folge einer deutlichen Steigerung von EU-Importen zu erhöhen, die drohen, bereits bestehenden jungen Industrien schweren Schaden zuzufügen. Somit hätten Länder nicht das Recht, Handelszölle über einen bestimmten Satz hinaus zu erheben, um eine neue junge Industrie zu unterstützen. Damit könnte eine Regierung nicht länger einer bestimmten neuen Industrie einen Wettbewerbsvorteil ermöglichen. Weiterhin kann der Schutzmechanismus nur so lange angewandt werden, wie die Störung besteht und auch nur innerhalb einer begrenzten Zeitspanne von maximal acht Jahren (lediglich für die pazifische Region ist eine flexiblere Regelung vorgesehen). Ferner laufen viele der Bestimmungen zum Schutz junger Industrien nach 15 oder 20 Jahren vollständig aus.⁹⁶

In Verhandlungen kämpfen Entwicklungsländer um ihr Recht, auch weiterhin Ausfuhrzölle einsetzen zu können. Mary Nagu etwa, Tansanias Ministerin für Industrie, Handel und Marketing, sagte, dass die aktuellen Klauseln im Interim-EPA mit Ostafrika den politischen Spielraum zur Steuerung der Volkswirtschaft einschränke.⁹⁷ Auch die WTO-Botschafter/innen der ostafrikanischen Staaten betonten die Bedeutung des Rechts auf Ausfuhrsteuern und forderten die Streichung des entsprechenden Artikels im Entwurf des EPAs.⁹⁸

Die UN-Wirtschaftskommission für Afrika erstellte einen Mustertext für afrikanische EPAs, welcher ein Verbot von Ausfuhrsteuern gänzlich zurückweist oder zumindest längere Übergangszeiten und eine Liste von Ausnahmen empfiehlt. Ferner wird unterstrichen, dass Regierungen das Recht zur Nutzung von Ausfuhrsteuern und Handelsbeschränkungen aus folgenden sechs Gründen behalten sollten:

- zum Schutz der Entwicklung heimischer Industrien;
- zur Linderung gefährlicher Knappheit an Nahrungsmitteln und anderer wichtiger Produkte;
- zur Sicherstellung der Wechselkursstabilität, sollte der Anstieg des Weltmarktpreises eines Exportguts das Risiko eines Wechselkurssprungs bedeuten;
- zur Einhaltung von Verpflichtungen gemäß aller innerstaatlichen Güterabkommen;
- zum Schutz der Umwelt und
- zur Anwendung von Standards oder Maßnahmen zur Bewerbung oder Vermarktung von Gütern im internationalen Handel sowie zur Erzielung staatlicher Einnahmen.⁹⁹

Auch eine Entschließung des Europäischen Parlaments vom Mai 2008 forderte die Kommission auf, „das Ziel einer multilateralen Beseitigung von handelsverzerrenden Maßnahmen auf dem Gebiet der Rohstoffe tatkräftig zu verfolgen und dabei die Einschränkungen, die aus entwicklungspolitischen Gründen zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder gelten, ohne Einschränkung zu beachten“.¹⁰⁰

Kasten 8: Das Allgemeine Präferenzsystem als Druckmittel?

Es gibt Hinweise darauf, dass der Europäischen Kommission daran gelegen ist, ihre Handelspräferenzen, die sie Entwicklungsländern im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) gewährt, künftig für Länder, die Ausfuhrbeschränkungen anwenden, einzuschränken. Das Präferenzsystem, das derzeit überarbeitet wird, bietet Entwicklungsländern einen günstigeren bzw. zollfreien Zugang zur EU. Die Kommission fordert beispielsweise die volle Kohärenz aller EU-Handelsinstrumente mit der Rohstoffstrategie ein. Darunter fällt auch der einseitig gewährte bevorzugte Zugang zum EU-Markt im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems.¹⁰¹ Die deutsche Bundesregierung teilte dem handelspolitischen Ausschuss der EU erst kürzlich mit, dass sie der Ansicht sei, dass „die rohstoffpolitische Interessenlage der EU [auch] im Rahmen der anstehenden APS-Reform – soweit ärmere und ärmste EL nicht nachteilig betroffen sind – zusätzlich berücksichtigt werden [müsse].“¹⁰² BusinessEurope drückte sich deutlicher aus und forderte die Kommission auf, eine vorübergehende Aufhebung der Präferenzen für ein Produkt durchzusetzen, sollten marktverzerrende Maßnahmen wie Ausfuhrbeschränkungen von einem Land angewandt werden, das Teil der Wertschöpfungskette des entsprechenden Produkts ist.¹⁰³



Stephen Kiriko vom Zentrum für Lederentwicklung in Nairobi prüft ein frisch hergestelltes Stück Leder. © Foto: Mark Curtis.

3 Investitionen: Für Entwicklung oder für EU-Unternehmen?

Neben der Beschränkung von Ausfuhrsteuern versucht die EU neue internationale Investitionsregeln zu verankern, die ihren Unternehmen noch mehr Macht verleihen und ihnen weitgehend uneingeschränkten Zugang zu den Rohstoffen der Welt verschaffen. Entwicklungsländer sind auf ausländische Direktinvestitionen (*Foreign Direct Investment*, FDI) angewiesen. Doch durch den Vorstoß der EU wird es ihnen erschwert, diese Investitionen im Interesse ihrer Entwicklung zu regulieren und zu fördern. Verstöße gegen Menschen-, Umwelt- und Arbeitnehmer/innenrechte durch Unternehmen der EU würden dadurch auch weiterhin wahrscheinlich.

3.1 Investitionen und Entwicklung

Durch FDI können Arbeitsplätze geschaffen, Kapital generiert, Wissen und Fertigkeiten übertragen und lokale vor- oder nachgelagerte Industrien gefördert werden. FDI können aber auch zu Ausbeutung, Umweltverschmutzung und Menschenrechtsverletzungen führen, heimische Investitionen verdrängen oder lokale Produzenten derselben Güter in den Ruin treiben. In Rohstoffsektoren wie im Bergbau oder der Öl- und Gasindustrie haben ausländische Direktinvestitionen einen extrem schlechten Ruf – denn dort sind Sondersteuerabkommen die Regel, die nur zu geringen Staatseinkünften führen, während gleichzeitig kaum oder auch gar kein Technologietransfer stattfindet und nur wenige lokale Arbeitskräfte eine Beschäftigung finden. Hinzu kommen die Verdrängung der ansässigen Bevölkerung und Menschenrechtsverletzungen. Oft kaufen sich Investoren lediglich in lokale Unternehmen ein bzw. übernehmen sie ganz (*brownfield*-Investitionen), statt neue (Tochter-)Unternehmen zu gründen (*greenfield*-Investitionen). Fast ein Viertel der Gesamtinvestitionen in Afrika 2008 entfielen auf Fusionen und Übernahmen.¹⁰⁴ Somit können ausländische Direktinvestitionen auch die Zerstörung lokaler Unternehmen bedeuten und langfristig die Chancen zur wirtschaftlichen Entwicklung einschränken.¹⁰⁵ Durch Investitionsschutzabkommen wird der politische Handlungsspielraum von Regierungen beispielsweise zur Verfolgung bestimmter Entwicklungsziele beschnitten. Wenn etwa mit der Investition in grundlegende Dienstleistungen die Nutzungsgebühren übermäßig ansteigen, kann es für Regierungen schwierig werden, durch Regulierungen auch armen Menschen den Zugang zu diesen Dienstleistungen zu ermöglichen.

Aus diesen Gründen müssen Regierungen und Parlamente das Recht behalten, Investitionen regu-



Ziegelei nördlich von Dhaka, Bangladesch. © Foto: Richard Else.

lieren zu können, einerseits im Interesse von Investoren, die die Entwicklung des Landes unterstützen und andererseits um alle Investoren, auch ausländische, zu zwingen, die Arbeitnehmer/innen-, Umwelt- und Menschenrechte und andere Standards zu achten. Leider fehlt diese Perspektive weitgehend in der investitionspolitischen Strategie der EU. Vielmehr könnte eine entsprechende Regulierung in Folge von Investitionsliberalisierungen, wie sie die EU in den Verhandlungen über Freihandelsabkommen vorantreibt, verboten werden.

Kasten 9: Die Grenzen ausländischer Direktinvestitionen (FDI)

Obwohl Investitionen beträchtlich zur Entwicklung beitragen können, gibt es zwei wesentliche Einschränkungen:

Zunächst fließt nur ein geringer Teil der Investitionen in Sektoren, die armen Menschen am meisten nutzen könnten. Die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) erklärte in ihrem *World Investment Report*, dass Regierungen in Afrika keine Investitionen für Aktivitäten anziehen bzw. veranlassen konnten, die entscheidend für Entwicklung sind. Mit Investitionen verbundene nachgelagerte Produktion und Diversifikationsbemühungen, die die Wirtschaft stärken könnten, bleiben in der Regel marginal. Eine wesentliche politische Herausforderung dieser Länder ist es, diesen Trend umzukehren.¹⁰⁶ Denn derzeit wird in Afrika am häufigsten in die Mineralien extrahierende Industrie investiert, was, wie bereits erwähnt, zur Umweltverschmutzung oder zu Menschenrechtsverletzungen führen kann. In Afrika fließen FDI häufig in Sonderwirtschaftszonen zur exportorientierten Produktion. Die dafür benötigten Technologien werden importiert, und es besteht oft nur eine geringe Verflechtung mit dem Rest der Wirtschaft.¹⁰⁷

Zweitens spielen ausländische Investitionen bei der Förderung von Wirtschaftswachstum nur eine begrenzte Rolle. Laut der UNCTAD gibt es bisher kaum Nachweise, dass FDI in Afrika (oder anderswo in Entwicklungsländern) eine führende oder verstärkende Rolle im Wachstumsprozess spielen.¹⁰⁸ Es gibt zwar einen positiven Zusammenhang zwischen FDI und Wachstum in Afrika, doch ist dieser sehr schwach, und lässt sich teils auf den ebenfalls schwachen Zusammenhang zwischen FDI und inländischen Investitionen zurückführen. Es besteht ebenfalls eine positive, wenn auch schwache Korrelation zwischen dem Anteil der FDI am Bruttoinlandsprodukt (BIP) und dem Anteil von Bruttoanlageinvestitionen.¹⁰⁹ Demgegenüber gibt es jedoch klare Belege dafür, dass FDI einem Wirtschaftswachstum *folgen*, anstatt es zu bewirken.¹¹⁰

Es gibt zwei weitere Mythen über Investitionen, auf denen die Politik der EU offenbar aufbaut:

Zunächst die Annahme, dass die Volkswirtschaft eines Landes vollkommen liberal gestaltet sein muss, damit investiert wird. Um FDI anzuziehen, sind jedoch nicht zwangsläufig die offensten und liberalsten Rahmenbedingungen für Investitionen erforderlich. Einige Länder mit relativ restriktiven Investitionsregelungen, wie China und Malaysia, zählen zu den größten Empfängern von FDI.¹¹¹ Afrika ist in Bezug auf Investitionen in vielerlei Hinsicht sehr weit liberalisiert. So gibt es in Afrika die größte Zahl an Sonderexportzonen, nach Asien. Trotzdem fließen nur etwa 5 Prozent der weltweiten Investitionen nach Afrika. Andere Faktoren wie eine gut ausgebaute Infrastruktur, ein großer Binnenmarkt oder ein starkes Wachstum lokaler Industrien können für die Anziehung von Investitionen bedeutender sein als steuerliche oder sonstige Anreize für transnationale Unternehmen.¹¹² Damit FDI zur Entwicklung beitragen, ist also nicht Offenheit an sich, sondern vielmehr eine weitergehende Strategie entscheidend – also ein Plan, wie FDI in das Entwicklungskonzept passen, damit schnelleres und nachhaltigeres Wachstum sowie technologischer Wandel erreicht werden können.¹¹³

Der zweite Mythos lautet: Um Investitionen anzuziehen, muss es formale Investitionsvereinbarun-

gen geben. Belege dafür gibt es nicht. Berichte der Weltbank und der UNCTAD zeigen, dass eine Stimulierung der Investitionszuflüsse durch bilaterale Investitionsschutzabkommen nur schwer nachweisbar ist.¹¹⁴ Tatsächlich haben afrikanische Länder zusammen sagenhafte 715 bilaterale Investitionsschutzabkommen unterzeichnet, was mehr als einem Viertel der weltweiten Abkommen entspricht. Gleichzeitig konnten sie jedoch nur wenige Investitionen anziehen.¹¹⁵ Brasilien dagegen erhält beträchtliche Summen als FDI, obwohl das Land lediglich in den 1990ern eine kleine Zahl solcher Abkommen unterzeichnet hat – von denen keines je in Kraft getreten ist.¹¹⁶

Insbesondere um Entwicklung im Rohstoffsektor voranzubringen, müssen FDI reguliert werden. Zur Förderung der Industrialisierung haben die erfolgreichsten Schwellen- und Entwicklungsländer in den letzten Jahrzehnten ausländische Direktinvestitionen eingeschränkt. Politische Instrumente umfassen selektive Kapitalkontrollen, unterschiedliche steuerliche Belastungen, Schutzmaßnahmen gegen feindliche Übernahmen, Leistungsvorgaben in Verbindung mit Exporten und dem Erwerb lokaler Vorprodukte (Anforderungen an den *local content*), Höchstgrenzen bei der Beteiligung an Unternehmen, besondere Anforderungen an Arbeitsplätze und Eigentumsbeschränkungen für ausländische Investoren. Die UNCTAD fordert, dass Entwicklungsländern diese politischen Maßnahmen zur Verfügung stehen müssen, damit sie FDI für ihre Industriepolitik nutzen können. Je nach Situation sollte ein Land FDI einschränken oder sogar ausschließen können, wenn beispielsweise junge Unternehmen bedroht sind oder politische Strategien gestört werden könnten, die diesen Unternehmen helfen sollen, die nötige Größe und das notwendige technologische Niveau zur Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen. In anderen Zeiten könne wiederum eine Politik der Offenheit ratsam sein.¹¹⁷

