

Handlungsfähig?

Zur Rolle von Handelspolitik für rohstoffbasierte Entwicklung

Karin Küblböck

Wien, Dezember 2017

Danksagung

Ich danke Bernhard Tröster und Werner Raza und von der ÖFSE und Herbert Wasserbauer von der Dreikönigsaktion für wertvolle Kommentare zu einer Vorversion des Briefing Papers. Die inhaltliche Verantwortung liegt bei der Autorin.

Das Briefing Paper ist Teil eines Kooperationsprojektes zwischen ÖFSE und Dreikönigsaktion Hilfswerk der Katholischen Jungschar zum Thema extraktive Rohstoffe und Rohstoffpolitik.

Download:

<http://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Briefingpaper/BP16-Handlungsaehig.pdf>

IMPRESSUM

Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung – ÖFSE
A Austria, 1090 Wien, Sensengasse 3, T +43 1 3174010, F -150
E office@oefse.at, I www.oefse.at, www.centrum3.at



Inhaltsverzeichnis

Abstract	3
1. Einleitung.....	4
2. Rohstoffbasierte Entwicklung.....	5
3. Handels- und Investitionspolitik.....	6
3.1. EU-Rohstoffinitiative.....	7
3.2. Rohstoffe in EPAs.....	7
3.3. Internationale Investitionsabkommen und Rohstoffe.....	8
4. Die Agenda 2030 – Rolle von mineralischen Rohstoffen.....	8
5. Schlussfolgerungen.....	9
Literaturverzeichnis.....	10
AutorInnen-Information.....	11

Abkürzungsverzeichnis

AKP	Afrika, Karibik und Pazifik
CARIFORUM	Karibisches Forum / Caribbean Forum
EC	European Commission / Europäische Kommission
EPAs	Economic Partnership Agreements
EU	European Union / Europäische Union
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IPFSD	Investment Policy Framework for Sustainable Development
SDGs	Sustainable Development Goals
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
WTO	World Trade Organisation

Abstract

Zwei Drittel der Länder des globalen Südens sind von Rohstoffexporten abhängig. Auch wenn viele dieser Länder in den letzten Jahren ihre Rohstoffexporte – oft mit hohen ökologischen und sozialen Kosten – gesteigert haben, generieren diese zumeist nur unzureichend öffentliche Einnahmen und lokale Wertschöpfung. Länderbeispiele zeigen, dass Ressourcenreichtum zu Einnahmensteigerung, struktureller Transformation und wirtschaftlicher Entwicklung genützt werden kann. Um dies zu erreichen, braucht es die Einbettung des Rohstoffsektors in breitere industriepolitische Entwicklungsstrategien und den nötigen wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielraum. Dieser wird aktuell durch internationale Handels- und Investitionspolitik stark eingeschränkt.

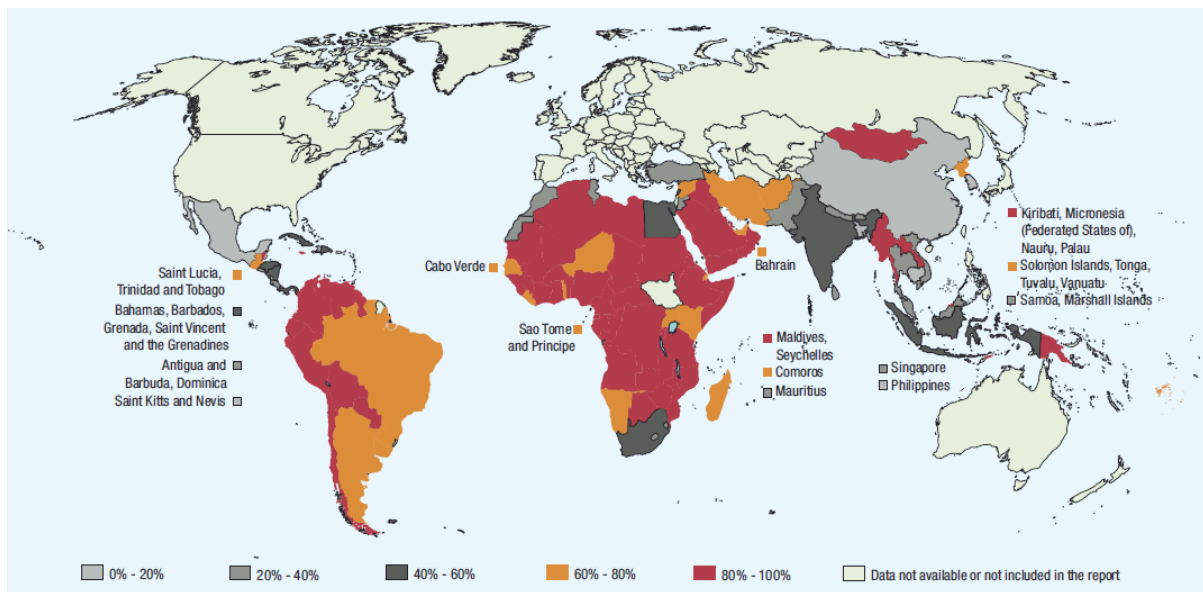
Das vorliegende Briefing Paper erläutert den Zusammenhang zwischen rohstoffbasierter Entwicklung sowie Handels- und Investitionspolitik, illustriert dies anhand von Beispielen und skizziert Reformvorschläge.

