



Die Besteuerung nicht erneuerbarer Ressourcen in Entwicklungsländern

Zusammenfassung

Viele Entwicklungsländer müssen ihr Steueraufkommen erhöhen, um einen angemessenen Beitrag zur Finanzierung ihrer Entwicklung zu leisten. Dies ist die Botschaft internationaler Organisationen wie der *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD), der G20 oder des Internationalen Währungsfonds (IWF). Die Besteuerung nicht erneuerbarer Ressourcen spielt dabei eine zentrale Rolle. Neuere Publikationen zeigen, dass ärmere Länder oft nicht das volle Potential an Staatseinnahmen aus diesem Bereich ausschöpfen. Angesichts hoher Weltmarktpreise spricht sich die öffentliche Meinung in ressourcenreichen Ländern teilweise nachdrücklich für eine Neuverhandlung der Verträge mit den multinationalen Unternehmen aus. Es geht dabei um Fragen der Verteilung und Gleichheit, aber auch um nationale Souveränität und wirtschaftliche Entwicklung.

Extraktive Industrien unterscheiden sich in mehrerlei Hinsicht von den übrigen Wirtschaftssektoren und sollten vom Staat deshalb auch anders behandelt werden.

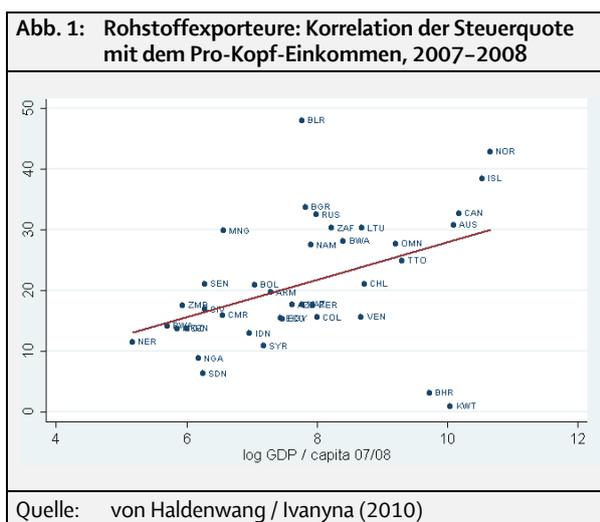
- Aus einer Perspektive nachhaltiger Ressourcenbewirtschaftung müsste jede Verringerung im Bestand nicht erneuerbarer Ressourcen durch Investitionen in produktives Kapital ausgeglichen werden, um die künftige Wohlfahrt einer Gesellschaft zu erhalten (die sog. Hartwick-Regel).
- Die „Hartwick-Regel“ unterschätzt allerdings die notwendigen Investitionen, weil sie negative Externalitäten des Abbaus von Bodenschätzen (v. a. den erheblichen Umweltverbrauch) nicht berücksichtigt. Ein erweitertes Nachhaltigkeitskonzept müsste dies mit einbeziehen, z. B. über Kompensationszahlungen.

- Die meisten Länder betrachten Bodenschätze als öffentliches Eigentum. Unternehmen zahlen eine Gebühr (*Royalty*) für das Recht, diese Ressourcen ausbeuten zu dürfen.
- Die Förderung nicht erneuerbarer Ressourcen generiert häufig hohe Renten, die langfristig (als Folge von Markteintrittsbarrieren für neue Unternehmen) oder kurzfristig (als Folge globaler Preisschwankungen) anfallen. Als Staatseinnahmen sind diese Renten jedoch wenig vorhersehbar und können *Governance*- sowie Entwicklungsprobleme nach sich ziehen.
- Oft liegt die Ausbeutung von Bodenschätzen in der Hand multinationaler Unternehmen. Soweit diese in ihren Heimatländern zur Steuerzahlung herangezogen werden, können sich weitere Probleme ergeben (Doppelbesteuerung, Kontrolle von Transferpreisen etc.).
- Schließlich ist dieser Sektor durch hohe Einstiegsinvestitionen („*sunk costs*“), unsichere Gewinnperspektiven und lange Produktionsperioden gekennzeichnet. Aus diesen Gründen ist es oft schwierig, im Projektzyklus eine angemessene Besteuerungsgrundlage zu finden.