Wissenschaftler/innen haben klar nachgewiesen, dass die erfolgreiche Industrialisierung Ostasiens zwischen 1950 und 1979 auf eine Mischung aus Schutz und Liberalisierung zurückzuführen ist. Zeitweise wendeten Japan, Südkorea und Taiwan – in den 1950ern ähnelte der Entwicklungsstand der beiden letztgenannten Staaten dem Afrikas – drakonische Importkontrollen und eine Abschreckungspolitik gegenüber FDI an.¹¹⁸ Umfassende Kontrollen von FDI umfassten Eigentumsbedingungen, Leistungsanforderungen, *joint-venture*-Verpflichtungen, eine Vorauswahl von FDI sowie Anforderungen an den Transfer von Technologie.¹¹⁹ Dasselbe galt für den wirtschaftlichen Aufstieg der Industrieländer, einschließlich der EU. Der Chefökonom der Weltbank, Justin Yifu Lin, schrieb kürzlich:

„Im Gegensatz zur gängigen Meinung, die den industriellen Erfolg von westlichen Volkswirtschaften häufig dem laissez-faire-Prinzip sowie einer Politik der freien Marktwirtschaft zuspricht, zeigen historische Nachweise, dass er hauptsächlich der Anwendung von Industrie-, Handels- und Technologiepolitik zu verdanken ist. Die Interventionen reichen von der besonders häufigen Anwendung von Importzöllen oder sogar Einfuhrverboten zum Schutz junger Industrien über industrielle Förderung durch Monopolgewährung und billige Versorgung durch staatliche Fabriken bis hin zu unterschiedlichen Subventionen, öffentlich-privaten Partnerschaften und direkten Staatsinvestitionen, insbesondere in Großbritannien und den USA.“¹²⁰

Ein positives Beispiel für die Regulierung von Investitionen im Rohstoffbereich ist Botsuana, dessen Regierung in den 1970er Jahren ihre Verträge mit ausländischen Bergbauunternehmen neu verhandelte. Dies widersprach den Vorgaben der Weltbank, die argumentierte, dass auf diese Weise ausländische Direktinvestoren vertrieben würden. Die Regierung übernahm 50 Prozent von Debswana, dem größten Produzenten von Diamanten, und reinvestierte die Einkünfte aus diesen Anteilen in öffentliche Investitionsprogramme. Die Strategie trug dazu bei, dass sich Botsuana zu einem der wohlhabendsten Länder Afrikas entwickelte.¹²¹

Regulierung ist kein Allheilmittel. In einigen Entwicklungsländern sind Investitionsvorschriften durch oftmals schwache institutionelle Kapazitäten, ungenügende Haftung und ein mangelhaftes Rechnungswesen sowie gemeinhin durch verbreitete politische Einflussnahme gekennzeichnet. Restriktive oder gesteuerte Investitionspolitik kommt nicht zwangsläufig armen Menschen zugute; vielmehr kommt es auf die Qualität politischer Steuerung und die Art und Weise an, wie die Regierungen diese politischen Maßnahmen einsetzen. Dies ist jedoch kein überzeugendes Argument dafür, das Recht der Entwicklungsländer einzuschränken, Investitionen für ihre Entwicklung zu nutzen.

3.2 Die Ziele der EU

Sowohl in der WTO als auch in bilateralen Verhandlungen von Freihandelsabkommen drängt die EU Entwicklungsländer, einer Reihe von Verpflichtungen zur Liberalisierung ihrer Investitionspolitik zuzustimmen. Die EU betont dabei, dass sie nach Rechtssicherheit und einem maximalen Schutz für EU-Investoren strebe. Dabei verfolgt die EU drei politische Zielsetzungen: ¹²²

- „Inländerbehandlung“, durch die ausländische Investoren dieselben Rechte wie einheimische erhalten;
- „Investorenschutz“, der Mindeststandards für die Behandlung von Investoren festlegt und häufig mit dem Risiko internationaler Schiedsverfahren im Falle von Verletzungen belastet ist;
- „Ungehinderter Kapitalfluss über Staatsgrenzen“, womit das Recht der Investoren, Gewinne uneingeschränkt ins Ausland transferieren zu können, gesichert und die Fähigkeit von Entwicklungsländern, Kapitalströme zu kontrollieren, eingeschränkt wird.

Diese drei politischen Zielsetzungen sind in mehrerer Hinsicht problematisch:

- Die Inländerbehandlung nimmt Entwicklungsländern die Möglichkeit, lokale Investoren, beispielsweise kleine und junge Unternehmen, zu bevorzugen, ausländische Investitionen in gewissen Sektoren zu verbieten oder regionale Investoren zur Förderung regionaler Integration zu bevorzugen. Zudem bedeutet eine Gleichbehandlung ausländischer Investoren häufig, dass ihnen aufgrund ihrer Größe und Macht ein größerer Einfluss und mehr Rechte als inländischen Investoren eingeräumt werden.
- Der Investorenschutz verleiht Investoren häufig mehr Rechte als den Regierungen des Gastgeberlandes oder den betroffenen Gemeinschaften (siehe Kasten 10).
- Freier Kapitalverkehr schränkt die Möglichkeit von Regierungen ein, Kapitalabflüsse zu vermeiden oder ihre Zahlungsbilanz zu stützen – gerade dies können jedoch wichtige Instrumente zum Schutz einer Volkswirtschaft gegen spekulative Kapitalbewegungen und Finanzkrisen sein. ¹²³

Kasten 10: BITs beißen:

„Wenn du aus einem Entwicklungsland stammst, stelle sicher, dass deine Regierung kein bilaterales Investitionsschutzabkommen unterschreibt.“ Joseph Stiglitz, ehemaliger Chefökonom der Weltbank ¹²⁴

Regeln zur Inländerbehandlung sind typischerweise Bestandteil bilateraler Investitionsschutzabkommen (BITs), in denen Bestimmungen und Bedingungen für private Investitionen von Unternehmen aus einem Staat (oder einer Staatengruppe) in einem anderen festgelegt sind. Wenn die Bestimmungen des bilateralen Investitionsschutzabkommens von dem Gastgeberland verletzt werden, können Unternehmen die Rechtssysteme vor Ort umgehen und ihre Investorenrechte an internationalen Schiedsgerichten einfordern. Diese Schiedsgerichte sollen einen neutralen Prozess der Schlichtung zwischen dem Investor und dem Gastgeberland bieten, sie sind jedoch häufig durch mangelnde Transparenz, einen ungerechten Prozessverlauf und einem Vorrang des Wirtschaftsrechts gegenüber dem öffentlichen Interesse gekennzeichnet. ¹²⁵ Da viele Entwicklungsländer nicht die Kapazitäten haben, die Standards in internationalen Streitschlichtungsverfahren zu erfüllen, dienen bilaterale Investitionsschutzabkommen als Abschreckungsmittel, so dass

Regierungen Maßnahmen unterlassen, die zur Benachteiligung ausländischer Investoren führen könnten.

In den letzten Jahren klagen transnationale Unternehmen vor Schiedsgerichten immer häufiger gegen Regierungen. Bis Ende 2008 wurden 317 solcher Streitigkeiten zwischen Investoren und Regierungen verhandelt, 92 Prozent auf Antrag von Unternehmen aus Industrieländern.¹²⁶ Anfang 2010 waren beim größten (und wohl transparentesten) internationalen Schiedsgericht – dem Internationalen Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID) – 32 Fälle anhängig, die in Verbindung zu Bergbau, Öl- und Gasförderung stehen. Der Großteil dieser Fälle betrifft Regierungen in Lateinamerika. Derzeit sind alleine zwölf Fälle anhängig, die die Ölförderung betreffen, im Vergleich zu nur sieben eingereichten Fällen während der gesamten 1980er und 1990er Jahre.¹²⁷

Die Regierungen Boliviens, Venezuelas und Nicaraguas haben sich inzwischen aus dem ICSID zurückgezogen. Ecuador hat die ICSID-Konvention gekündigt und zugleich seine Absicht bekundet, ebenfalls austreten zu wollen. Beamte Boliviens erklärten, dass der ICSID hinter verschlossenen Türen arbeite und transnationalen Unternehmen zu viele Rechte zugestehe, während die Verfassung Boliviens aber verlange, dass sich alle im Land tätigen Unternehmen der inländischen Gesetzgebung unterwerfen.¹²⁸ Einige Unternehmen versuchten die Verstaatlichung mehrerer Öl- und Gasunternehmen durch die Regierung Evo Morales in Bolivien anzufechten. Im Mai 2010 etwa leitete das anglo-argentinische Unternehmen Pan American Energy – an dem BP beteiligt ist – ein Schlichtungsverfahren beim ICSID aufgrund der Verstaatlichung des Tochterunternehmens, Chaco Petroleum, im Jahr 2009 ein.¹²⁹

Die EU verdeutlichte, dass im Rahmen ihrer neuen investitionspolitischen Strategie die einzelnen bestehenden bilateralen Investitionsschutzabkommen der Mitgliedsstaaten erhalten bleiben und nicht ersetzt würden. Gleichzeitig sollten Klauseln zur Inländerbehandlung in Freihandelsabkommen aufgenommen werden.¹³⁰ Damit werden Entwicklungsländer zu weitreichenden Liberalisierungen von Investitionen gedrängt. Diese Liberalisierung könnte dann mithilfe bilateraler Investitionsschutzabkommen auch juristisch durchgesetzt werden.

Seit Dezember 2009 ist die Investitionspolitik als Folge des Vertrags von Lissabon Teil der Gemeinschaftskompetenz. Sie untersteht der Kommission und wird nicht weiter von den Mitgliedsstaaten geführt. Im Juli 2010 machte die EU einen entscheidenden Schritt auf dem Weg zu einer umfassenden europäischen Investitionspolitik. Sie stellte einen Entwurf für eine neue Verordnung vor, welche auf der ganzen Welt gleiche Bedingungen für Investoren der EU schaffen soll. Die Kommission erläuterte, dass eine umfassende Investitionspolitik, Unternehmen nicht nur Investitionen ermöglichen solle, sondern auch alle nachfolgenden Tätigkeiten, die sich aus diesen Investitionen ergeben, einschließen müsse, ebenso wie den Schutz dieser Tätigkeiten. Insofern versucht die EU im Rahmen ihrer Investitionspolitik Liberalisierungen von Investitionen und Investitionsschutz zu koppeln.

Nach dem Willen der Kommission, sollen Verhandlungen mit Drittländern in diesem Sinne ausgeweitet werden. Geschlossen könne die EU in den Verhandlungen mehr Druck ausüben als die einzelnen Mitgliedsstaaten. Die Kommission merkte zudem an, dass ihre neue Investitionspolitik zu ihren politischen Zielsetzungen im Umweltschutz und bei Entwicklung u. a. konsistent sein solle.¹³¹ Angesichts der Punkte, die die EU in den EPAs und anderen Freihandelsabkommen durchsetzen will, stimmen diese Aussichten nicht optimistisch.

Kasten 11: Interessen der Europäischen Unternehmen hinter der Investitionspolitik der EU

Europäische Unternehmensverbände haben sich lange für die Liberalisierung und den Schutz von Investitionen im Ausland eingesetzt. In den 1990ern setzten sich Verbände, darunter die internationale Industrie- und Handelskammer und der European Roundtable of Industrialists z. B. für die Einführung des multilateralen Investitionsschutzabkommens (MAI) in der OECD ein. Nach dem Scheitern der MAI-Verhandlungen drängte die europäische Industrie auf ein Investitionsschutzabkommen in der WTO und erst kürzlich auf Investitionsbestimmungen in bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen.¹³²

BusinessEurope stellte fest, dass uneingeschränkte Investitionsmöglichkeiten in Entwicklungsländern wichtiger geworden seien, da Wertschöpfungsketten zunehmend globalisiert sind. Der Aufbau einer Präsenz im Ausland helfe den Unternehmen der EU, neue Geschäftsmöglichkeiten zu nutzen und den Handelsfluss verlässlicher zu machen. Demnach seien der Zugang zu Märkten und der Investitionsschutz für die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen von großer Bedeutung.¹³³ Das Ziel der europäischen Unternehmensverbände entspricht im Wesentlichen dem Ziel der Kommission: die Abschaffung von Auflagen und Regelungen für ausländische Investitionen, Gleichbehandlung von aus- und inländischen Unternehmen (nach den Prinzipien der Nichtdiskriminierung) und keine Einschränkung bei der Rückführung von Gewinnen ausländischer Tochterunternehmen.¹³⁴ Laut BusinessEurope sollte die Investitionspolitik der EU darauf abzielen, eine offene und planbare Investitions Umgebung zu erhalten und weiter zu fördern, indem Rechtssicherheit und der größtmögliche Schutz für europäische Investitionen garantiert werden. Das wichtigste Ziel der EU sollte jetzt der Zugang zu und der Schutz von eigenen Investitionen im Ausland sein.¹³⁵



Abraumhalde der Goldmine Iduapriem, Western Region, Ghana. © Foto: Sebastian Rötters.