Keywords: mineralische Rohstoffe, Handelspolitik, Investitionspolitik, EU-Rohstoffinitiative, EPAs, Investitionsschutzabkommen

1. Einleitung

In zwei Dritteln der Länder des globalen Südens – darunter praktisch allen Ländern in Sub-Sahara-Afrika – stellen Rohstoffe die Hauptexportgüter dar (siehe Abbildung 1). 70 Prozent der von extremer Armut betroffenen Menschen leben in rohstoffreichen Entwicklungsländern (UNEP n.d.). Zugleich befindet sich die Hälfte aller bekannten Erz-, Öl- und Gasreserven in diesen Staaten. Käme dieser Reichtum der Bevölkerung zugute, könnte die extreme Armut weltweit bis 2030 fast halbiert werden und mehr als 500 Millionen Menschen könnten den Weg aus der Armut finden (EvB 2014).

Abbildung 1: Anteil von unverarbeiteten Rohstoffen an den Gesamtexporten (2014-2015).

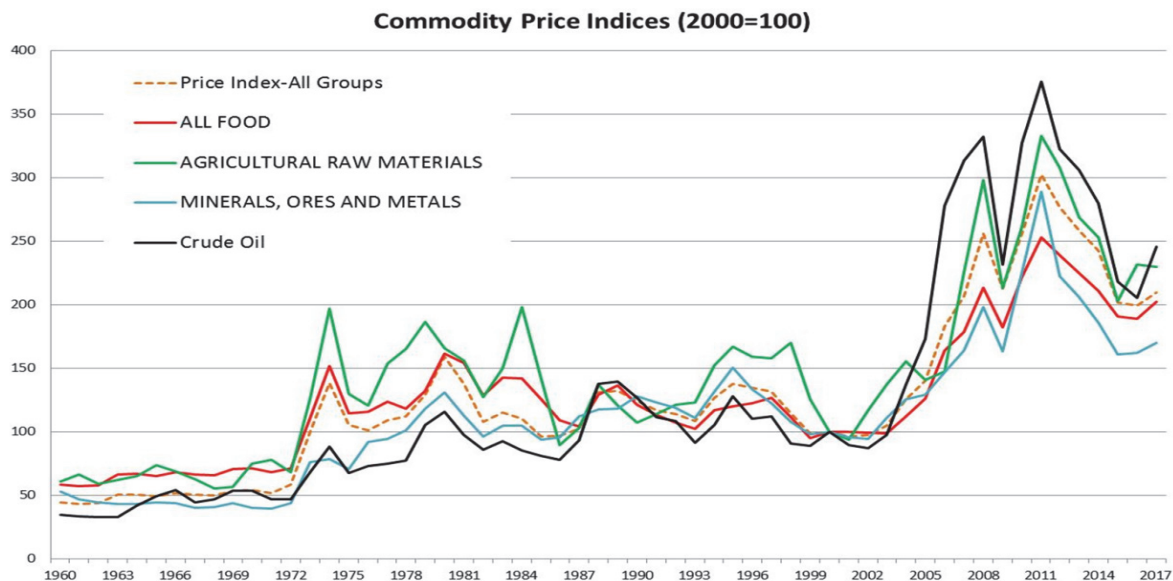


Quelle: UNCTAD 2017: 25

In den letzten Jahren ist die globale Nachfrage nach mineralischen Rohstoffen stark gestiegen. Zwischen 2000 und 2011 haben sich die Preise für diese Rohstoffe verdreifacht und lagen trotz eines Preisverfalls in den Folgejahren im Jahr 2017 immer noch um 60 % über dem Niveau von 2000 (siehe Abbildung 2). Die starken Rohstoffpreisschwankungen, die für rohstoffexportierende Länder nicht vorhersehbar sind, stellen diese vor große Schwierigkeiten. Einnahmen- und Ausgabenplanung, die Stabilisierung der Leistungsbilanz, Steuerung von Devisenreserven uvm. werden dadurch wesentlich erschwert.