Diese Punkte machen deutlich, dass die Besteuerung nicht erneuerbarer Ressourcen komplexer ist, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Staatliche Akteure müssen nicht nur eine Reihe technischer Aspekte berücksichtigen, sie müssen vor allem auch die politische (nationale wie internationale) Dimension im Blick behalten. Eine zentrale staatliche Ressource in diesem Zusammenhang ist Glaubwürdigkeit – zum einen mit Blick auf die langfristige Regulierung des Sektors, zum anderen beim Einsatz der Mittel für entwicklungspolitische Zwecke.

1. Technische Aspekte

Mit steigenden Weltmarktpreisen haben viele rohstoffreiche Länder in der vergangenen Dekade ihr Steueraufkommen deutlich steigern können. Zum Beispiel konnten die Staaten Subsahara-Afrikas nach Angaben des IWF ihre Einkünfte aus Rohstoffen von 1998 bis 2008 fast verdreifachen – auf knapp 15 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Allerdings lässt sich nicht ohne Weiteres feststellen, wann eine Regierung tatsächlich ein angemessenes Niveau an Einkünften aus diesem Sektor erzielt. Hierbei spielen sektorspezifische Faktoren eine Rolle, etwa Lagegunst und natürliche Ressourcenausstattung, aber auch übergreifende Faktoren wie die Verwaltungskapazität, die öffentliche Infrastruktur und die politischen Verhältnisse. So wie in Steuerfragen insgesamt macht es auch bei der Rohstoffbesteuerung wenig Sinn, von armen Ländern das Steueraufkommen eines OECD-Landes zu erwarten. Aber auch innerhalb ein und derselben Einkommensgruppe schwankt das Aufkommen beträchtlich (s. Abb. 1) und das Potenzial für eine Steigerung der Einnahmen ist teilweise groß, besonders bei der Besteuerung des Bergbaus.



Staaten haben im Wesentlichen drei Möglichkeiten, sich einen Teil der Rohstoffrente anzueignen – keine davon allerdings ohne Probleme:

- (i) Die erste Option besteht darin, Gewinne öffentlicher Unternehmen abzuschöpfen. Viele Regierungen – von Norwegen und Chile bis hin zu Venezuela und Libyen – halten dies für den besten Weg, die Allgemeinheit am Ressourcenreichtum des Landes zu beteiligen. In Ländern mit schwacher *Governance* besteht allerdings ein hohes Risiko, dass Staatsunternehmen eher für die Zwecke mächtiger Elitengruppen als für das Gemeinwohl eingesetzt werden. Neben anderen Auswirkungen ist hiervon in der Regel auch die langfristige Produktivität und Rentabilität des Sektors betroffen.
- (ii) Liegt die Ausbeutung von Rohstoffen in privatwirtschaftlicher Hand, können das Einkommen, der Profit oder der Umsatz der Unternehmen besteuert werden. Der Rohstoffsektor kann dabei wie jede andere wirtschaftliche Aktivität behandelt werden, häufiger ist

aber die Einführung eines speziellen Steuerregimes, welches den Besonderheiten des Sektors (Steuern auf Rohstoffrenten oder Sondergewinne) bzw. des Projekts (*Royalties* auf Profite) Rechnung trägt. Diese Steuern sollten im Prinzip das Investitionsverhalten bzw. die Produktion nicht beeinflussen, solange die besteuerte Aktivität weiter Gewinne abwirft.

- (iii) Der Staat hat zudem die Möglichkeit, produktbezogene Steuern zu erheben. Hierzu zählen v. a. *Royalties* als Anteil am produzierten Wert oder feste Summe pro Produkteinheit. Der Vorteil von *Royalties* besteht darin, dass sie Staatseinnahmen unabhängig vom Unternehmensgewinn erzeugen. Nachteilig ist dagegen, dass sie die Investitionstätigkeit bzw. die Produktion beeinträchtigen können, weil sie die laufende bzw. künftige Rentabilität von Projekten schmälern. *Royalties* dieser Art sind normalerweise regressiv: je geringer die Produktivität des Projekts, desto höher die relative Steuerlast. Andere produktbezogene Steuern belasten den Verkauf bzw. den Außenhandel.