3.3 Widerstand aus den Entwicklungsländern

„Der Widerspruch der Entwicklungsländer gegen die Einführung eines multilateralen Investitionsschutzabkommens gründet sich auf Befürchtungen, dass ein solches Abkommen ihre Möglichkeiten erheblich reduzieren würde, eine Investitionspolitik zu verfolgen, die ihren Entwicklungszielen dient, darunter auch die Auswahl und Festlegung von Bedingungen für ausländische Investitionen durch Eintrittsanforderungen, Eigenkapitalstrukturen und -leistungen, etwa in Bezug auf Technologietransfers und die Regulierung des Transfers von Geldern aus ausländischen Investitionen.“

UNCTAD, Trade and Development Report 2007 ¹³⁶

Seit langem wenden sich viele Entwicklungsländer offen gegen Verhandlungen über Investitionsschutzabkommen sowohl in der WTO als auch in anderen Freihandelsabkommen mit der EU. Verhandlungen über Investitionen im Rahmen der WTO wurden von den Entwicklungsländern bei verschiedenen Ministertreffen seit Doha im Jahr 2001 übergreifend abgelehnt. 2005 erklärten die Handelsminister/innen der Afrikanischen Union, dass die Investitions- und Wettbewerbspolitik sowie die Transparenz bei der öffentlichen Auftragsvergabe außerhalb des Geltungsbereichs der EPAs bleiben müssen.¹³⁷ Im folgenden Jahr kritisierten die SADC-Staaten*, dass sie nur über begrenzte institutionelle Kapazitäten verfügen und in ihren Verhandlungsmöglichkeiten überlastet wären, wenn Investitionen und andere neue Themen diskutiert würden.¹³⁸ 2009 schlug die westafrikanische EPA-Verhandlungsdelegation vor, die Verhandlungen über Dienstleistungen für drei Jahre auszusetzen und das Abkommen auf den Güterhandel und auf Kooperation zu begrenzen.¹³⁹

Im März 2009 erklärte die damalige EU-Handelskommissarin Catherine Ashton, dass über Singapur-Themen nur verhandelt würde, wenn sie „gewollt und willkommen“ seien.¹⁴⁰ Die Wirklichkeit sieht jedoch anders aus. Denn tatsächlich drängt die EU in Verhandlungen weiterhin auf umfassende EPAs. Auch erklärte die EU, sie wolle, da Investitionen überwiegend nicht Teil der Agenda der WTO seien, die Diskussionen über Investitionen und Wettbewerb in anderen internationalen Foren fortführen, darunter explizit auch EPAs.¹⁴¹ Die Kommission wies den oben genannten Vorschlag der SADC im Jahr 2006 als eine inakzeptable Option zurück; falls Investitionen und andere Themen nicht behandelt würden, könne die Europäische Kommission den Zugang zu ihren Märkten für die SADC-Staaten kaum verbessern.¹⁴² Zeitweise drohte die EU mit einer Reduzierung der Mittel zur Entwicklungszusammenarbeit für EPA-Regionen, sollten sich die unterzeichneten Abkommen lediglich auf Güter beziehen.¹⁴³

Der Widerstand der Entwicklungsländer gegen neue Investitionsregeln geht sowohl auf ihre mangelnden Verhandlungs- und Umsetzungskapazitäten als auch auf ihre Bedenken bezüglich regelbasierten Abkommen zurück; sie fordern stattdessen fachliche Unterstützung und Hilfe beim Aufbau von Kapazitäten zur besseren Förderung von Investitionen. In dieser Hinsicht haben die AKP-Staaten verschiedene Vorschläge eingebracht, insbesondere in Bezug auf die Notwendigkeit regionaler Harmonisierung von Investitionsregeln – jedoch ohne verbindliche bilaterale Abkommen mit der EU. Die AKP-Staaten schlugen zudem vor, verschiedene Schutzmechanismen in die Abkommen einzubauen, zum Beispiel Ausnahmen von der Inländerbehandlung für kleine und mittlere Unternehmen, mehr Flexibilität für LDCs, progressive Liberalisierung nur über einen begrenzten Zeitraum oder den Ausschluss einiger sensibler Sektoren von der Liberalisierung.

Im Wesentlichen ignorierte die Kommission diese Vorschläge oder lehnte sie ab. Stattdessen beharrte sie auf umfassenden und verbindlichen EPA-Abkommen.¹⁴⁴ Erst kürzlich begann sie, weniger umfassende EPAs in Betracht zu ziehen, die mit einer „Rendezvous-Klausel“ ausgestattet sind, die festlegt, dass Themen zu einem späteren Zeitpunkt diskutiert werden sollen. Aber anstatt die Diskussionen etwa für drei Jahre zu verschieben, wie Westafrika vorgeschlagen hat, bestand die EU darauf,

* Southern African Development Community: Angola, Botswana, Demokratische Republik Kongo, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Sambia, Simbabwe, Republik Südafrika, Swasiland, Tansania, Seychellen und Madagaskar.

im Oktober 2009 ein EPA über regionale Güter abzuschließen und direkt danach im Januar 2010 mit Diskussionen über darüber hinausgehenden Themen zu beginnen.¹⁴⁵

Kasten 12: EU-Investitionsschutzabkommen: die Vorreiterrolle von CARIFORUM und Kolumbien/Peru

Die CARIFORUM-Gruppe hat als einzige dem Konzept von umfassenden EPAs von Anfang an zugestimmt. Auch das kürzlich abgeschlossene Freihandelsabkommen mit Kolumbien und Peru enthält neue Investitionsregeln.

Piraten in der Karibik?

Das EPA mit den CARIFORUM-Staaten zeigt, nach welcher Art von Investitionsverpflichtungen für Entwicklungsländer die EU strebte, noch bevor der Vertrag von Lissabon ihr zusätzliche Befugnisse erteilte. Es ist davon auszugehen, dass die Forderungen der EU in diesem Bereich künftig noch weitreichender ausfallen werden.

Im CARIFORUM-EPA wurden einige Schutzmechanismen eingebaut. Ihnen zufolge müssen Staaten sicherstellen, dass Investoren im Einklang mit grundlegenden Arbeitsrechtskonventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) handeln. Ferner enthält das Abkommen auch keine Möglichkeit für Investoren, Vertragsverletzungen vor internationale Schiedsgerichte zu bringen. In diesem Punkt weicht das Abkommen von einer zentralen Zielsetzung der EU-Strategie ab, welche in der Zukunft wohl eine bedeutende Rolle spielen wird.¹⁴⁶ Die Kommission betont darüber hinaus, dass die Öffnung für ausländische Investitionen asymmetrisch sei und weitaus größere Liberalisierungsverpflichtungen seitens der EU erfordere. Ferner beschneide das Abkommen nicht die Möglichkeiten der karibischen Staaten, Investitionen zu regulieren.¹⁴⁷ Dies wird jedoch von der Tatsache überlagert, dass Regierungen der Karibischen Staaten mit dem Abkommen einen Großteil ihrer Rechte zur Begrenzung und Regulierung ausländischer Investitionen aufgegeben haben. Das EPA verpflichtet sie, ausländische Investoren gegenüber inländischen nicht zu benachteiligen. Und es existiert noch eine Reihe weiterer Probleme:

- Viele Regierungen verpflichteten sich, den Zugang für ausländische Unternehmen zu den liberalisierten Sektoren bzw. den Anteil ausländischer Beteiligung darin nicht länger zu begrenzen. Auch bestimmte Leistungsanforderungen, wie etwa einheimische Arbeitskräfte zu beschäftigen oder *joint ventures* einzugehen, können nicht länger angewandt werden. Im Bergbau behalten sich jedoch fast alle Staaten weiterhin vor, Investitionen zu prüfen, sollten ausländische Unternehmen in den Markt eintreten.
- Auch wenn eine Reihe karibischer Staaten weiterhin Beschränkungen für einige ausländische Investitionen aufrechterhalten werden, definiert das EPA die Regelungen, die von europäischen Unternehmen in Bezug auf Landbesitz einzuhalten sind. Daher könnte es sich für künftige Regierungen als äußerst schwierig erweisen, die Regeln für einen verbesserten Schutz von Landbesitz wieder zu ändern.
- Unternehmen brauchen die Menschen vor Ort nur zu konsultieren, falls dies „angemessen“ erscheint und auch nur falls dadurch nicht die Vorteile zunichte gemacht werden, die sich ein Investor durch die EPA-Verpflichtungen verspricht.
- Obwohl das Abkommen Bestimmungen enthält, die sicherstellen sollen, dass sich Unternehmen an einige Standards halten – zu Arbeit, Umwelt, Gesundheit und Sicherheit – gibt es keine Bestimmungen für andere Standards wie den Menschenrechten oder den Rechten der indigenen Bevölkerung.
- Das EPA schränkt das Recht von Regierungen ein, Kapitalströme zu kontrollieren, da Investoren garantiert wird, alle Gewinne und die Einnahmen aus Investitionen abziehen zu können. Dies könnte ihnen auch erlauben, ein Unternehmen durch den Verkauf von Teilbereichen zu zerschlagen, anstatt in das Unternehmen zu investieren. Nur unter außergewöhnlichen Umständen, falls

Kapitalströme ernste finanzielle Schwierigkeiten hervorrufen, kann eine Regierung Kapitalflüsse beschränken. Allerdings nur, wenn dies unbedingt notwendig sein sollte, und nur für maximal sechs Monate (Artikel 124). Diese EPA-Verpflichtung geht weit über die Vorgaben des IWF hinaus und macht die Karibischen Staaten anfälliger für Finanzkrisen.¹⁴⁸

Die grundlegende Stoßrichtung der EPAs ist die Sicherung der Rechte ausländischer Investoren bei gleichzeitig nur wenigen verbindlichen Pflichten. EPAs gestehen Regierungen weiterhin Regulierungsbefugnisse zu. Doch sie beschränken die Art und Weise, *wie* reguliert werden kann. Weiterhin ist in den EPA festgelegt, dass neue Bestimmungen „legitimen politischen Zielen“ dienen müssen, ohne dass das Wort „legitim“ definiert wird. Damit besteht das Risiko, dass die EU solche Bestimmungen anfechten könnte (Artikel 60).

Die Liberalisierungsverpflichtungen in den EPAs gehen in zwei Punkten über die Art der Verpflichtungen in der WTO hinaus. Sie umfassen Investitionen auch außerhalb des Dienstleistungssektors und sie schützen die Investition sowohl zum unmittelbaren Zeitpunkt der Investition, als auch danach (*post-establishment protection*). So nutzt die EU den EPA-Prozess erfolgreich, um verbindliche Regeln durchzusetzen, die von sämtlichen Entwicklungsländern in der WTO abgelehnt wurden.

Kolumbien und Peru

Das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kolumbien sowie Peru sichert europäischen Investoren die Inländerbehandlung in Sektoren, die von den Regierungen liberalisiert wurden. In diesen Sektoren können Regierungen Investitionen nicht begrenzen, beispielsweise durch die Festlegung eines maximalen Beteiligungsanteils von ausländischem Kapital oder *joint-venture*-Verpflichtungen. Ferner sind alle Parteien verpflichtet, freie Kapitalströme zu garantieren; Ausnahmen werden nur zugelassen, wenn Zahlungen und Kapitalströme ernste Probleme für die Wechselkurs- oder Geldpolitik verursachen oder verursachen könnten. Kolumbien und Peru dürfen in diesem Fall Schutzmaßnahmen in Bezug auf Kapitalströme ergreifen, deren Dauer jedoch auf maximal ein Jahr begrenzt ist. Das Abkommen präzisiert, dass solche Maßnahmen unter keinen Umständen zum Schutz der Wirtschaft oder einer speziellen Industrie eingesetzt werden dürfen (Artikel 163 und 164). Falls eine Partei der Meinung ist, die andere verstoße gegen die Investitionsverpflichtungen, kann auf Schiedsgerichte zurückgegriffen werden.¹⁴⁹

Das Abkommen verpflichtet Kolumbien und Peru, die in den Konventionen der ILO festgeschriebenen international anerkannten Arbeitsnormen in ihrer Gesetzgebung zu fördern und effektiv umzusetzen. Dazu zählen Versammlungsfreiheit, Anerkennung des Rechts auf Tarifverhandlungen, die Abschaffung von Zwangsarbeit und das Verbot der Diskriminierung in Bezug auf Arbeit und Beschäftigung (Artikel 268). Allerdings ist diese Klausel nicht ausreichend wirksam. Zunächst ist sie vom Streitschlichtungsmechanismus ausgenommen und bei Verstößen wird lediglich ein Konsultationsverfahren eingeleitet, so dass kein wirkliches Druckmittel zur Durchsetzung der Standards gegeben ist. Kolumbien verfügte formal seit langem über eine nationale Gesetzgebung zur Förderung der Arbeitnehmer/innenrechte. Doch bei ihrer Umsetzung hat das Land bisher komplett versagt. Kolumbien ist eines der lateinamerikanischen Länder mit den schwerwiegendsten Menschenrechtsverletzungen und einer der gefährlichsten Orte für Gewerkschafter/innen weltweit. Tausende Gewerkschaftsführer/innen und Aktivist*innen wurden in den letzten zehn Jahren getötet – viele, so wird vermutet, durch Mittäterschaft der Behörden. Allein während des letzten Verhandlungsjahres über das Freihandelsabkommen (2009) gab es 500 Übergriffe auf Gewerkschafter/innen, 48 wurden dabei getötet. Die kolumbianische Regierung schränkte das Streikrecht massiv ein, baute große Hindernisse für Tarifverhandlungen auf und verletzt regelmäßig das Recht auf Versammlungsfreiheit. Auf Grund dieser Repressionen sind nur zwei Prozent der kolumbianischen Arbeitnehmer/innen durch Tarifverträge geschützt.¹⁵⁰ Das Freihandelsabkommen wird vermutlich wenig für die Förderung der Arbeitnehmer/innenrechte tun, sondern vielmehr zur Fortsetzung ihrer schockierenden Missachtung im Land beitragen.

3.4 Die Entwicklung des Rohstoffsektors wird eingeschränkt

Entwicklungsländer können oft nur eingeschränkt investitionspolitische Maßnahmen nutzen, die in der Vergangenheit von anderen erfolgreich angewendet wurden. Das bestehende WTO-Investitionsschutzabkommen TRIMS (Agreement on Trade Related Investment Measures) untersagt etwa local-content-Strategien, bei der Regierungen Unternehmen vorschreiben, lokale Produkte zu kaufen bzw. zu nutzen. Die Ziele der EU bei Freihandelsabkommen gehen jedoch weit darüber hinaus und schränken Entwicklungsländer in ihren Entwicklungschancen ein. Dies gilt vor allem für den Rohstoffsektor, von dem viele Entwicklungsländer finanziell abhängen und bei dem Strategien zur wirtschaftlichen Diversifizierung und zur Steigerung der Weiterverarbeitung vor Ort ansetzen müssen. Und hier gibt es Grund zur Sorge:

Investitionsliberalisierungen in Sektoren wie Forst- oder Landwirtschaft, die in dem EPA mit CARIFORUM explizit ausgewiesen werden, könnten ausländischen Investoren mehr Rechte zugestehen und damit die Abholzungsquoten erhöhen sowie Landwirtschaft und Nahrungsmittelsicherheit erheblich beeinträchtigen.