Ein zentraler Grund für den Preisanstieg seit den 2000er-Jahren war die rapide Wirtschaftsentwicklung Chinas. Der Anteil Chinas bspw. am globalen Kupferverbrauch ist zwischen 2000 und 2014 von 10 % auf 50 % gestiegen. Ein weiterer Grund für die gestiegene Nachfrage nach bestimmten Rohstoffen ist vor allem die Entwicklung von High-Tech Industrien, wie etwa im Bereich der Elektronik, Elektromobilität oder der erneuerbaren Energien. Seit den 2000er-Jahren ist auch der Einfluss von Finanzmarktakteuren auf Rohstoffmärkte gestiegen und verstärkt tendenziell Preisschwankungen (Ederer et al. 2016). Durch die gestiegene Nachfrage sahen rohstoffimportierende Länder die Versorgung mit mineralischen Rohstoffen für ihre Industrien gefährdet. Das Rohstoffthema und die Frage von Rohstoffpolitik sind deshalb wieder auf die internationale politische Agenda zurückgekehrt. In diesem Zusammenhang hat sich auch die Diskussion um Möglichkeiten und Grenzen rohstoffbasierter Entwicklung intensiviert.

Abbildung 2: Entwicklung der Rohstoffpreise, 1960-2017



Quelle: UNCTAD STAT (n.d.)

2. Rohstoffbasierte Entwicklung

Auch wenn viele rohstoffreiche Länder aufgrund der genannten Entwicklungen ihre Rohstoffexporte gesteigert haben, generieren diese weiterhin zumeist nur unzureichend öffentliche Einnahmen und lokale Wertschöpfung. Diese wird nach wie vor in anderen Ländern erzielt. Aus Bauxit, das in Guinea abgebaut wird, wird etwa in der Ukraine Aluminium hergestellt; Wolfram oder Kobalt aus der Demokratischen Republik Kongo werden in China zu höherwertigen Materialien und Komponenten weiterverarbeitet. Angola ist aktuell der zweitgrößte Ölförderer Afrikas, muss jedoch 80 % seines jährlichen Bedarfs an Treibstoffen importieren. Gleichzeitig führt die Ausweitung von Bergbauaktivitäten in vielen Ländern zu steigenden Umweltschäden und sozialen Konflikten: Wasserressourcen werden knapp, Böden kontaminieren häufig kommt es zu Zwangsumsiedlungen, der Verletzung von Arbeits- und Gewerkschaftsrechten uvm. (BGR/MPFR 2016).

Länderbeispiele wie etwa Norwegen, Kanada oder Botswana zeigen, dass Ressourcenreichtum zu Einnahmensteigerung, struktureller Transformation und wirtschaftlicher Entwicklung genutzt werden kann. Mittelfristig können dadurch auch Alternativen zum oft umweltschädlichen Bergbau aufgebaut werden. Dafür sind viele Voraussetzungen notwendig. Neben einer ausreichenden Besteuerung des Sektors und einer guten und transparenten Regierungsführung zählt dazu vor allem die Einbettung des Rohstoffsektors in breitere industriepolitische Entwicklungsstrategien. Ziel dabei ist, dass Bergbau nicht – wie es heute noch vielfach der Fall ist – in Enklaven stattfindet, sondern mehr Verarbeitungsschritte rund um die Extraktion von Rohstoffen im Land selbst erfolgen und damit eine höhere Wertschöpfung generiert wird. Auf der einen Seite können Verknüpfungen zu lokalen Zulieferbetrieben gesteigert werden und Vorprodukte oder Dienstleistungen lokal her- bzw. bereitgestellt werden (so genannte Upstream Linkages). Auf der anderen Seite können mineralische Rohstoffe von lokalen Unternehmen bereits im Land z.B. etwa zu Metallen oder Vorprodukten weiterverarbeitet werden (Downstream Linkages).

Dazu kann es sinnvoll sein, bestimmte Wirtschaftssektoren vorübergehend zu schützen, damit diese konkurrenzfähig werden können. Auch Bestimmungen, die bspw. vorsehen,

dass ausländische Investoren lokale Unternehmen bei der Auftragsvergabe bevorzugen und vorrangig lokale Arbeitskräfte beschäftigen und ausbilden (so genannte Local Content Bestimmungen), können hier von großer Bedeutung sein.