Weitere Instrumente sind entweder spezifischerer Natur oder weniger aufkommensrelevant. Hierzu gehören sog. *Production Sharing Agreements* bei der Erdöl- und Erdgasförderung sowie die Versteigerung von Erkundungs- bzw. Förderrechten. Für ein progressives, möglichst investitionsfreundliches Steuerregime setzen Staaten in der Regel auf gewinnbasierte Steuern. Diese werden meistens auch von den Unternehmen bevorzugt, sind aber schwierig zu gestalten und zu überwachen, schaffen viele Möglichkeiten für Steuervermeidung und generieren wenig Einnahmen in den ersten Produktionsjahren. Dagegen setzen Regierungen mit einem Interesse an kurzfristigen Zuflüssen stärker auf Auktionen und produktbasierte Steuern (*Royalties* etc.). Diese sind einfacher zu verwalten, können aber zu Marktverzerrungen und mittelfristig geringeren Investitionen führen. Meistens kommt eine Kombination unterschiedlicher Instrumente zum Einsatz, die aber in Entwicklungsländern nicht immer die realen Kapazitäten des Staates bzw. das Gemeininteresse widerspiegelt.

2. Politische Ökonomie

Ein effektives Steuerregime für extraktive Industrien in Entwicklungsländern beruht stets auf vielfältigen Aushandlungsprozessen zwischen dem Staat und privaten Akteuren (oft auch großen multinationalen Unternehmen). Dieser Aspekt wird oft vernachlässigt, wenn das Thema aus OECD-Sicht behandelt wird. Regierungen von OECD-Mitgliedsländern verfügen im Normalfall über die politische Macht und Verwaltungskapazität, um umfassende Regelwerke für den gesamten Sektor einzurichten. Die Betroffenen sind in einen Prozess eingebunden, der Politik, öffentliche Verwaltung und Justiz einbezieht. Auch hier findet Verhandlung statt, um spezifische Investitionsbedingungen zu berücksichtigen, aber sie kennzeichnet nicht die Entwicklung des Sektors als solchem.

Anders verhält es sich in Entwicklungsländern, wo der institutionelle Rahmen weniger verfestigt und formalisiert ist. Anstelle von Gesetzen bzw. sektorweiten Regulierungen

kommen hier oft bilaterale Projektabkommen zum Tragen, die gerne hinter verschlossenen Türen verhandelt werden. Rechtliche Vorgaben werden nicht immer durchgesetzt bzw. überwacht. Dies schafft Freiräume für alle Arten rechtswidrigen Verhaltens. Die Flexibilität bilateraler Verhandlungen begünstigt private Akteure mehr als die öffentliche Hand und erschwert das Management des Sektors zusätzlich. Andererseits erhöhen sich die Finanzierungs- und Versicherungskosten von Projekten, wenn der institutionelle und regulative Rahmen weniger berechenbar ist. Private Unternehmen werden dann versuchen, zusätzliche Sicherheiten für ihre Investitionen auszuhandeln.

In früheren Dekaden waren Entwicklungsländer am Beginn von Förderprojekten oft in einer schwachen Verhandlungssituation, gekennzeichnet durch hohen Kapitalbedarf, geringe Erkundungstiefe und fehlende inländische Kapazitäten für Finanzierung, Infrastruktur, technisches Know-how und Projektmanagement. Oft führte dies zu sehr großzügigen Bedingungen für private Investitionen. Angesichts mehrjähriger Amortisierungsperioden und hoher anfänglicher Investitionskosten drängten die Unternehmen darauf, die Verträge mit sog. *frozen law*-Klauseln auszustatten, die sie vor künftigen Gesetzesänderungen schützen sollten.

Diese Situation hat sich erheblich gewandelt. Auf den Rohstoffmärkten dominiert heute die Nachfrage bzw. zunehmend die Finanzspekulation. Der Wettbewerb zwischen Unternehmen bzw. Abnehmerländern ist schärfer geworden. Dies bringt rohstoffreiche Länder in eine günstigere Verhandlungssituation. Unternehmen haben drei Möglichkeiten, hierauf zu reagieren: (i) Sie können sich von dem Projekt zurückziehen, (ii) sie können höhere Risiken eingehen oder ihre Gewinnerwartungen reduzieren, (iii) sie können versuchen, Risiken und Kosten zu externalisieren.

Diese letzte Option wird durch ein schwaches *Governance*-Umfeld begünstigt. Unternehmerische Risiken und Kosten lassen sich auf mehrere Arten externalisieren. Zu den legalen Möglichkeiten gehören staatliche Kreditbürgschaften und Investitionsabkommen. Die Externalisierung erfolgt nicht selten jedoch über illegale Aktionen. Werden Politiker oder Beamte bestochen, um eine Änderung der Spielregeln herbeizuführen, dann kommt es zu einem Transfer von Risiken bzw. Kosten zulasten der Öffentlichkeit.