Europäische und asiatische Investoren in Agrarkraftstoffen sichern sich heute große Gebiete in Ost- und Westafrika, untergraben damit teilweise die Möglichkeiten zur lokalen Nahrungsmittelproduktion und vertreiben dort ansässige Menschen.¹⁵¹ Unternehmen der EU haben sich bereits mindestens fünf Millionen Hektar Land in Entwicklungsländern für die Produktion industrieller Agrarkraftstoffe gesichert – eine Fläche größer als Dänemark.¹⁵² Sollten diese Pachtverträge durch Investitionsregeln in Freihandelsabkommen noch gestärkt werden, würde die Handlungsfähigkeit der Regierungen untergraben, diese Investitionen zu regulieren oder sie zukünftig rückgängig zu machen. Schwerwiegende Bedenken bestehen ferner auch hinsichtlich des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Indien. Wenn EU-Investoren unbeschränkten Zugang zu indischem Boden erlangen sollten, könnte es zu grundlegenden Veränderung bei der Landnutzung kommen, wobei Plantagen in Grundbesitz übergehen und Land, auf dem bisher Subsistenzwirtschaft betrieben wird, in landwirtschaftliche Unternehmen überführt wird.¹⁵³

Die Möglichkeit, Bodenreformen durchzuführen, könnte für Regierungen eingeschränkt werden.

Landreformen, die Boden an besitzlose oder nahezu besitzlose Menschen umverteilen, können bei der Reduzierung von Armut eine Schlüsselrolle spielen. Auf den Philippinen standen jedoch eine Reihe prominenter Geschäfte mit Boden in krassem Gegensatz zu den seit Jahren bestehenden Forderungen nach einer Agrarreform und Landneuverteilung. Ein ins Parlament eingebrachter Gesetzesentwurf für eine Bodenreform beunruhigte saudische Investoren, die tausende Hektar Land erwerben wollten. Berichten zufolge drängte die EU die philippinische Regierung mit Verweis auf WTO-Bestimmungen dazu, ihr Verbot von Landbesitz für ausländische Investoren aufzuheben.¹⁵⁴ In Paraguay, wo viele landlose, arme Menschen in ländlichen Gebieten leben, ermöglichten kürzlich durchgeführte Bodenreformen einer Gruppe von Indigenen – dem Volk der Sawhoyamaxa in der Provinz Chaco – den Zugang zu Land und sicherten die Zwangsenteignungen durch Entschädigung der Eigentümer ab. Im Falle deutscher Landbesitzer war diese Enteignung bisher jedoch nicht durchsetzbar. Die deutsche Regierung warnte Paraguay davor, dass ein solches Vorgehen gegen das bilaterale Investitionsschutzabkommen zwischen den beiden Ländern verstoße. Seitdem setzen die Regierung und das Parlament Paraguays diese Enteignungen nicht um, aus Angst davor, von Deutschland vor ein internationales Schiedsgericht gezerrt zu werden.¹⁵⁵

Die Investitionspolitik der EU könnte Regierungen entmutigen, Umweltbestimmungen zu erlassen, die negative Folgen des Abbaus natürlicher Ressourcen minimieren könnten.

Mehrere aktuelle Fälle zeigen, dass Unternehmen vor Schiedsgerichte ziehen, um die Umweltbestimmungen einer Regierung anzufechten. Im April 2009 etwa brachte der schwedische Energieversorger Vattenfall die deutsche Regierung vor das Schiedsgericht des ICSID. Der Fall drehte sich

um Umweltauflagen für ein 2,6 Mrd. Euro teures Kohlekraftwerk, das am Ufer der Elbe gebaut wird. Vattenfall klagte auf 1,4 Mrd. Euro Schadensersatz wegen Verzögerungen und den Auflagen für das Projekt. Dem Unternehmen zufolge würde das Kraftwerk durch die wasserrechtlichen Auflagen der Stadt Hamburg, die nach deren Aussage aufgrund europäischen Rechts notwendig seien, untauglich und unwirtschaftlich. Vattenfall und Deutschland einigten sich im August 2010 auf die Beendigung der Schlichtung, nachdem die Stadt Hamburg dem Bau eines Hybridkühlturms zustimmte. Es bleibt die Sorge, dass dieser Fall zu einem Präzedenzfall dafür werden könnte, dass Unternehmen auf Schiedsgerichte ausweichen – nicht nur in Deutschland, sondern überall, wo ein Staat notwendige Maßnahmen zur Umsetzung globaler Standards ergreift.¹⁵⁶

Ein ähnlicher Fall ereignete sich Berichten zufolge Anfang 2010 in Mexiko. Das kanadische Bergbauunternehmen Blackfire drohte, die Landesregierung von Chiapas, die eine Barytmine aus Umweltgründen schließen wollte, zu verklagen. Das Unternehmen soll auf Grundlage der Investorenschutzklausel im Nordamerika-Freihandelsabkommen (NAFTA) 800 Mio. US-Dollar Entschädigung gefordert haben.¹⁵⁷ Der Fall ist richtungsweisend für das, was unter den EU-Freihandelsabkommen bevorstehen könnte.

Die Handlungsfähigkeit der Regierungen, steuerpolitische Maßnahmen zur Erhöhung der Staatseinnahmen und zur Unterstützung der lokalen Industrie zu ergreifen, würde eingeschränkt.

Die Möglichkeit, ausländische Investoren zu einem höheren bzw. anderen Satz als die gewöhnlich weitaus kleineren und mit weniger Kapital ausgestatteten lokalen Unternehmen zu besteuern, würde unter den Regeln der Inländerbehandlung faktisch verschwinden. Zusätzlich könnten die Bemühungen der Regierungen, alte Verträge mit Investoren neu zu verhandeln, etwa um Lizenzgebühren zu erhöhen – wie es einige afrikanische Regierungen erst kürzlich mit Bergbauunternehmen versuchten – möglicherweise zu Klagen vor internationalen Schiedsgerichten führen. Denn Investoren könnten neue politische Maßnahmen anfechten, wenn steuerliche Vereinbarungen betroffen sind, die zum Zeitpunkt der Investition bestanden. In Sambia beispielsweise bieten kürzlich abgeschlossene Bergbau-Abkommen Unternehmen große Steuervergünstigungen. Sollten diese Vergünstigungen einmal gestrichen werden, könnten die Unternehmen vor internationale Schiedsgerichte ziehen. Genau damit drohte das kanadische Unternehmen First Quantum 2008, nachdem die sambische Regierung Änderungen beim Einkommensteuergesetz beschloss, die die Sondersteuerregelungen im Bergbauabkommen des Unternehmens aufhob.¹⁵⁸

Unternehmen im Bergbau und anderen Sektoren werden einige wichtige politische Instrumente zur Förderung der lokalen Entwicklung nicht unterstützen müssen.

Bergbauunternehmen, die meist nur wenig zur lokalen Entwicklung beitragen, könnten eine positivere Rolle spielen, wenn sie beispielsweise Güter und Dienstleistungen lokal bezögen, möglichst viele einheimische Arbeitskräfte beschäftigten und Ausbildungsprogramme für Ortskräfte förderten. Unternehmen müssen jedoch durch nationale Bergbaugesetze und Verordnungen hierzu gezwungen werden, andernfalls passiert dies zu selten und in zu geringem Umfang. Solche politischen Maßnahmen spielen bei der Agenda der EU jedoch nur eine sehr untergeordnete Rolle.

3.5 Probleme mit Unternehmen der EU

Die bisherige Investitionspolitik der EU hat bereits heute schwerwiegende negative Auswirkungen auf viele Menschen weltweit. Die neuen Vorschläge aus Brüssel werden diese Situation noch verschärfen. Es gibt viele gut dokumentierte Fallstudien, die die Verletzung von Umwelt- und Menschenrechten sowie Arbeitsstandards durch Unternehmen aus der EU in Übersee belegen.¹⁵⁹ Ein kürzlich erschienener Bericht aus Großbritannien wirft britischen Investoren vor, Arbeitnehmer/innenrechte in der Blumenindustrie in Kenia zu verletzen, Textilarbeiter/innen in Bangladesch zu geringe Löhnen zu zahlen und das Recht auf Meinungsfreiheit zu verweigern, Gesundheitsschäden und Umweltverschmutzung durch das Abfackeln von Gas in Nigeria zu verursachen sowie gegen

Umwelt- und Menschenrechte Indigener beim Abbau von Bauxit in Indien zu verstoßen.¹⁶⁰ Bergbau- und Ölförderunternehmen werden seit langem verschiedener Umwelt-, Menschenrechts- und Arbeitnehmer/innenrechtsverstöße auf allen Kontinenten anklagt.¹⁶¹ Einige Agrarkonzerne eignen sich derzeit im Zuge der neuen Jagd nach Palmöl oder Ethanol Grund und Boden teils widerrechtlich an (land grabbing) und sind in die Vertreibung der einheimischen Bevölkerung verwickelt.¹⁶² Vor drei Volkstribunalen wurden zwischen 2006 und 2010 48 transnationale Unternehmen (TNCs) beschuldigt, Menschenrechtsverletzungen zugelassen und gegen Umwelt- und Arbeitsrechtsbestimmungen in 12 Sektoren in Lateinamerika und der Karibik verstoßen zu haben.¹⁶³



Hangrutschung, verursacht u.a. durch Bergbau in Mankayan, Benguet Province, Philippinen.
© Foto: Michael Reckordt.

Kasten 13: Der Kampf lokaler Gemeinschaften gegen ausländische Unternehmen

Abfackeln von Gas in Nigeria

Gemeinden in der ölreichen Region im Nigerdelta in Nigeria kämpfen seit langem gegen die Aktivitäten ausländischer und einheimischer Ölförderunternehmen, insbesondere Shell. Die Praxis des Abfackelns von Gas – der Prozess der Verbrennung von überschüssigen Dämpfen aus einer Erdölbohrung – ist auf Grund der direkten ökologischen Auswirkungen und der Emission von Treibhausgasen eine höchst umstrittene Praxis. Trotz eines offiziellen Verbots fackeln Shell und andere Unternehmen in Nigeria weiterhin Gas ab. Berichten zufolge kommt es dadurch in der Bevölkerung zu Atemwegserkrankungen wie Asthma oder Bronchitis und anderen Krankheiten wie Krebs, die zum vorzeitigen Tod führen. Die Verschmutzung durch das Abfackeln von Gas gilt weitläufig auch als Ursache für Schäden beim Getreideanbau und daher als Gefährdung der Nahrungsmittelsicherheit.¹⁶⁴

Bauxitbergbau in Indien

Tausende Stämme im indischen Staat Orissa kämpften lange gegen die Pläne des britischen Unternehmens Vendanta in Kooperation mit nahegelegenen Raffinerien und Schmelzhütten, Bauxit in einer Mine auf einem geschütztem Waldgebiet abzubauen. Von Beginn an wurde dieses Projekt kontrovers diskutiert und mit Menschenrechtsverletzungen assoziiert. Um Platz für die Raffinerie zu schaffen, wurden Berichten zufolge Dörfer zerstört und 100 Familien aus ihren Häusern vertrieben. Es wird befürchtet, dass der Beginn des Abbaus von Bauxit sich auf die Gesundheit der Einheimischen sowie auf die Umwelt und die Nahrungsmittelproduktion negativ auswirkt, insbesondere durch die giftigen Abfälle aus der Raffinerie, die allein bis zu drei Millionen Tonnen Natronlauge pro Jahr erzeugt.¹⁶⁵

Jedoch sind nicht nur Unternehmen der „üblichen Verdächtigen“, wie Großbritannien, Frankreich oder Belgien ein Problem. Die Verletzung von Standards in Übersee, insbesondere bei Arbeitnehmer/-innenrechten, ist auch für etliche schwedische Unternehmen dokumentiert.¹⁶⁶ Dies macht deutlich, dass sogar schwedische Gesetze – mit den wohl strengsten regulatorischen Standards in der EU – nicht ausreichen, um sicherzustellen, dass Unternehmen im Ausland verantwortlich handeln. Neuere Forschungen zeigen zudem, dass auch viele Unternehmen aus Norwegen – lange als ein ethisch führendes Land betrachtet – diese Standards verletzen.¹⁶⁷

Weitere negative Folgen gehen auf das Fehlen einer angemessenen Regulierung von Kapitalströmen zurück. Fast 85 Prozent der Portfolioinvestitionen im Afrika südlich der Sahara durchlaufen zuvor – zumindest auf dem Papier – einen oder mehrere intransparente Finanzplätze oder Steueroasen. Für Kenia etwa kommen die beiden größten Anteile an den Portfolioinvestitionen aus Luxemburg und Mauritius. Herauszufinden, woher eine Investition tatsächlich kommt, ist für Steuerbehörden ein fast unmögliches Unterfangen.¹⁶⁸

Trotz der langen Geschichte von Verstößen durch Unternehmen, insbesondere im Rohstoffsektor, zielt die Investitionspolitik der EU auf die Sicherung noch größerer Rechte für ihre Investoren ab. Sie will Regierungen verpflichten, *rechtlich verbindliche* Abkommen über Investitionen zu unterzeichnen. Von Unternehmen werden gleichzeitig nur *freiwillige* Verpflichtungen gefordert, etwa zur Einhaltung globaler Standards. Jede weitergehende verbindliche Verpflichtung wird abgelehnt. Die Welt ist voller freiwilliger Verhaltenskodizes und Leitlinien, die sicherstellen sollen, dass sich Unternehmen an Umwelt-, Menschenrechts- und Arbeitsrechtsstandards halten. Diese schließen die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, die Equator Principles, die Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI) und den UN Global Compact mit ein. Diese Initiativen haben sicherlich einige Verhaltensweisen der Unternehmen verbessert, sie sind jedoch bei Weitem nicht ausreichend. Den Initiativen fehlt es vor allem an Durchsetzungskraft. Es mangelt ihnen unter anderem an wirksamen Gegenmechanismen, sobald Unternehmen gegen die globalen Standards verstoßen.