Die wirtschaftliche Entwicklung in Ostasien ist u.a. auf industriepolitische Strategien zurückzuführen, die zum Ziel hatten, arbeitsintensive verarbeitende Industrien aufzubauen. Instrumente dafür waren bspw. subventionierte Kredite und Steuererleichterungen für lokale Unternehmen, Schutz von bestimmten Sektoren oder Local Content Programme. Auch Länder wie etwa Norwegen, Brasilien oder Chile haben diese Politiken erfolgreich implementiert. Das chilenische nationale Kupferunternehmen bezieht heute über 90 % der Güter und Dienstleistungen von lokalen Unternehmen, in Brasilien ist der Anteil der lokalen Zulieferer im Erdölsektor zwischen 2002 und 2008 von 57 % auf 75 % gestiegen (APP 2013).

Auch Ausfuhrsteuern können – in Kombination mit anderen Maßnahmen – zur Entwicklung wettbewerbsfähiger Industrien beitragen. Indem der Export bestimmter Rohstoffe in einem unverarbeiteten Zustand besteuert wird, können weiterverarbeitende Betriebe vor Ort einen komparativen Kostenvorteil erlangen, und der Aufbau einer lokalen – wettbewerbsfähigen – Fertigungsindustrie unterstützt werden. Zudem werden staatliche Einkünfte generiert, die wiederum die Finanzierung weiterer industriepolitischer Maßnahmen ermöglichen. Aus diesem Grund erhebt etwa Vietnam Ausfuhrsteuern auf viele metallische Rohstoffe, mit dem Ziel, mehr Wertschöpfung in der Bergbauindustrie zu erzielen. Die Besteuerung ist mehrstufig, d.h. je geringer der Verarbeitungsgrad desto höher der Steuersatz (OECD 2014; Jaeger 2015).

Eine erfolgreiche Implementierung dieser Maßnahmen benötigt – neben den erwähnten anderen Voraussetzungen wie ausreichendem Know-how, politischem Willen und Kapazitäten in der lokalen Industrie – vor allem auch wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielraum. Die internationale Handels- und Investitionspolitik spielt dabei eine große Rolle.

3. Handels- und Investitionspolitik

Die Regeln der internationalen Handelspolitik haben großen Einfluss auf den wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielraum eines Landes. In der Welthandelsorganisation wird der Rohstoffhandel durch das GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) geregelt. Dieses verbietet Export- und Importbeschränkungen, die sich auf Mengen beziehen, wie etwa quantitativ begrenzte Lizenzen oder Quoten¹. Auch Regulierungen, die etwa festlegen, dass Vorprodukte bevorzugt im Inland bezogen werden müssen, sind innerhalb der WTO nicht erlaubt (Diskriminierungsverbot) (Geipel 2015). Ausfuhrsteuern hingegen sind unter den Bestimmungen des GATT grundsätzlich erlaubt. Die Europäische Kommission hat im Rahmen der letzten WTO-Verhandlungsrunde versucht, ein Verbot von Exportsteuern zu erreichen, bislang jedoch ohne Erfolg (Jaeger 2015).

Nachdem die multilateralen Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation aufgrund des Widerstands etlicher Schwellen- und Entwicklungsländer seit Jahren stocken, sind Industrieländer, allen voran die Europäische Union, dazu übergegangen, mit rohstoffreichen Ländern bilaterale Freihandels- und Investitionsabkommen zu verhandeln. Die Grundidee dabei ist, dass bilaterale Abkommen die Möglichkeit bieten, die eigenen wirtschaftlichen Anliegen schneller und weitreichender umsetzen zu können. Die Europäische Union geht in ihren Handelsverhandlungen weiter als es die Bestimmungen der Welthandelsorganisation vorsehen. Die EU-Freihandelsabkommen beziehen sich zunehmend nicht nur auf den Abbau von Zöllen sondern auch auf den Bereich der öffentlichen Beschaffung, auf Standards und Regulierungen sowie auf Investitionsschutz. Zusätzlich wurde in den letz-

¹ Ausnahmen sind nur dann zulässig, wenn ein Land beweisen kann, dass die Ausfuhr beschränkt wurde, um einer kritischen Knappheit zuvor zu kommen und auch die inländische Nutzung eingeschränkt wird.

ten 20 Jahren – auch von EU-Mitgliedsstaaten – eine beträchtliche Anzahl von bilateralen Investitionsschutzabkommen mit rohstoffreichen Ländern abgeschlossen, die ausländischen Investoren weitreichende Rechte zugestehen. Die Vorgaben in den unterschiedlichen Abkommen schränken den Handlungsspielraum für industriepolitische Maßnahmen im Rohstoffbereich ein und erzeugen oft zusätzlichen Anreiz für die Ausweitung von Bergbauaktivitäten. In der Folge wird dies anhand der EU-Rohstoffinitiative, der EPA-Verhandlungen (Economic Partnership Agreements) und anhand von bilateralen Investitionsabkommen illustriert und Reformvorschläge skizziert.