Hat ein Projekt die Produktion einmal aufgenommen, ändern sich die Bedingungen abermals. Angesichts erheblicher „*sunk costs*“ haben Unternehmen weniger Handhabe, um sich gegen unilaterale staatliche Regeländerungen zu wehren. Regierungen werden in einer solchen Situation vor allem dann zu einseitigen Änderungen tendieren, wenn die ursprünglichen Bedingungen die gegenwärtig herrschenden Eliten (zu) wenig begünstigen bzw. aus Gemeinwohlperspektive nicht annehmbar erscheinen. Länder wie Bolivien, Ecuador und Sambia haben diesen Weg in der jüngeren Vergangenheit beschritten. Die Neuverhandlung von Abkommen kann kurzfristig zu einer erheblichen Steigerung des Steueraufkommens führen, birgt aber das Risiko ausbleibender Investitionen in der Zukunft. Im Übrigen

sind multinationale Konzerne im Vergleich zu nationalen Unternehmen in einer besseren Position, um Interventionen der Regierung abzuwehren, sofern sie Investitionsschutzabkommen bzw. die politische Unterstützung ihrer Heimatstaaten ins Spiel bringen können.

Fehlende Transparenz und Berechenbarkeit in der Gegenwart führen zu höheren Finanzierungskosten, geringerer Investitionstätigkeit und damit auch niedrigerem Steueraufkommen in der Zukunft. Besonders Transparenz ist ein zentrales Element effektiver Sektorregulierung, weil sie die Möglichkeiten rechtswidriger Aktivitäten begrenzt und das Funktionieren der Märkte verbessert. Dies ist einer der Gründe, warum die Europäische Kommission und die OECD sich dafür einsetzen, dass multinationale Unternehmen detailliert über ihre länderspezifischen Aktivitäten Auskunft geben (*country-by-country reporting*).

Transparenz alleine ist allerdings nicht hinreichend, um eine gemeinwohlorientierte Besteuerung des Rohstoffsektors zu gewährleisten. Ein weiteres, ebenfalls zentrales Element betrifft die kurz- und langfristigen Perspektiven des politischen Spiels. Um ein Beispiel anzuführen: Demokratien mit Beschränkungen bei der Wiederwahl von Amtsträgern, mit schwachen Parteien und einer hohen Ausrichtung auf individuelle Persönlichkeiten bringen vergleichsweise wenig Anreize für langfristige Sektor- und Fiskalpolitiken hervor. Ein solcher institutioneller Rahmen ist typisch für viele lateinamerikanische Länder. Dagegen haben Regierungen mit einer längerfristigen Herrschaftsperspektive starke Anreize, das Länderrisiko von Investitionsentscheidungen dauerhaft zu senken, unabhängig vom Regimetyp. Für private Investoren ist diese längerfristige Perspektive oft wichtiger als die aktuelle Steuerrate.

Abb. 2: Zwei Dimensionen des politischen Spiels

		Zeitliche Perspektive	
		kurzfristig	langfristig
Transparenz	hoch	z. B. demokratische Rechtsstaaten mit schwachen Parteien	z. B. demokratische Rechtsstaaten mit starken Parteien
	niedrig	z. B. Autokratien in einem fragilen politischen Kontext	z. B. Autokratien in einem stabilen politischen Kontext
Quelle: Eigene Darstellung			

3. Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit

Die Besteuerung des Rohstoffsektors ist für viele Entwicklungsländer eine zentrale Herausforderung. Die fiskalische und ökonomische Relevanz des Sektors, die sozialen und ökologischen Auswirkungen und die Einflussnahme durch mächtige nationale wie internationale Akteure sind Faktoren, welche auch die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) berücksichtigen muss. Erforderlich ist ein breiter Ansatz mit einem Fokus auf hochrangige Politikberatung. Was heißt das im Detail?