Kasten 14: Niedrige Standards

Das unter internationalen Investoren und Projektfinanzierern am weitesten akzeptierte Rahmenwerk zum Umgang mit sozialen und ökologischen Risiken von Projekten in Entwicklungsländern sind die Performance Standards der Internationalen Finanz-Corporation (IFC), der Tochter der Weltbank zur Finanzierung von Investitionen im Privatsektor von Entwicklungsländern. Über 60 führende internationale Institutionen haben sich verpflichtet, diese Standards einzuhalten, und über 30 Exportkreditversicherer nutzen nun ebenfalls diese Standards für die Bewertung von Projekten.¹⁷² Sie umfassen Themen wie Arbeitsbedingungen, den Schutz vor Umweltverschmutzung, Grunderwerb und unfreiwillige Umsiedlung, Erhaltung der Artenvielfalt und nachhaltige Verwaltung natürlicher Ressourcen sowie den Schutz indigener Völker. Es besteht jedoch eine Reihe von Problemen:

- Die IFC bemüht sich zwar um die Einhaltung der Standards, doch Projekte, die diesen Standards nicht folgen, werden nicht von der Finanzierung ausgeschlossen,
- Für Investitionsprojekte, die voraussichtlich schwerwiegende negative Auswirkungen auf die einheimische Bevölkerung haben, muss die IFC prüfen, ob das Projekt eine breite Unterstützung vor Ort genießt. Diese Überprüfung basiert auf den eigenen sozialen und ökologischen Bewertungen des Investors. Der Begriff „breite Unterstützung“ ist zudem sehr vage, für den Investor ist die volle *Zustimmung* der betroffenen Gemeinde nicht erforderlich, sondern vielmehr die Sicherstellung freier, informativer Beratungen im Vorfeld. Eine breite Unterstützung ist grundsätzlich nicht notwendig, wenn Projekte keine „bedeutenden“ Auswirkungen auf Menschen vor Ort haben.
- Die Standards verlangen ebensowenig, sich auf internationale Menschenrechtsabkommen zu verpflichten oder grundlegende Rechte wie das Recht auf Nahrung, Gesundheit oder Unterkunft zu wahren.¹⁷³

Die Unterstützung der EU für die Freiwilligkeit von Unternehmensstandards steht in direktem Kontrast zu den von John Ruggie, dem UN-Sonderbeauftragten für Menschenrechte und transnationale Unternehmen, durchgeführten Untersuchungen. Laut Ruggie legt das Völkerrecht eindeutig fest, dass Staaten die „Pflicht haben, sich mit ihrer Rechtsprechung gegen nicht-staatliche Menschenrechtsverletzungen zu schützen und dass diese Pflicht auch den Schutz gegen Missbrauch durch Unternehmen einschließt.“¹⁶⁹ Ruggies Bericht von April 2008 an den UNO-Menschenrechtsrat betonte, dass momentan eine Zeit „eskalierender Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen sei ..., was zeigt, dass nicht alles positiv ist.“¹⁷⁰ Er erklärte, dass das „rechtliche Rahmenwerk zur Regulierung transnationaler Unternehmen noch genauso funktioniert wie vor der jüngsten Globalisierungswelle“ und dass es die Regierungen insgesamt „nicht schaffen, angemessene Leitlinien bzw. Bestimmungen für die Einhaltung von Menschenrechten in Unternehmen zu etablieren.“¹⁷¹

Es existieren zwei große Lücken in der gegenwärtigen EU-Politik für Unternehmen und Investitionen, die Verstöße der Unternehmen weiterhin ermöglichen:

- Es mangelt an Einhaltung- und Durchsetzungsmechanismen, sollten Unternehmen Arbeits-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards verletzen. Auf Grund des aktuellen Rechtsrahmens werden die Unternehmen der EU derzeit nur selten für die von ihren ausländischen Tochterunternehmen begangenen Verletzungen von Menschenrechten bzw. Umwelt-, Arbeits- oder anderen Standards zur Verantwortung gezogen. Die meisten EU-Mitgliedsstaaten verfügen über keine besonderen Gesetze oder Verordnungen, mit denen im Ausland begangene Menschenrechtsverletzungen gehandelt werden können.¹⁷⁴ Ein weiterer Punkt ist die mangelhafte Durchgriffshaftung. Falls Mutterunternehmen angeben, dass Tochterunternehmen eine eigenständige Rechtspersönlichkeit haben, können sich die Mutterunternehmen häufig aus der Verantwortung stehlen.¹⁷⁵
- Es bestehen kaum Verpflichtungen für europäische Unternehmen, auf die Aktivitäten anderer Unternehmen Einfluss zu nehmen, die zwar formal nicht Teil ihrer Unternehmensgruppe sind, aber wirtschaftlich von ihnen abhängen, wie etwa im Fall von *joint ventures* oder engen Lieferantenbeziehungen. Unternehmen müssen beispielsweise nicht sicherstellen, dass Systeme zur Untersuchung der Risiken von Menschenrechtsverletzungen bzw. Verstöße gegen Umwelt- und andere Standards bestehen und dass alle notwendigen Schritte unternommen werden, um diesen vorzubeugen oder sie zu mindern.

Kasten 15: Und was ist mit China?

Politische Entscheidungsträger in der EU erklären häufig, dass chinesische und indische Unternehmen noch niedrigere ethische Standards als europäische Unternehmen haben. Dies impliziert, dass es nur wenig Sinn habe, sich in einer Welt mit hartem globalem Wettbewerb über Unternehmen aus der EU zu beschweren. Wahr ist, dass einige chinesische Unternehmen weitaus häufiger gegen Menschenrechte verstoßen als westliche Firmen und dass die chinesische Regierung oft weniger an Menschenrechten interessiert ist als die EU. Chinesische Unternehmen profitieren gewissermaßen genau von dem liberalen Investitionsklima, das Afrika in den letzten zwei Jahrzehnten durch Druck der Weltbank und der EU-Staaten auferlegt wurde.¹⁷⁸ Sie profitieren also von dem schwachen regulatorischen Umfeld, das die Mitgliedsstaaten der europäischen Gemeinschaft nicht stärken wollen, da Unternehmen der EU teils selbst von diesem Umfeld profitieren.¹⁷⁹ Die EU-Mitgliedsstaaten sollten daher eigentlich ein Interesse an der Kooperation mit afrikanischen Regierungen zeigen, um die Standards zu erhöhen.

Doch das Gegenteil ist der Fall: Der Druck der EU für eine weitergehende Liberalisierung der Investitionen öffnet vermutlich auch immer mehr chinesischen Unternehmen die Tore und kann dadurch eventuell schwereren Menschenrechtsverletzungen Vorschub leisten. Wenn die EU ihre Handels- und Investitionspolitik tatsächlich in Einklang mit nachhaltiger Entwicklung bringen möchte, auch um sich von China abzuheben, dann wäre die Integration strenger Verpflichtun-

gen für Investoren in internationalen Investitionsverträgen wohl der beste Weg. Derzeit führt der Ansatz der EU zu einem gegenseitigen Unterbietungswettbewerb nach dem Motto: „China wurde der Marktzugang ohne Verpflichtungen zugesagt, also soll uns nun das gleiche Recht zugestanden werden“. Dagegen sollte Brüssel eher einen Überbietungswettbewerb anstreben, in dem Investoren gezwungen werden, einem Land größere Vorteile zu liefern.

Der dänische Wissenschaftler Peter Kragelund kommt zu dem Schluss, dass westliche Beobachter – wenn afrikanische Entwicklung tatsächlich eine ihrer Prioritäten ist – aufhören müssten, mit dem Finger auf chinesische transnationale Unternehmen zu zeigen. Vielmehr sollten sie die afrikanischen Gastgeberländer dabei unterstützen, ihre Vorteile aus den gegenwärtig steigenden chinesischen Investitionen zu maximieren. Anstatt weiter auf eine Liberalisierung afrikanischer Volkswirtschaften zu setzen, sollten westliche Geber afrikanische Regierungen vielmehr dabei unterstützen, den verbliebenen politischen Spielraum zu nutzen, damit sie am Ende mehr Vorteile aus allen ausländischen Investitionen ziehen können – seien sie aus China oder aus Europa.¹⁸⁰

Um Verstößen durch Unternehmen vorzubeugen, ist neben verbesserten Gesetzgebungsverfahren in Entwicklungsländern eine weitergefasste Gesetzgebung in der EU notwendig. In den meisten (nicht allen) Entwicklungsländern gibt es, auf dem Papier, Gesetze zum Schutz der Menschen gegen Missbrauch durch Unternehmen. Faktisch stehen die Menschen in Entwicklungsländern jedoch vor zahlreichen Hindernissen, wenn sie den Rechtsweg beschreiten wollen. Prozesse sind teuer, auf Grund fehlender Kapazitäten sehr zeitaufwendig, oder sie werden durch die Politik beeinflusst. Daher müssen die rechtlichen Instrumente für Schadensersatzklagen in Entwicklungsländern gestärkt werden. Lokale Systeme reichen jedoch nicht aus, um den Schutz der international anerkannten Menschenrechte zu gewährleisten. Einerseits wird es für viele Entwicklungsländer vermutlich Jahrzehnte dauern, die nötigen Kapazitäten aufzubauen, um solche Instrumente bereitzustellen. Andererseits müssten sich nationale Systeme zur Entschädigung in Entwicklungsländern mit den komplexen, transnationalen Systemen der unternehmensgesteuerten Entscheidungsfindung und Macht auseinandersetzen.¹⁷⁶

Es gibt Anzeichen für einen Bewusstseinswandel in einigen EU-Staaten. Eine gemeinsame Erklärung der schwedischen und spanischen Regierung nach einer Konferenz zur Sozialen Verantwortung von Unternehmen, organisiert von der schwedischen EU-Ratspräsidentschaft im November 2009, stellte fest:

„Die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten haben in den letzten Jahren die soziale Verantwortung von Unternehmen als Schlüsselement zum Schutze einer wahren, nachhaltigen Wirtschaft anerkannt, die auf der Lissabon-Strategie sowie den Empfehlungen und der Arbeit des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission aufbaut. Nun ist die Zeit reif, um diese wichtige Arbeit durch die Entwicklung gemeinsamer Rahmenwerke weiter voranzutreiben ... Die Verantwortung beruht auf drei Schwerpunkten: Der Pflicht des Staates zum Schutz – darunter fällt die Gesetzgebung zu, aber auch die Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen, insbesondere im Hinblick auf Unternehmen – die Verantwortung der Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte sowie die Verantwortung aller Parteien zur Sicherung des Zugangs zu allen notwendigen Instrumenten, um diese Menschenrechte zu achten und zu fördern.“¹⁷⁷

In diesem letzten Satz wiederholt sich John Ruggies Forderung bei der UNO, wonach Staaten die Einhaltung des Völkerrechts durch Unternehmen auf ihrem Hoheitsgebiet gewährleisten sollen. Bisher sind diese positiven Worte nicht in politische Taten umgesetzt worden. So verwundert es nicht, dass sie auch nicht in den Vorschlägen der EU zur Investitionsstrategie zu finden sind.

Zur Rohstoffinitiative

Die EU sollte die gerechte Nutzung der weltweiten natürlichen Ressourcen und eine nachhaltige Entwicklung für alle fördern.

- Dafür muss die EU ihren Ressourcenverbrauch verringern und ein nachhaltiges Wirtschaftsmodell mit geringer Ressourcennutzung entwickeln, das eine drastische Zunahme der Wiederverwertung und mehrfachen Nutzung von Produkten unterstützt.
- Anstatt auf die unilaterale Rohstoffinitiative zu setzen, sollte die EU einen transparenten Prozess für die internationale Gemeinschaft voranbringen, um so neue Kooperationsformen beim Umgang mit Rohstoffen zu entwickeln, die auf eine Reduzierung des übermäßigen Verbrauchs der Ressourcen der Erde und auf den Transfer von Wissen über die nachhaltige Nutzung von Ressourcen gerichtet ist.

Zu Ausfuhrbeschränkungen

Die EU sollte die Entwicklungsländer bei der Diversifizierung ihrer Volkswirtschaften, der Verringerung ihrer Abhängigkeit von Rohstoffexporten, der Erhöhung der Wertschöpfung vor Ort und dem Schutz der endlichen natürlichen Ressourcen unterstützen. Die EU sollte insbesondere


- die Rechte der Entwicklungsländer achten, Ausfuhrbeschränkungen im öffentlichen Interesse anzuwenden;
- darauf verzichten, die Nutzung von Ausfuhrsteuern in sämtlichen Foren, wie Verhandlungen in der WTO, in bilateralen Freihandelsabkommen und EPAs sowie anderen Prozessen wie die APS-Diskussionen verbieten oder einschränken zu wollen;
- von handelspolitischen Schutzinstrumenten zur Bekämpfung von Ausfuhrsteuern absehen.

Zu Investitionen

Die Investitionspolitik der EU sollte die Regierungen besser in die Lage versetzen, Investitionen und Unternehmen im Interesse der Entwicklung und des Allgemeinwohls zu regulieren. Investitionsschutzabkommen müssen ein besseres Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten von Investoren schaffen und positives Verhalten von Investoren zur Förderung langfristiger, nachhaltiger Entwicklung unterstützen.