3.1. EU-Rohstoffinitiative

Die Europäische Union hat angesichts des steigenden Wettbewerbs um Rohstoffe im Jahr 2008 die so genannte „Rohstoffinitiative“ formuliert. Die Initiative bezieht sich auf mineralische Rohstoffe und basiert auf der Analyse, dass der Zugang zu diesen Rohstoffen von zentraler Bedeutung für die EU-Wirtschaft ist, die EU jedoch weitgehend auf außereuropäische Importe angewiesen ist. Die EU möchte daher bestehende Handelsregeln „bestmöglich“ nützen, um „unverzerrten“ Zugang zu Rohstoffen zu erhalten (EC 2010: 8). Darunter fallen etwa die Integration des Verbots von Exportbeschränkungen von Rohstoffen (wie z.B. Quoten oder Zölle) in multilaterale sowie bilaterale Freihandelsverträge oder Klagen vor dem Schiedsgericht der World Trade Organisation (WTO) (Küblböck 2013).

Laut der Europäischen Kommission ist dem Zugang zu Rohstoffen Priorität bei der Verhandlung von Handelsverträgen mit Nicht-EU-Ländern eingeräumt worden (EC 2014). Die EU hat in diesem Zusammenhang die Gelegenheit von WTO-Beitrittsverhandlungen mit Ländern wie Tadschikistan oder Afghanistan genützt, um Verbote von Exportbeschränkungen im Rohstoffbereich zu verankern, die über die WTO-Regeln hinausgehen. Der Hauptfokus der EU-Handelspolitik in den letzten Jahren liegt auf bilateralen Freihandelsverhandlungen. Der Abbau von Exportbeschränkungen von Rohstoffen ist ein wichtiger Teil in allen Freihandelsverträgen und Assoziationsabkommen. Die EU hat mit einer Reihe von rohstoffreichen Ländern und Regionen Verträge abgeschlossen (z.B. Südkorea, Vietnam, Kolumbien, Peru, Zentralamerika) oder Verhandlungen begonnen (z.B. Australien, Malaysia, Thailand, Indonesien, Mercosur) oder steht kurz vor dem Abschluss. Mit etlichen europäischen rohstoffreichen Ländern wurden Assoziationsabkommen vereinbart (Georgien, Armenien, Ukraine).

Die Abkommen mit Peru und Kolumbien enthalten etwa ein Verbot der Anwendung von Exportsteuern. Diese können nur vorübergehend, in besonderen Situationen und wenigen Ausnahmefällen erhoben werden. Auch die Investitionsbestimmungen gehen über die WTO-Regeln hinaus. Sie enthalten die Liberalisierung von Investitionen, Wettbewerbsrecht und öffentlichem Auftragswesen sowie Inländerbehandlung für Investoren. Das bedeutet, dass lokale Unternehmen nicht bevorzugt behandelt werden dürfen, wodurch Local Content Bestimmungen verunmöglicht werden (Fritz 2010).

3.2. Rohstoffe in EPAs

Mit den ehemaligen Kolonien in Afrika, der Karibik und dem Pazifik (AKP) verhandelt die EU regionale Freihandelsabkommen – so genannte „Economic Partnership Agreements“ (EPAs)². Der Zugang zu Rohstoffen ist dabei ebenfalls ein wichtiges Element. Die Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten sind bereits heute von einer starken Asymmetrie gekennzeichnet. Die EU exportiert verarbeitete Produkte in die AKP-Staaten, während diese unverarbeitete mineralische oder agrarische Rohstoffe in die EU exportieren obwohl die EU nahezu allen AKP-Staaten zoll- und quotenfreien Zugang zum EU-Markt gewährt. Die EPAs könnten diese Tendenz sogar noch verstärken. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass die EU auch in diesen Verhandlungen versucht, Einfuhrzölle auf EU-Produkte in den AKP-Staaten zu senken oder abzuschaffen und zudem ein strenges Verbot

² Bisher sind nur zwei EPAs mit Karibischen Staaten (Cariforum) und Ländern im südlichen Afrika (SADC) in Kraft getreten.

von Exportbeschränkungen bei Rohstoffen zu verankern (Grumiller et al. 2018). Für rohstoffabhängige Länder schränkt das Verbot von Exportbeschränkungen einerseits den Politikspielraum für industriepolitische Maßnahmen ein und stellt andererseits oft eine substantielle Reduktion staatlicher Einnahmen dar. Im ersten der abgeschlossenen EPAs mit den karibischen Staaten (CARIFORUM) sind jegliche Exportbeschränkungen untersagt. Im Laufe der Verhandlungen stießen die EU-Forderungen jedoch zunehmend auf Widerstand. In etlichen Interimsabkommen gelang es den AKP-Verhandlern, das Exportbeschränkungsverbot abzuschwächen. So enthalten die Entwürfe „nur“ ein Verbot von *neuen* Exportbeschränkungen bzw. erlauben neue Exportbeschränkungen in „Ausnahmesituationen“. Die Beweislast liegt jedoch bei den Partnerländern. Die EU besteht zudem auf die Integration der Meistbegünstigungsklausel in die Abkommen, was bedeutet, dass kein anderes Land bessere Bedingungen als die EU erhalten darf.