- Regulierung stärken: Partnerregierungen sollten dabei unterstützt werden, wo immer möglich auf übergreifende Sektorregulierung anstelle von fallspezifischen Verhandlungen zu setzen. Dies beinhaltet Reformen der Steuergesetzgebung und -verwaltung ebenso wie die Revision bilateraler Investitions- oder Doppelbesteuerungsabkommen. Allzu großzügige Bedingungen für Investoren können zu einem späteren Zeitpunkt unilaterale staatliche Aktionen nach sich ziehen, welche die Glaubwürdigkeit des Staates beeinträchtigen. Geber und internationale Organisationen sollten dazu beitragen, Staaten aus diesem Teufelskreis zu befreien.
- Transparenz und langfristige Perspektiven fördern: Die EZ sollte Partnerregierungen bei der Entwicklung langfristig angelegter Sektorstrategien und transparenter Steuerregime unterstützen. Dies ist besonders dann notwendig, wenn der verschärfte globale Ressourcenwettbewerb auf schwache *Governance*-Strukturen trifft. Die Veröffentlichung von Informationen und die Einbeziehung betroffener Bevölkerungsgruppen sind wichtig, um die Legitimität des Sektors zu erhöhen und die langfristige Perspektive zu stärken.
- Die Haushaltspolitik verbessern: Neben der Höhe der Steuereinnahmen ist die Verwendung der Mittel ein zentrales Element glaubwürdiger Sektorpolitik. Transparenz und Partizipation in der Haushaltsführung sind hier wichtig. Regierungen müssen zudem das Problem volatiler Einnahmen in den Griff bekommen, v. a. über antizyklische Haushaltsführung und Gesetze zur verantwortlichen Haushaltsführung. Chile ist ein gutes Beispiel für einen verantwortlichen Umgang mit Einnahmen aus dem Rohstoffsektor (Kupfer).
- Fragen von Gleichheit und Gerechtigkeit angehen: In manchen Ländern profitiert nur eine kleine Gruppe nationaler Eliten und multinationaler Konzerne von der Rohstoffrente. Den Kreis der Begünstigten auf breite Bevölkerungssektoren zu erweitern ist schwierig, aber nicht unmöglich. Spieltheoretische Studien zeigen, dass unter bestimmten Bedingungen Eliten schon aus Eigeninteresse für Umverteilung eintreten. Den Regierungen stehen hier mehrere Wege offen. Zum Beispiel ist es sinnvoll, Kommunen zu entschädigen, wenn sie von der Rohstoffförderung betroffen sind. Es darf allerdings keine Überkompensation stattfinden: Verteilungsinstrumente, die nicht auf Armutsindikatoren oder Absorptionskapazitäten Rücksicht nehmen, tragen eher zur sozialen Polarisierung bei. Hinzu kommt die Dimension der intergenerationalen Gerechtigkeit: Mittel aus dem Rohstoffabbau sollten dafür eingesetzt werden, die künftigen Entwicklungschancen der Gesellschaft zu erhöhen, z. B. über Bildungsausgaben.
- Bilaterale Zusammenarbeit mit internationalen Aktivitäten und verbesserter Regulierung im Geberland verbinden: Viele Rohstoffprojekte haben eine internationale Dimension. Es ist daher wichtig, die Frage der fairen und effektiven Besteuerung auch in internationalen Foren und im direkten Dialog mit den multinationalen Unternehmen zu erörtern. EZ muss hier den Schlüsselschluss mit anderen Politikfeldern (Außenhandel, Investitionsförderung, Umweltschutz) suchen.

Mehrere dieser Herausforderungen werden bereits heute von internationalen Organisationen wie der OECD sowie von Initiativen wie der *Natural Resource Charter* und der *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) aufgegriffen. Bilaterales Handeln allein wird in den meisten Fällen kaum für eine angemessene Besteuerung und eine nachhaltige Entwicklung des Rohstoffsektors sorgen können.

Literatur

Daniel, P. / M. Keen / C. McPherson (Hrsg.) (2010): *The taxation of petroleum and minerals: principles, problems and practice*, New York: Routledge (Explorations in Environmental Economics)

International Council on Mining & Metals (ICMM) (2009): *Minerals Taxation Regimes: a review of issues and challenges in their design and application*, London

Stürmer, M. (2010): *Let the good times roll? Raising tax revenues from the extractive sector in sub-Saharan Africa during the commodity price boom*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 7/2010)

Haldenwang, C. von / M. Ivanyina (2010): *Assessing the tax performance of developing countries*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 20/2010)



Dr. Christian von Haldenwang
Abteilung III: "Governance, Staatlichkeit, Sicherheit"
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)