Die EU sollte insbesondere

- das Recht von Entwicklungsländern achten, Investitionsbedingungen und das Verhalten von Investoren im öffentlichen Interesse zu regulieren und zu steuern;
- in EPAs und anderen Freihandelsabkommen nicht auf Regeln zur Liberalisierung von Investitionen drängen;
- ihre Haltung zur Inländerbehandlung, zu freien Kapitalströmen und Investorenschutz ändern, um zu gewährleisten, dass die Regierungen der Entwicklungsländer Investitionen und deren Bedingungen regulieren können. Die EU darf nicht länger auf internationale Streitschlichtungsmechanismen zwischen Staat und Investoren drängen;
- alle Verhandlungen über bilaterale Investitionsschutzabkommen der Mitgliedsstaaten ruhen lassen, während das neue Rahmenwerk für die Investitionspolitik der EU ausgearbeitet wird. Die Kommission muss die bestehenden BITs-Verträge der Mitgliedsstaaten einschließlich des Mechanismus zur internationalen Streitschlichtung zwischen Investoren und Staaten überprüfen, vor allem in Bezug auf ihre Auswirkungen auf die Möglichkeiten von Regierungen, das Verhalten von Investoren zu regulieren und nachhaltige Entwicklung zu fördern;

- 
- eine Verpflichtung in die neue Investitionspolitik einbauen, die Sorge trägt, dass alle Investoren der EU nationale und internationale Standards und Gesetze zu Themen wie Umwelt, Menschenrechten und Arbeitsbedingungen einhalten. Die EU muss Investitionen von Unternehmen der EU überwachen, um sicherzustellen, dass sie für die Nicht-Einhaltung solcher Standards auch zur Verantwortung gezogen werden;
 - die unmittelbare Haftung und Fürsorgepflicht von Unternehmen der EU verbessern:
 - * Europäische Unternehmen sollten in ihren Heimatländern juristisch für Verstöße im Ausland zur Verantwortung gezogen werden können. Dies muss sowohl für ihre Tochtergesellschaften als auch für andere Unternehmen, die sie kontrollieren, gelten.
 - * Europäische Unternehmen sollten verpflichtet werden, ein System zur Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen oder Verstößen gegen Umweltauflagen oder andere Standards zu unterhalten und alle notwendigen Schritte zu ergreifen, um Verstöße zu minimieren oder ihnen vorzubeugen. Dies gilt auch für alle Unternehmen, die formal zwar nicht Teil des Konzerns, wirtschaftlich jedoch von ihm abhängig sind, wie etwa bei joint ventures und im Falle von engen Lieferantenbeziehungen.

Anhang I: Regelungen über Ausfuhrsteuern in EPAs

<p>Interim EPA with Cote D'Ivoire, signed November 2008, approved by EP March 2009¹⁸¹</p>	<p>'No new customs duties on exports or charges with equivalent effect shall be introduced.... In exceptional circumstances, if the Ivorian party can justify specific needs for income, protection for infant industry or environmental protection, it may, on a temporary basis and after consulting the EC party, introduce customs duties on exports or charges with equivalent effect on a limited number of traditional goods or increase the incidence of those which already exist.' (Article 16)</p>
<p>Interim EPA with Ghana, initialled in December 2007 but not signed¹⁸²</p>	<p>'No new customs duty on exports or equivalent charges shall be introduced on trade between the parties, nor those currently applied increased as from the date of entry into force of this agreement. In exceptional circumstances, if the Ghanaian party can demonstrate specific needs in terms of revenue, protection of infant industry or environmental protection, temporary customs duties on exports or equivalent charges may be introduced, and the incidence of those existing could increase, after consultation of the EC party, on a limited number of additional goods.' (Article 16)</p>
<p>Interim EPA with Cameroon, signed January 2009¹⁸³</p>	<p>'No new customs duty on exports or equivalent charges shall be introduced in trade between the parties, nor shall those applied be increased as of the date of this agreement's entry into force. However, in the event of a serious public finance problem or the need for greater environmental protection, the Central Africa party may, after consultation with the EC party, introduce customs duties on exports for a limited number of additional goods.' (Article 15)</p> <p>'Fees and other charges... shall be limited in amount to the approximate cost of services rendered and shall not constitute indirect protection for domestic products or taxation of imports or exports for fiscal purposes.' (Article 18)</p>
<p>Interim EPA with Botswana, Lesotho, Mozambique and Swaziland (part of the SADC group), signed in 2009. Namibia has initialled the IEPA but has not signed it.¹⁸⁴</p>	<p>'No new customs duties on exports or charges having equivalent effect shall be introduced... In exceptional circumstances where the SADC EPA states can justify specific revenue needs, protection of infant industries or protection of the environment, these SADC EPA states may introduce, after consultation with the EC party, temporary export taxes or charges having equivalent effect on a limited number of additional products.' (Article 24)</p>
<p>Interim EPA with Mauritius, Seychelles, Zimbabwe and Madagascar (part of the ESA group), signed in August 2009 (Zambia and Comoros agreed but have not yet signed)¹⁸⁵</p>	<p>'Except as otherwise provided in Annex III ..., the parties shall not institute any new duties or taxes on or in connection with the exportation of goods to the other party in excess of those imposed on like products destined for internal sales. The EPA committee may examine a request from any signatory ESA state for a review of the goods listed in Annex III.' (Article 15)</p> <p>Nb. Annex III list no exceptions on export taxes for five states (Seychelles, Zimbabwe, Mauritius, Madagascar and Comoros) but lists 16 exceptions on tariff lines for Zambia, mainly on cotton, copper and metal waste.¹⁸⁶</p>
<p>Interim EPA was initialled in 2007 – but has not been signed and is on hold – with the EAC group (Kenya, Uganda, Tanzania, Burundi and Rwanda)¹⁸⁷</p>	<p>'1. The parties shall not institute any new duties or taxes in connection with the exportation of goods to the other party that are in excess of those imposed on like products destined for internal sale.</p> <p>2. Notwithstanding paragraph 1, the EAC party can impose a duty or tax in connection with the exportation of goods, with the authorisation of the EPA Council, under the following circumstances: (a) to foster the development of domestic industry; or (b) to maintain currency value stability, when the increase in the world price of an export commodity creates the risk of a currency value surge.</p> <p>3. Such taxes should be enforced on a limited number of products for a limited period of time, and reviewed by the EPA Council after 24 months' (Article 15)</p>

Interim EPA with Fiji and Papua New Guinea, signed in 2009¹⁸⁸

'Neither the EC party nor the Pacific states may maintain or institute any duties, taxes or other fees and charges imposed on or in connection with the exportation of goods to the other party that are in excess of those imposed on like products destined for internal sales, except: when these measures are necessary, in conjunction with domestic measures, for ensuring fiscal solvency of a Pacific state or for the protection of the environment; and in exceptional circumstances, where a Pacific state can justify specific protection to develop infant industries, that Pacific state may introduce temporary export taxes on a limited number of products detained for the EC market after mutual agreement with the EC party.' (Article 10)

EPA signed with CARIFORUM states in 2008 and 2009, approved by the EP in March 2009¹⁸⁹

'Customs duties on exports shall not be applicable to goods originating in the CARIFORUM states and imported into the EC party and vice versa. Notwithstanding [this] the signatory CARIFORUM states included in Annex I shall eliminate the customs duties on exports set down in that Annex within three years of signature of this agreement.' (Article 14)

Nb. Annex I lists export duties on eight tariff lines for Guyana (including precious stones, bauxite, cane sugar, fish and molasses) and on 16 tariff lines for Suriname (mainly wood).¹⁹⁰

Anhang II: Investitionsklauseln in unterzeichneten oder paraphierten EPAs

Interim EPA with Cote D'Ivoire , signed November 2008, approved by European Parliament March 2009 ¹⁹¹	The parties 'shall take all necessary measures...to encourage the negotiation and earliest possible conclusion of a global EPA' covering investments, among other issues (Article 44).
Interim EPA with Ghana , initialled in December 2007 but not signed ¹⁹²	The parties ' will cooperate to facilitate all the necessary measures leading to the conclusion as soon as possible of a global EPA between the whole West Africa region and the EC' covering investments, among other issues (Article 44).
Interim EPA with Cameroon , signed January 2009 ¹⁹³	The agreement constitutes a 'basis for negotiating and implementing' a 'regulatory framework' for investment among other issues (Article 3). It also states that cross-border investment flows 'cannot be restricted or prevented by one of the parties' and that the parties commit themselves to conclude negotiations aimed at 'liberalisation of flows of funds relating to "investments" known as "movement of capital relating to investments", including repatriation of investment and profits' (Article 56).
Interim EPA with Botswana, Lesotho, Mozambique and Swaziland (part of the SADC group), signed in 2009. Namibia has initialled the IEPA but has not signed it. ¹⁹⁴	'The parties agree to negotiate an Investment Chapter' (Article 67).
Interim EPA with Mauritius, Seychelles, Zimbabwe and Madagascar (part of the ESA group), signed in August 2009. (Zambia and Comoros agreed but have not yet signed.) ¹⁹⁵	The EPA commits the countries to negotiate an EPA covering investment, among other issues (Article 38). The 'cooperation' will cover investment and will 'develop a legal framework that promotes investment by both parties' (Article 40).
Interim EPA was initialled in 2007 – but has not been signed and is on hold – with the EAC group (Kenya, Uganda, Tanzania, Burundi and Rwanda) ¹⁹⁶	The parties agree to continue negotiations in a number of areas including investment (Article 37).
Interim EPA with Fiji and Papua New Guinea , signed in 2009 ¹⁹⁷	The IEPA does not mention investment; the question whether to include investment in the discussions remains open. ¹⁹⁸
EPA signed with CARIFORUM states in 2008 and 2009, approved by the EP in March 2009 ¹⁹⁹	The EPA includes a chapter on investment and trade in services. It commits states to accord foreign investors 'no less favourable treatment' than domestic investors (Article 67). Certain safeguards are built in: <ul style="list-style-type: none"> • Corruption by investors is forbidden and are held liable in case of corruption (Article 72)' • The EPA does not require the privatisation of public undertakings and states 'retain the right to regulate and to introduce new regulations to meet legitimate policy objectives' (Article 60). • States must ensure that 'investors act in accordance with core labour standards' as required by the ILO (Article 72). • States agree to ensure that FDI 'is not encouraged by lowering domestic environmental, labour or occupational health and safety legislation and standards or by relaxing core labour standards or laws aimed at protecting and promoting cultural diversity' (Article 73). • Investors are required to establish 'where appropriate' 'local community liaison processes especially in projects involving extensive natural resource-based activities, in so far that they do not nullify or impair the benefits accruing to the other party under the terms of a specific commitment' (Article 72).

- 1 Peter Mandelson, 'The challenge of raw materials', Rede vom 29. September 2008
- 2 EC, The Raw Materials Initiative – Meeting our Critical Needs for Growth and Jobs in Europe, COM (2008) 699
- 3 EC, DG Trade, 'Raw materials', <http://ec.europa.eu/trade>
- 4 'European Commission proposes new strategy to address EU critical needs for raw materials', Pressemitteilung vom 4. November 2008, <http://europa.eu>
- 5 EC, The Raw Materials Initiative – Meeting our Critical Needs for Growth and Jobs in Europe, COM (2008) 699, Abs. 2.1
- 6 Ebd., Abs. 1.2.2
- 7 Ebd., Abs. 2.1
- 8 EC, Critical Raw Materials for the EU: Report of the Ad-hoc Working Group on defining critical raw materials, Juni 2010, S. 7
- 9 EC, Council conclusions: An integrated approach to a competitive and sustainable industrial policy in the European Union, 28. Mai 2009, Abs. 24
- 10 EC, Global Europe: Competing in the World – A contribution to the EU's growth and jobs strategy, 2006
- 11 EC, Global Europe: A Stronger Partnership to Deliver Market Access for European Exporters, April 2007, COM (2007) 183, S. 9
- 12 Eurometaux, 'Eurometaux's Proposals for the Raw Materials Initiative', Annex A-4, 11. Juni 2010, <http://www.resourcefever.org/news/items/eurometaux-proposals-for-the-raw-materials-initiative-jointly-prepared-with-oeko-institut-ev-now-online.html>
- 13 UNICE (former name of BusinessEurope), 'Position paper. Towards an EU strategy to secure access to industrial raw materials', 8. September 2006, <http://www.emsad.org.tr/tr/pdf194.pdf>
- 14 Eurometaux, 'Eurometaux Contribution to the European Commission Consultation on Access to Non-energy Raw Materials', März 2008, http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc_id=4595&userservice_id=1&request.id=0
- 15 BusinessEurope, 'Contribution for EU policy assessment on the sustainable use of natural resources, including resource efficiency', April 2010, www.bussinesseurope.eu, und BusinessEurope, 'Priorities for External Competitiveness 2010–2014: Building on Global Europe', S. 2,7
- 16 René van Sloten, Rede beim Expert meeting on raw materials initiative in relation to PCD, 17. November 2009, www.bussinesseurope.eu
- 17 BusinessEurope, 'European Raw Materials Trade and Investment Forum – Securing Jobs and Growth in a Global Market', Brüssel, 4. November 2009, Introductory remarks by René van Sloten, Chairman of the BusinessEurope Market Access Working Group.
- 18 UK Ministry of Defence, Global Strategic Trends – Out to 2040, Januar 2010, S. 10 und 44
- 19 Friends of the Earth, Overconsumption? Our Use of the World's Natural Resources, September 2009, S. 21
- 20 Friends of the Earth, Measuring Our Resource Use: A Vital Tool in Creating a Resource-efficient EU, April 2010, S. 2–3
- 21 Friends of the Earth, Overconsumption? Our Use of the World's Natural Resources, September 2009, S. 10
- 22 WTO, World Trade Report 2010: Trade in Natural Resources, Genf, 2010, S. 54
- 23 Ebd., S. 59
- 24 EC, 'Discussion on the EU's trade policy and raw materials: Summary', 15. Oktober 2009
- 25 UNCTAD, Trade and Development Report 2008, Genf, 2008, S. 39
- 26 WTO, World Trade Report 2010: Trade in Natural Resources, Genf, 2010, S. 57
- 27 Die UNECA stellte beispielsweise fest, dass die Marktzuwangsangebote afrikanischer Staaten in den Interim-Abkommen sehr wahrscheinlich zu Arbeitsplatzverlusten in verschiedenen Sektoren führen werden, sollten nicht starke Gegenmaßnahmen ergriffen werden. UNECA, Economic Partnership Agreements Negotiations: A Comparative Assessment of the Interim Agreements, März 2008, S. 2
- 28 Dan Lui und Sanoussi Bilal, 'Contentious Issues in the Interim EPAs: Potential flexibility in the Negotiations', ECDPM Discussion Paper No. 89, März 2009, S. 6
- 29 Karel de Gucht, Rede vom 15. April 2010, <http://ec.europa.eu/trade/>
- 30 Als Nigeria 2007 kein EPA mit der EU abschloss, erhob Brüssel Zölle auf Nigerias Exporte. Die EU behauptete, sie müsse die Zölle erheben, da ansonsten andere Staaten gegen die Fortführung der Handelspräferenzen über 2007 hinaus vor der WTO klagen könnten. Ende 2009 drohte die EU, auch Kenia mit der Rückstufung seiner Präferenzen auf das Niveau des Allgemeinen Präferenzsystems, sollte Kenia keinem Interim-EPA zustimmen. Eine entsprechende Pressemitteilung wurde von Jacques Wunenberger, dem Kopf der EPA-Abteilung der Kommission, unterstrichen. Er sagte, dass man statt auf die Kosten von EPAs eher auf die Kosten von „keinen EPAs“ schauen solle. Ohne EPAs verlieren Nigerias Kakaoproduzenten Millionen durch die Zölle der EU. BRIDGES Weekly Trade Digest, 27. Februar 2008; Agritrade, Executive Brief: EPA Negotiations – ESA Configuration, April 2010, S. 6
- 31 Vgl. u. a. Tearfund et al., Partnership Under Pressure: An Assessment of the European Commission's Conduct in the EPA Negotiations, Mai 2007
- 32 'EU-Andean talks inch forward, but Ecuador threatens to pull out', BRIDGES Weekly Trade News Digest, 27. Mai 2009
- 33 Ablassé Ouédraogo, 5 raisons de suspendre les négociations sure les APE, Jeune Afrique, 18. Februar 2010
- 34 WTO, Sixth LDC Trade Ministers Meeting, Oktober 2009, Dar Es Salaam Declaration, WT/MIN(09)/2, 21. Oktober 2009, Abs. 26
- 35 Third World Network, 'Benefits of Export Taxes, Preliminary Paper', aktualisiert, 2009, S. 7
- 36 WTO, World Trade Report 2010: Trade in Natural Resources, Genf, 2010, S. 11 und 117
- 37 Joanna Bonarriva et al., 'Export Controls: An Overview of Their Use, Economic Effects and Treatment in the Global Trading System', Office of Industries Working Paper, No. ID-23, US International Trade Commission, August 2009, S. 11
- 38 Ebd., S. 16
- 39 Ebd., S. 3
- 40 Ebd., S. 4
- 41 Roberta Piermartini, The Role of Export Taxes in the Field of Primary Commodities, WTO, Genf, 2004, S. 5
- 42 WTO, Trade Policy Review: Botswana, November 2009, www.wto.org, S. 92
- 43 WTO, Trade Policy Review: South Africa, November 2009, www.wto.org, S. 316. Die Elfenbeinküste erhebt eine Exportsteuer in Höhe von 26 Prozent auf Kakao. Selbst ein Sprecher von Caobisco, dem Dachverband europäischer Keks- und Schokoladenhersteller räumt ein, dass die Elfenbeinküste und Ghana kaum andere Exporte haben, weshalb es mehr als vernünftig für sie sei, Kakao zu besteuern. Zitiert in: David Cronin, 'Europe: Preparing to get at resources of the poor', InterPress Service, 30. September 2008
- 44 Roberta Piermartini, The Role of Export Taxes in the Field of Primary Commodities, WTO, Genf, 2004, S. 12
- 45 World Cocoa Foundation, Cocoa market update, Juli 2009, S. 3. Zahlen von 2006/07 und 2008/09
- 46 UNCTAD, Trade and Development Report 2008, Genf, 2008, S. 38
- 47 Jane Korinek und Jeonghoi Kim, 'Export restrictions on strategic raw materials and their impact on trade and global supply', OECD Trade Working Paper No. 95, 29. März 2010, S. 12
- 48 'Bill to tax unprocessed wood exports passed', 12. Mai 2010, www.allafrica.com
- 49 Joanna Bonarriva et al., 'Export Controls: An Overview of Their Use, Economic Effects and Treatment in the Global Trading System', Office of Industries Working Paper, No. ID-23, US International Trade Commission, August 2009, S. 5
- 50 Roberta Piermartini, The Role of Export Taxes in the Field of Primary Commodities, WTO, Genf, 2004, S. 7
- 51 OECD, Working Party of the Trade Committee, Summary Report of the Raw Materials Workshop, 27. Januar 2010, S. 6
- 52 Roberta Piermartini, The Role of Export Taxes in the Field of Primary Commodities, WTO, Genf, 2004, S. 13
- 53 Ebd., S. 12
- 54 Jane Korinek und Jeonghoi Kim, 'Export restrictions on