3.3. Internationale Investitionsabkommen und Rohstoffe

Zahlreiche rohstoffreiche Länder haben in den letzten beiden Jahrzehnten bilaterale Investitionsschutzabkommen unterschrieben. Durch diese soll mehr Rechtssicherheit für internationale Investoren und damit ein Anreiz für ausländische Direktinvestitionen geschaffen werden. Aktuell gibt es weltweit über 2.300 bilaterale Investitionsschutzabkommen (UNCTAD Investment Monitor). Die meisten dieser Abkommen sehen vor, dass in Streitfällen der Investor das Gastland vor einem internationalen Schiedsgericht klagen kann.

Viele der Abkommen beinhalten weitreichende Rechte für Investoren und limitieren den wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielraum von Staaten. Wesentliche Elemente sind Prinzipien der Nichtdiskriminierung, oft in Form der „Inländerbehandlung“. Dies verunmöglicht die Bevorzugung lokaler Unternehmen etwa bei öffentlicher Beschaffung oder die Einführung von – gerade im Rohstoffbereich bedeutenden – Local Content Vorschriften. Durch die zumeist enthaltene Klausel der „indirekten Enteignung“ eröffnet sich die Möglichkeit, gegen regulatorische Maßnahmen etwa im Steuer- oder Umweltbereich zu klagen. Eine andere kontroversiell diskutierte Klausel ist jene der „gerechten und billigen Behandlung“, die oft nur unzureichend spezifiziert ist, wodurch Schiedsgerichten großer Interpretationsspielraum und Investoren weitreichende Klagsmöglichkeiten eröffnet werden (IISD 2013).

Gerade im extraktiven Rohstoffbereich kam es in den letzten Jahren oft zu Klagen. Die UNCTAD verzeichnet in den letzten 20 Jahren insgesamt 160 Klagsfälle in diesem Sektor, 60 davon seit 2013 (UNCTAD Investment Policy Hub Data). In Lateinamerika war etwa der extraktive Sektor jener, in dem die meisten Klagen eingebracht wurden. In 70 % der gesamten Fälle wurde für den Investor entschieden bzw. kam es zu einer außergerichtlichen Einigung, indem der beklagte Staat Zugeständnisse machte. Nur 30 % der Fälle wurden zugunsten der Regierungen entschieden. Von Investoren aus EU-Mitgliedsstaaten wurden die Hälfte der Klagen in Lateinamerika eingebracht, gefolgt von USA und Kanada (TNI 2017).

4. Die Agenda 2030 – Rolle von mineralischen Rohstoffen

Die im Jahr 2015 unterzeichnete Agenda 2030 mit den Sustainable Development Goals (SDGs) erkennt den Bedarf an, natürliche Ressourcen nachhaltig zu nützen. Allerdings enthalten die SDGs keine spezielle Referenz zu nicht erneuerbaren Ressourcen, und das, obwohl Bergbauaktivitäten viele der in den SDGs angesprochenen Probleme mitverursachen oder verstärken – wie etwa fehlender Zugang zu Land, Ernährungssicherheit, Umweltzerstörung, bewaffnete Konflikte und Menschenrechtsverletzungen (Lehmann/Inklaar 2017).

Bei der Erreichung – oder nicht Erreichung – fast aller der 17 SDGs kann der Rohstoffsektor eine bedeutende Rolle spielen. So ist es etwa für SDG 1 (Armutsminderung) relevant, ob Bergbauunternehmen adäquat besteuert und dementsprechend öffentliche Einnahmen generieren werden, ob die lokale Zulieferindustrie gestärkt wird und wieviele Arbeitsplätze im und

rund um den Rohstoffsektor geschaffen werden. Auch für SDG 8 (Decent Work and Economic Growth) ist ökonomische Diversifizierung und Schaffung von lokaler Wertschöpfung und Arbeitsplätzen zentral. Das gleiche gilt etwa für SDG 9 (Industry, Innovation and Infrastructure), für das Technologietransfer und Aufbau von lokalem Know-how eine wichtige Rolle spielen. SDG 12 (Sustainable consumption and production patterns) zielt auf eine Reduktion des globalen Ressourcenverbrauchs. SDG 16 (4-6) (Peaceful and Inclusive Societies) verlangt u.a. Transparenz von Budgets und Zahlungsflüssen sowie Korruptionsbekämpfung (United Nations 2015; CCSI et al. 2016).

Inwieweit der Gestaltungsspielraum vorhanden ist, damit der extraktive Rohstoffsektor zur Erfüllung der jeweiligen SDGs etwas beitragen kann, hängt wiederum auch davon ab, wie internationale Handels- und Investitionspolitik ausgestaltet ist. Im Sinne der entwicklungspolitischen Kohärenz ist somit eine umfassende Reform dieses Politikfeldes nötig.

5. Schlussfolgerungen

Damit der mineralische Rohstoffsektor zu inklusiver wirtschaftlicher Entwicklung beitragen kann, ist eine Reihe von Voraussetzungen nötig. Dazu zählen u.a. die Kapazitäten, das Know-how und der politische Wille von Regierungen sowie die Kapazitäten der lokalen Industrie. Wichtig ist auch der wirtschaftspolitische Gestaltungsspielraum. Dieser wird jedoch durch das aktuelle internationale Handels- und Investitionsregime stark eingeschränkt.

Internationaler Handel ist kein Selbstzweck, sondern soll zu Wohlstand und Wirtschaftsentwicklung bei allen Handelspartnern beitragen. Das wird durch die Prinzipien der Agenda 2030 nochmals verdeutlicht. Deshalb sollen alle Handelsabkommen vor Verhandlungsbeginn durch ökonomische, ökologische und menschenrechtliche Folgenabschätzungen auf ihre potenziellen Auswirkungen überprüft werden. Es muss garantiert werden, dass diese Handelsabkommen nicht die Spielräume von Staaten einschränken, die nötig sind, um Maßnahmen für inklusive wirtschaftliche Entwicklung umzusetzen. Es muss u.a. die Möglichkeit erhalten werden, durch Exportzölle Anreize für Weiterverarbeitung zu setzen wichtige Einnahmen zu generieren, sowie Local Content Strategien und andere industriepolitische Maßnahmen zu implementieren.

Starke Preisschwankungen erschweren die Umsetzung von wirtschafts- und budgetpolitischen Strategien für rohstoffexportierende Länder. Internationale Maßnahmen, die etwa den Einfluss von Finanzmarktakteuren auf diese Märkte verhindern und Rohstoffpreise stabilisieren, sowie nationale Maßnahmen wie die Einrichtung von Stabilisierungsfonds nach norwegischem Vorbild, könnten die Planbarkeit und damit die Möglichkeit, Rohstoffeinnahmen für wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu nützen, verbessern (Details siehe Tröster 2017).

Ausländische Direktinvestitionen im Rohstoffsektor sind dann sinnvoll, wenn sie öffentliche Einnahmen generieren, menschenwürdige Arbeitsplätze schaffen, Verknüpfungen zur lokalen Industrie aufgebaut werden und an hohe soziale und ökologische Standards geknüpft sind. Dafür nötige Regulierungen sind jedoch durch abgeschlossene Investitionsschutzverträge häufig nicht gestattet. Investitionsverträge sollten daher nach Vorbild des UNCTAD Investment Policy Framework for Sustainable Development (IPFSD) (UNCTAD 2015) umformuliert werden und auch Pflichten für Investoren verankern. Wenn internationale Streitbeilegungsmechanismen in den Verträgen verbleiben, sollten diese auch für Staaten und betroffene Akteure zugänglich sein. Entscheidungen müssen für die Öffentlichkeit zugänglich sein und ein Beschwerdemechanismus für betroffene lokale Akteure verankert werden. Da mittelfristig kein Land vorrangig von Ressourcenausbeutung abhängig sein soll und zudem mineralische Ressourcen endlich sind, ist es auch eine wichtige Aufgabe von Entwicklungspolitik, Strategien für eine Erhöhung von Wertschöpfung und für wirtschaftliche Diversifizierung zu unterstützen.

Literaturverzeichnis

APP (Africa Progress Panel) (2013): Equity in Extractives. Stewarding Africa's natural resources for all. Africa Progress Report 2013. http://www.africaprogresspanel.org/wp-content/uploads/2013/08/2013_APR_Equity_in_Extractives_25062013_ENG_HR.pdf (Zugriff: 15.12.2017).

BGR/MPFPR (2016): Human Rights Risks in Mining – A Baseline Study. http://www.bmz.de/rue/includes/downloads/BGR_MPFR_2016_Human_Rights_Risks_in_Mining_Users_Guide.pdf (Zugriff: 15.12.2017).