- strategic raw materials and their impact on trade and global supply', OECD Trade Working Paper No. 95, 29. März 2010, S. 22
- 55 Roberta Piermartini, The Role of Export Taxes in the Field of Primary Commodities, WTO, Genf, 2004, S. 12
 - 56 Traidcraft und EcoNews Africa, EPAs through the Lens of Kenya, September 2005, S. 33
 - 57 Budget speech for the year 2007/08, 14. Juni 2007, S. 31, <http://www.scribd.com/doc/103887/KENYA-BUDGET-SPEECH>
 - 58 Rede von Kenneth Lusaka, 7. Januar 2010, www.livestock.go.ke; Mwinyihija Mwinyikione, Deputy Director, Leather Development Department, Ministry of Livestock Development, http://www.livestock.go.ke/index.php?option=com_content&view=article&id=139:leather-and-leather-products&catid=50&Itemid=136
 - 59 Alfred Muthee, Integrated Value Chain Analysis of the Leather Sector in Kenya, Mai 2008, Vorwort
 - 60 Mwinyihija Mwinyikione, 'Performance Brief – Leather and Leather Products Division', Unveröffentlichtes Dokument
 - 61 Rede von Kenneth Lusaka, 7. Januar 2010, www.livestock.go.ke
 - 62 Ebd.
 - 63 'Kenya: Tannery to boost income from leather', Daily Nation, 7. September 2009
 - 64 Third World Network, 'Benefits of Export Taxes, Preliminary Paper', aktualisiert, 2009, S. 12–13.
 - 65 Agritrade, 'Contentious issues in IEPA negotiations: Implications and questions in the agriculture sector', Oktober 2008
 - 66 Zitiert in: 'EU warns against trade restrictions on raw materials', BRIDGES Weekly Trade Digest, 2. Oktober 2008
 - 67 DG Trade, Trade priorities first half 2010, Kapitel 4.4
 - 68 Dan Lui und Sanoussi Bilal, 'Contentious Issues in the Interim EPAs: Potential flexibility in the Negotiations', ECDPM Discussion Paper No. 89, März 2009, S. 14
 - 69 'State of play of work on trade restrictions affecting access to raw materials', 17. Dezember 2007, <http://trade.ec.europa.eu>
 - 70 EC, DG Trade, Raw Materials Policy, 2009 Annual Report, S. 12–13.
 - 71 Interview in: Trade Negotiations Insights, 8. Jg., Februar 2009, S. 3
 - 72 EC, DG Trade, Raw Materials Policy, 2009 Annual Report, S. 13
 - 73 EC, Commission Staff Working Document accompanying the Raw Materials Initiative, SEC (2008) 241, S. 10
 - 74 EC, DG Trade, Raw Materials Policy, 2009 Annual Report, S. 11
 - 75 Ebd.
 - 76 'State of play of work on trade restrictions affecting access to raw materials', 17. Dezember 2007, <http://trade.ec.europa.eu>
 - 77 BusinessEurope, Going Global: The Way Forward – Securing the EU's Export Competitiveness, Oktober 2008, S. 22
 - 78 Brief von BusinessEurope an den EU Handelskommissar, Peter Mandelson, und den EU-Entwicklungskommissar, Louis Michel, 11. Januar 2008; erhalten durch eine „Zugang zu Dokumenten“-Anfrage im Rahmen des Informationsfreiheitsgesetzes.
 - 79 Brief von BusinessEurope an die EU-Handelskommissarin, Catherine Ashton, 30. November 2008; erhalten durch eine „Zugang zu Dokumenten“-Anfrage im Rahmen des Informationsfreiheitsgesetzes.
 - 80 Euratex, 'EU Trade Policy Revision: Euratex Position', Juli 2010, <http://www.euratex.org/content/eu-trade-policy-revision-euratex-position>
 - 81 Ebd.
 - 82 BIAC, 'Freedom for Investment, and the Challenges for Energy and Raw Materials Security. Discussion Paper for the Consultation with the OECD Liaison Committee', 12. Dezember 2006; http://www.biac.org/statements/high_level/BIAC_Statement_to_LCM_2006.pdf
 - 83 Generalsekretär von Cotance, Gustavo Gonzalez-Quijano, während des DG Trade's Civil Society-Treffens am 23. Juni 2010, Brüssel
 - 84 Siehe dazu Joanna Bonarriva et al., 'Export Controls: An Overview of Their Use, Economic Effects and Treatment in the Global Trading System', Office of Industries Working Paper, No. ID-23, US International Trade Commission, August 2009, S. 17
 - 85 Communication from the European Communities, Negotiating proposal on export taxes, Negotiating Group on Market Access, WTO, 27. April 2006
 - 86 Communication from the European Communities, Revised Submission on Export Taxes, Market Access for Non-Agricultural Products, 17. Januar 2008, Abs. 9
 - 87 EC, DG Trade, Raw Materials Policy, 2009 Annual Report, S. 15
 - 88 Joanna Bonarriva et al., 'Export Controls: An Overview of Their Use, Economic Effects and Treatment in the Global Trading System', Office of Industries Working Paper, No. ID-23, US International Trade Commission, August 2009, S. 18
 - 89 'Raw materials: Heading for a global resource crunch?', EurActiv, 18. Januar 2010
 - 90 Siehe Corporate Europe Observatory, Trade Invaders: How Big Business is Driving the EU-India Free Trade Negotiations, September 2010
 - 91 EC, Raw Materials Trade Strategy – Progress Report, 1. Dezember 2009, Ref 755/09, S. 1 und 9. Dezember 2009, Ref 527/09, passim; EC, EU-ACP Economic Partnership Agreements: State of Play at June 2010, 15. Juni 2010, S. 4–5
 - 92 Dan Lui und Sanoussi Bilal, 'Contentious Issues in the Interim EPAs: Potential flexibility in the Negotiations', ECDPM Discussion Paper No. 89, März 2009, S. 14
 - 93 Interim EPA zwischen der EU und Kamerun, 28. Februar 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:057:0002:0360:DE:PDF>, Art. 14–18
 - 94 Friends of the Earth, Undercutting Africa: Economic Partnership Agreements, Forests and the European Union's Quest for Africa's Raw Materials, Oktober 2008, S. vi
 - 95 Ebd.
 - 96 Agritrade, 'Contentious issues in IEPA negotiations: Implications and questions in the agriculture sector', Oktober 2008. Die Klausel zum Schutz junger Industrien könnte auch Initiativen zur regionalen Integration untergraben, etwa im südlichen Afrika. Die Klausel zum Schutz junger Industrien im „Southern Africa Customs Union Agreement“ (TDCA) zwischen der EU und Südafrika kann nur angewandt werden, wenn Zölle für alle Importe gleichermaßen gelten. Regionale Regeln zum Schutz junger Industrien, wie sie etwa im SACU-Abkommen vorgesehen sind, werden damit in Frage gestellt bzw. unanwendbar gemacht. Eine Ausdehnung solcher Regeln in EPAs könnte etwa den Schutz neuer lebensmittelverarbeitenden Industrien, darunter die Nudelproduktion oder die Herstellung von H-Milch in Namibia, gefährden. Agritrade, 'Contentious issues in IEPA negotiations: Implications and questions in the agriculture sector', Oktober 2008
 - 97 'EAC, EU locked in EPA negotiations', 10. Juni 2010, www.afriqueavenir.org
 - 98 Brief der ostafrikanischen WTO-Botschafter an ihre Handelsminister, 2. Juni 2010
 - 99 UNECA, Africa Trade Policy Centre, Towards the African Template for Economic Partnership Agreements, 2008, S. 21
 - 100 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. Mai 2008 zum Handel mit Rohstoffen und Handelsgütern, 2008/2051 (INI)
 - 101 EC, DG Trade, Raw Materials Policy, 2009 Annual Report, Abs. 3.1.4
 - 102 Federal Government of Germany, 'Note for the attention of the Trade Policy Committee, Council of the EU, General Secretariat', 2. August 2010, S. 4
 - 103 'View of BusinessEurope' on GSP, <http://www.intracen.org/btp/wtn/newsletters/2010/readerscolumn8.htm>
 - 104 UNCTAD, World Investment Report 2009, Genf, 2009, S. 42 und 267
 - 105 Ha-Joon Chang, Bad Samaritans: The Guilty Secrets of Rich Nations and the Threat to Global Prosperity, Random House, London, 2008, S. 100
 - 106 UNCTAD, World Investment Report 2009, Geneva, 2009, S. 47
 - 107 UNCTAD, Economic Development in Africa: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment, 2005, S. 11