CCSI/SDSN/UNDP/WEF (2016): Mapping Mining to the Sustainable Development Goals: An Atlas. <http://unsdsn.org/resources/publications/mapping-mining-to-the-sustainable-development-goals-an-atlas/> (Zugriff: 15.12.2017).

Ederer, S./Heumesser, C./Staritz, C. (2016): Financialization and commodity prices – an empirical analysis for coffee, cotton, wheat and oil. In: International Review of Applied Economics, 30(4), 462-487.

Erklärung von Bern (EvB) (2014): Mit einer Rohstoffmarktaufsicht gegen die Regulierungs-oase. https://www.publiceye.ch/fileadmin/files/documents/Rohstoffe/14_295_EVB_ROHMA_Paper_A4_DE_FINAL_LowRes.pdf (Zugriff: 15.12.2017).

European Commission (EC) (2014): On the implementation of the Raw Materials Initiative. Commission Staff Working Document SWD (2014) 171 final. Brussels.

European Commission (EC) (2010): Trade, Growth and World Affairs. Trade Policy as a Core Component of the EU's 2020 Strategy. Brussels.

Fritz, Thomas (2010): Die zweite Eroberung? Das EU-Freihandelsabkommen mit Kolumbien und Peru. FDCL/TNI. http://thomas-fritz.org/file_download/27/Die-zweite-Eroberung-Thomas-Fritz-TNI-FDCL.pdf (Zugriff: 15.12.2017).

Geipel, Jeff (2015): What is the role of global trade in natural resource governance? <https://www.weforum.org/agenda/2015/11/what-is-the-role-of-global-trade-in-natural-resource-governance/> (Zugriff: 15.12.2017).

Grumiller, Jan/Raza, Werner/Staritz, Cornelia/Tröster, Bernhard/von Arnim, Rudi (2018, forthcoming): The economic and social effects of the Economic Partnership Agreements on selected African countries. In: ÖFSE Report, forthcoming.

Jaeger, Nikola (2015): Alles für uns!? Der globale Einfluss der europäischen Handels- und Investitionspolitik auf Rohstoffausbeutung. Powershift. Berlin.

Küblböck, Karin (2013): The EU Raw Materials Initiative. Scope and Critical Assessment. ÖFSE Briefing Paper 8. Wien. http://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Briefingpaper/BP8_eu_raw_materials.pdf (Zugriff: 15.12.2017).

Lehmann, Voker/Inkelaar, Lennert (2017): Can the (interlinked) SDGs curtail the extractive industries? In: Socialwatch (2017): Spotlight on sustainable Development 2017. http://www.socialwatch.org/sites/default/files/Spotlight2017_2_12_Lehmann_Inkelaar.pdf (Zugriff: 15.12.2017).

OECD (2014): Export Restrictions in Raw Materials Trade: Facts, fallacies and better practices. <http://www.oecd.org/trade/benefitlib/export-restrictions-raw-materials-2014.pdf> (Zugriff: 15.12.2017).

Porterfield, Matthew (2013): A Distinction Without a Difference? The Interpretation of Fair and Equitable Treatment Under Customary International Law by Investment Tribunals. IISD.

<https://www.iisd.org/itn/2013/03/22/a-distinction-without-a-difference-the-interpretation-of-fair-and-equitable-treatment-under-customary-international-law-by-investment-tribunals/> (Zugriff: 15.12.2017).

TNI (2017): ISDS in numbers Impacts of investment arbitration against Latin America and the Caribbean. <https://www.tni.org/en/publication/isds-in-numbers> (Zugriff: 15.12.2017).

Tröster, Bernhard (2017): Commodity Price Stabilization – policy mix to break the vicious cycle of commodity dependence and price volatility. ÖFSE Policy Note, forthcoming.

UNCTAD (2017): The State of Commodity Dependence. UNCTAD/SUC/2017/2.

UNCTAD (2015): Investment Policy Framework for Sustainable Development. UNCTAD/DIAE/PCB/2015/5.

UNCTAD Investment Policy Hub (n.d.): <http://investmentpolicyhub.unctad.org/> (Zugriff: 15.12.2017).

UNCTAD STAT (n.d.): UNCTAD STAT. <http://unctadstat.unctad.org/EN/> (Zugriff 15.12.2017).

UNEP (n.d.): Why does extractives matter? <https://www.unenvironment.org/explore-topics/extractives/why-does-extractives-matter> (Zugriff: 15.12.2017).

United Nations (2015): Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1.

AutorInnen-Information

Karin Küblböck ist Ökonomin und Senior Researcher in der ÖFSE, mit den Forschungsschwerpunkten Rohstoffe und Entwicklung, Privatsektorentwicklung, Internationaler Handel und Investitionspolitik.