- 108 Ebd., S. 64
- 109 Ebd., S. 25
- 110 Ha-Joon Chang, *Bad Samaritans: The Guilty Secrets of Rich Nations and the Threat to Global Prosperity*, Random House, London, 2008, S. 99
- 111 ActionAid, *Trade Traps: Why Economic Partnership Agreements pose a threat to Africa's development*, 2004, S. 23
- 112 UNCTAD, *Trade and Development Report 2007*, Genf, 2007, S. 62
- 113 UNCTAD, *Economic Development in Africa: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*, 2005, S. 20, 22 und 65
- 114 UNCTAD, *Bilateral Investment Treaties in the Mid-1990s*, UN, 1998; Mary Hallward-Driemier, 'Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI? Only a bit... and they could bite', *Policy Research Working Paper Series*, August 2003
- 115 UNCTAD, *World Investment Report 2009*, Genf, 2009, S. 32
- 116 Vgl. http://www.unctad.org/sections/dite_pccb/docs/bits_brazil.pdf
- 117 UNCTAD, *Economic Development in Africa: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*, 2005, S. 69
- 118 Ajit Singh, 'How did East Asia grow so fast?: Slow progress towards analytical consensus', *UNCTAD Bulletin*, Mai 1995, S. 4–14
- 119 Myriam vander Stichele und Ross Eventon, 'BITS, FDI and development', in *Seattle to Brussels Network, EU Investment Agreements in the Lisbon Treaty Era: A Reader*, Juli 2010, S. 25–6
- 120 Justin Yifu Lin und Celestin Monga, 'Growth Identification and Facilitation: The role of the state in the dynamics of structural change', *Policy Research Working Paper*, World Bank, Mai 2010, S. 8
- 121 Oxfam, *Partnership or Power Play?: How Europe should bring development into its trade deals with African, Caribbean and Pacific countries*, April 2008, S. 26
- 122 European Council, *Outcome of Proceedings of the Trade Policy Committee*, 22. Januar 2010, S. 3, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st05/st05667.en10.pdf>
- 123 Myrian vander Stichele, 'How BITs restrict policy space to prevent or alleviate financial crises', in: *Seattle to Brussels Network, EU Investment Agreements in the Lisbon Treaty Era: A Reader*, Juli 2010, S. 29. Einschränkungen auf Kapitalverkehrskontrollen können „die finanzielle Instabilität erhöhen und ... Maßnahmen verhindern, die unternommen werden könnten, solche Instabilitäten zu verhindern. Zahlreiche Maßnahmen, die Malaysia während der Finanzkrise von 1997 bis 1999 erfolgreich eingesetzt hat, wie zeitliche Beschränkung des Kapitalabzugs, würden beispielsweise nur unter Schwierigkeiten eingeführt werden können oder gar verboten sein.“, UNCTAD, *Trade and Development Report 2007*, Genf, 2007, S. 61
- 124 Rede an der University of Manchester, 22. Juni 2010
- 125 Oxfam, *Partnership or Power Play?: How Europe should bring development into its trade deals with African, Caribbean and Pacific countries*, April 2008, S. 27
- 126 UNCTAD, *World Investment Report 2009*, Genf, 2009, S. 34
- 127 Sarah Anderson et al., *Mining for Profits in International Tribunals: How Transnational Corporations use trade and investment treaties as powerful tools in disputes over oil, mining and gas*, Institute for Policy Studies, April 2010, S. 1. Für ICSID Fälle, siehe <http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=ListCases>
- 128 Siehe 'Bolivia takes action against ICSID', <http://www.art-us.org/content/bolivia-takes-action-against-icsid>
- 129 Fernando Diaz, 'Pan American Energy takes Bolivia to ICSID over nationalisation of Chaco Petroleum', *Investment Treaty News*, 11. Mai 2010
- 130 EC, DG Trade, 'Q&A: Commission launches comprehensive European investment policy', 7. Juli 2010, <http://trade.ec.europa.eu>
- 131 Ebd.
- 132 Corporate Europe Observatory, 'The Corporate Investment Agenda', in: *Seattle to Brussels Network (ed.), Reclaiming Public Interest in Europe's International Investment Policy. EU Investment Agreements in the Lisbon Treaty Era: A Reader*, 2010, S. 14 ff.
- 133 Brief von BusinessEurope an den Handelskommissar der EU, Karel de Gucht, 4. Mai 2010; durch den Zugang zu Dokumenten unter der Richtlinie zur Weitergabe von Informationen erhalten.
- 134 Corporate Europe Observatory, 'The Corporate Investment Agenda', in: *Seattle to Brussels Network (ed.), Reclaiming Public Interest in Europe's International Investment Policy. EU Investment Agreements in the Lisbon Treaty Era: A Reader*, 2010, S. 14 ff.
- 135 Brief von BusinessEurope an den Handelskommissar der EU, Karel de Gucht, 4. Mai 2010; durch den Zugang zu Dokumenten unter der Richtlinie zur Weitergabe von Informationen erhalten.
- 136 UNCTAD, *Trade and Development Report 2007*, Genf, 2007, S. 61
- 137 Ministerielle Erklärung der Afrikanischen Union zu den EPA-Verhandlungen, Kairo, Juni 2005, <http://www.bilaterals.org/spip.php?article2609>
- 138 Zitiert in: Christian Aid et al., *EPAs and Investment*, Oktober 2006, S. 23
- 139 West-Africa-European Community, *EPA Negotiations, Technical meeting, Joint Report*, Brussels, 20.–23. April 2009, zitiert in: 'Critical Issues in the EPA Negotiations: An EU CSO Discussion Paper', August 2009, www.epawatch.eu
- 140 Zitiert in: Traidcraft, *Economic Partnership Agreements: What MEPs need to know*, August 2009, S. 4
- 141 EC, DG Trade, *Work Programme and Main issues for the 133 Committee in the Second Half of 2006*, 6. Juli 2006
- 142 SADC Framework proposal, März 2006 und EC Staff Working Document SEC (2006)1427, Para. 25, zitiert in: Tearfund et al., *Partnership Under Pressure: An Assessment of the European Commission's Conduct in the EPA Negotiations*, Mai 2007, S. 18
- 143 Die Kommission erklärte den Handelsministern/innen der Pazifikstaaten im Juli 2007 beispielsweise, dass 26 Prozent der regionalen Hilfsmittel nicht bereitgestellt würden, wenn das Abkommen keine Bestimmungen zu Investitionen oder anderen „neuen“ Themen enthalten sollte. SOMO und Traidcraft, *ACP Regionalism: Thwarted by EPAS and interim agreements on services and investment*, Oktober 2007, S. 4. Der überparteiliche Ausschuss für internationale Zusammenarbeit in Großbritannien erklärte, er sei besorgt, dass die EU ihre Verhandlungsposition mit den AKP-Staaten ausnutze, um sie zu Verhandlungen über neue Themen zu überreden und dass Strafen angedeutet würden, sollte dies abgelehnt werden. House of Commons, *International Development Committee, 'EU Development and Trade Policies: An Update'*, Fifth Report of Session 2006–07, 6. März 2007
- 144 Siehe z. B. EcoNews Africa, SEATINI und Traidcraft, *Economic Partnership Agreements: Building or Shattering African Regional Integration*, Mai 2007, S. 42–43; SOMO und Traidcraft, *ACP Regionalism: Thwarted by EPAS and interim agreements on services and investment*, Oktober 2007, S. 20
- 145 *Critical Issues in the EPA Negotiations: An EU CSO Discussion Paper*, August 2009, www.epawatch.eu
- 146 Thomas Westcott, 'Investment provisions and commitments in the CARIFORUM-EU EPA', *Trade Negotiations Insights*, November 2008
- 147 EC, *CARIFORUM-EC EPA: Investment*, Oktober 2008, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/october/tradoc_140979.pdf
- 148 Oxfam, *Partnership or Power Play?: How Europe should bring development into its trade deals with African, Caribbean and Pacific countries*, April 2008, S. 29
- 149 Der Text steht auf: <http://www.bilaterals.org/spip.php?article17138>
- 150 Justice for Colombia et al., *Trading Away Human Rights: Why the EU-Colombia Free Trade Agreement is a Step in the Wrong Direction*, 2010, Kapitel 2
- 151 Siehe insbesondere www.farmlandgrab.org
- 152 ActionAid, *Meals per Gallon: The impact of Industrial Biofuels on People and Global Hunger*, Januar 2010, S. 3
- 153 Siehe Corporate Europe Observatory, *Trade Invaders: How Big Business is Driving the EU-India Free Trade Negotiations*, September 2010, S. 35. Siehe auch Roopam Singh und Ranja Sengupta, *The EU India FTA in Agriculture and Likely Impact on Indian Women*, Heinrich-Böll-Stiftung, Dezember 2009

- 154 Shepard Daniel und Anuradha Mittal, *The Great Land Grab: Rush for World's Farmland Threatens Food Security for the Poor*, Oakland Institute, 2009, S. 14
- 155 Rolf Künneemann, 'Foreign Investment and the Right to Food', in: Brot für Alle et al., *The Global Food Challenge: Towards a Human Rights Approach to Trade and Investment Policies – Case Studies on Trade, Investment and the Right to Food*, 2010, S. 50 ff., <http://www.fian.org/resources/documents/others/the-global-food-challenge/pdf>
- 156 'Vattenfall vs Germany: A troubling precedent', in: Seattle to Brussels Network, *EU Investment Agreements in the Lisbon Treaty Era: A Reader*, Juli 2010, S. 33
- 157 'Blackfire adding threats to injury in Mexico', 10. Februar 2010, www.mingwatch.ca
- 158 Christian Aid et al., *Breaking the Curse: How Transparent Taxation and Fair Taxes Can Turn Africa's Mineral Wealth into Development*, 2009, S. 38
- 159 Insbesondere: www.business-humanrights.org. Für Bergbauunternehmen siehe insbesondere: www.minesandcommunities.org
- 160 Corporate Responsibility Coalition, *The Reality of Rights: Barriers to accessing remedies when business operates beyond borders*, Mai 2009
- 161 Siehe beispielsweise *War on Want*, *Fanning the Flames: The Role of British Mining Companies in Conflict and the Violation of Human Rights*, November 2007, www.curtisresearch.org
- 162 Siehe beispielsweise www.farmlandgrab.org
- 163 Siehe Seattle to Brussels Network, *EU Investment Agreements in the Lisbon Treaty Era: A Reader*, Juli 2010, S. 37–38
- 164 Corporate Responsibility Coalition, *The Reality of Rights: Barriers to accessing remedies when business operates beyond borders*, Mai 2009
- 165 Ebd.
- 166 Siehe www.swedwatch.org
- 167 Siehe Mark Curtis, *Doublethink: The Two Faces of Norway's Foreign and Development Policy*, Forum for Environment and Development, Oslo, Januar 2010, S. 17, www.curtisresearch.org. Siehe auch: www.norwatch.no
- 168 Christian Aid, *Blowing the Whistle: Time's Up for Financial Secrecy*, Mai 2010, S. 23
- 169 UN Human Rights Council, *Business and Human Rights: Mapping International Standards of Responsibility and Accountability for Corporate Acts*, Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and Transnational Corporations and other business enterprises, 9. Februar 2007, Para. 10
- 170 Human Rights Council, *Protect, respect and remedy: A framework for business and human rights*, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie, 7. April 2008, Abs. 2, 9 und 32
- 171 Ebd., Abs. 22, 13 und 19
- 172 Steven Herz et al., 'The International Finance Corporation's Performance Standards and the Equator Principles: Respecting human rights and remedying violations?', August 2008, Bank Information centre, BankTrack, CIEL, Oxfam Australia, WRI, August 2008, S. 2
- 173 IFC, *International Finance Corporations' policy on social & environmental sustainability*, 30. April 2006, Abs. 15 und 20
- 174 Corporate Responsibility Coalition, *The Reality of Rights: Barriers to accessing remedies when business operates beyond borders*, Mai 2009, S. 38
- 175 ECCJ, 'Contribution to the EU2020 Consultation', Januar 2010, www.corporatejustice.org
- 176 Corporate Responsibility Coalition, *The Reality of Rights: Barriers to accessing remedies when business operates beyond borders*, Mai 2009
- 177 Zitiert in: ECCJ, 'Contribution to the EU2020 Consultation', Januar 2010, www.corporatejustice.org
- 178 Peter Kragelund, 'Knocking on a wide open door: Chinese investments in Africa', Danish Institute for International Studies, 2009, <http://gdex.dk>, S. 15
- 179 Dan Haglund, 'Regulating FDI in weak African states: a case study of Chinese copper mining in Zambia', *The Journal of Modern African Studies*, 46 (4), S. 547–575
- 180 Peter Kragelund, 'Knocking on a wide open door: Chinese investments in Africa', Danish Institute for International Studies, 2009, <http://gdex.dk>, S. 15
- 181 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:059:0003:0273:EN:PDF>
- 182 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/june/tradoc_143814.pdf
- 183 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:057:0002:0360:EN:PDF>
- 184 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/july/tradoc_143981.pdf
- 185 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st05/st05556.en09.pdf>
- 186 Vgl. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st05/st05556-ad31.en09.pdf>
- 187 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145792.pdf
- 188 <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?year=2009&serie=L&textfield2=272&Submit=Rechercher&submit=Rechercher&ihmlang=en>
- 189 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/february/tradoc_137971.pdf
- 190 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:289:0003:1955:EN:PDF>, Annex 1
- 191 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:059:0003:0273:EN:PDF>
- 192 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/june/tradoc_143814.pdf
- 193 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:057:0002:0360:EN:PDF>
- 194 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/july/tradoc_143981.pdf
- 195 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st05/st05556.en09.pdf>
- 196 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145792.pdf
- 197 <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?year=2009&serie=L&textfield2=272&Submit=Rechercher&submit=Rechercher&ihmlang=en>
- 198 EC, *Factsheet on the Interim Economic Partnership Agreements: The Pacific – Fiji and Papua New Guinea*, January 2009, S. 2
- 199 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/february/tradoc_137971.pdf



weed

Weltwirtschaft, Ökologie &
Entwicklung – WEED e.V.
Eldenaer Str. 60
10247 Berlin
Deutschland
Tel: +49 (0)30 275 82 163
Fax: +49 (0)30 275 96 928
Email: weed@weed-online.org
www.weed-online.org



Oxfam Deutschland e.V.
Greifswalder Str. 33 a
10405 Berlin
Deutschland
Tel: +49 (0)30 4285 0621
Fax: +49 (0)30 4285 0622
E-Mail: info@oxfam.de
www.oxfam.de



Traidcraft Exchange Policy Unit
Unit 306, 16 Baldwin's Gardens
London EC1N 7RJ
United Kingdom
Telephone: +44 (0)207 242 3955
Fax: +44 (0)207 242 6173
E-mail: policy@traidcraft.org.uk
www.traidcraft.org.uk



Comhlámh – Development Workers in
Global Solidarity Ireland
Ballast House, 2nd floor
Aston Quay
Dublin 2
Ireland
Tel: +353 (01) 4783490
Fax: +353 (01) 4783738
Email: info@comhlamh.org
www.comhlamh.org



Association Internationale de
Techniciens, Experts et Chercheurs
(AITEC)
21 ter rue Voltaire
75011 Paris
France
Tel: +33 01 43 71 22 22
Email: contact.aitec@reseau-ipam.org
aitec.reseau-ipam.org