Factsheet

Forum Umwelt und Entwicklung

Transparenz im Rohstoffsektor

Die freiwillige Initiative EITI und verbindliche EU-Regeln im Vergleich

Worum geht es?

Für viele Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas sind **Rohstoffe nach wie vor die wichtigsten Exportprodukte.** Die Exporterlöse von Öl und Mineralien aus Afrika beliefen sich im Jahr 2012 auf 438 Milliarden US-Dollar und damit auf ein Neunfaches der öffentlichen Entwicklungsgelder für Afrika.[1] Auch wenn die Rohstoffpreise zur Zeit wieder sinken, wird dieser Industriezweig auf absehbare Zeit eine der wichtigsten Einnahmequellen für viele rohstoffreiche Entwicklungsländer bleiben. Doch durch Steuervermeidung und Korruption werden sie Jahr für Jahr vieler Milliarden Euro beraubt.

Der **Rohstoffsektor** gehört nach dem Bau- und öffentlichen Dienstleistungssektor zu den Industriezweigen, die **am anfälligsten für Bestechung und Korruption** sind.[2] Undurchsichtige Deals zwischen Unternehmen und politisch Verantwortlichen tragen dazu bei, dass Zahlungen versickern und hohe Kapitalsummen aus den Förderländern abfließen, statt der Bevölkerung zugute zu kommen. Durch Steuerhinterziehung und Steuervermeidung verlieren afrikanische Staaten jährlich Einnahmen von über 50 Milliarden US-Dollar. Für mehr als die Hälfte dieser Steuertricks und illegalen Finanzaktionen sind Unternehmen im Rohstoffsektor verantwortlich.[3]

Transparenz der Zahlungsströme kann dazu beitragen, Korruption und Bestechung im Rohstoffsektor zu verringern und Steuerhinterziehung aufzudecken. Dadurch könnten **mehr Einnahmen aus dem Rohstoffsektor in die wirtschaftliche und soziale Entwicklung rohstoffreicher Entwicklungsländer** fließen.

Welche Ansätze für mehr Rohstofftransparenz gibt es?

Aktuell gibt es vor allem zwei Ansätze, die auf Transparenz der Zahlungsströme im Rohstoffsektor abzielen und die auch für Deutschland wichtig sind:

1. Die freiwillige Initiative für Transparenz im rohstoffgewinnenden Sektor **Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)** und

2. **Transparenzregeln der EU,** die eine verbindliche Offenlegung der Zahlungen großer und börsennotierter Rohstoffunternehmen an Regierungen weltweit vorsehen.

1. Freiwillige Transparenzinitiative im Rohstoffsektor – EITI

Nichtregierungsorganisationen (NGOs) wie Global Witness belegten in den 1990er Jahren, dass Milliarden US-Dollar aus der Erdölproduktion in Angola und der Republik Kongo an den öffentlichen Haushalten vorbeigelenkt werden. Daraufhin **schlossen sich im Jahr 2001 NGOs zur internationalen Kampagne Publish What You Pay (Veröffentlicht was Ihr zahlt) zusammen.** Als Konsequenz aus den nachgewiesenen Korruptionsfällen forderten sie die verbindliche Offenlegung aller Zahlungen der Rohstoffunternehmen an Regierungen weltweit.

Die britische Regierung griff die Transparenzforderungen aus der Zivilgesellschaft auf und präsentierte 2002 die Idee einer **freiwilligen Transparenzinitiative im Rohstoffsektor EITI.** Mittlerweile sind 48 Länder EITI beigetreten und eine internationale Struktur überwacht die Einhaltung des EITI-Transparenzstandards. Der Grundgedanke ist einfach: die Regierungen in den EITI-Mitgliedsländern legen ihre Einnahmen aus dem Rohstoffsektor offen, und die Bergbau- und Erdöl-/Erdgasunternehmen, die in dem Land arbeiten, veröffentlichen im Gegenzug ihre Zahlungen an die Regierung. Die Verlässlichkeit der Daten muss durch die Anwendung internationaler Rechnungslegungsstandards und durch einen unabhängigen Verwalter – in der Regel große Consultingfirmen – sichergestellt werden.

Die **Daten müssen jährlich in einem verständlichen Bericht veröffentlicht werden.** Dieser nationale EITI-Bericht muss außerdem weitere Informationen über den Rohstoffsektor des jeweiligen Landes beinhalten. Dazu gehören der Rechtsrahmen und das Steuersystem, Daten zur Produktion und zur Lizenzvergabe für Rohstoffvorhaben. Empfohlen wird zudem die **Offenlegung der Verträge und der Eigentümerstruktur** von Rohstoffunternehmen.

Geleitet wird der Umsetzungsprozess in den EITI-Mitgliedsländern durch **Multi-Stakeholder-Gruppen (MSG),** die sich aus Mitgliedern der rohstoffffördernden Unternehmen, der staatlichen Institutionen und der Zivilgesellschaft zusammensetzen. Sie entscheiden über den Arbeitsplan, verabschieden den nationalen EITI-Bericht und bestimmen den Umfang der Informationen, die durch EITI zur Verfügung gestellt werden.

Der **internationale EITI-Standard,** der auf der EITI-Konferenz 2013 in Sydney verabschiedet wurde, gibt den Rahmen für die Umsetzung der Transparenzanforderungen an Regierungen und Unternehmen vor, die Umsetzung liegt in den Händen der Mitgliedsländer. Dies ist Stärke und Schwäche von EITI zugleich:

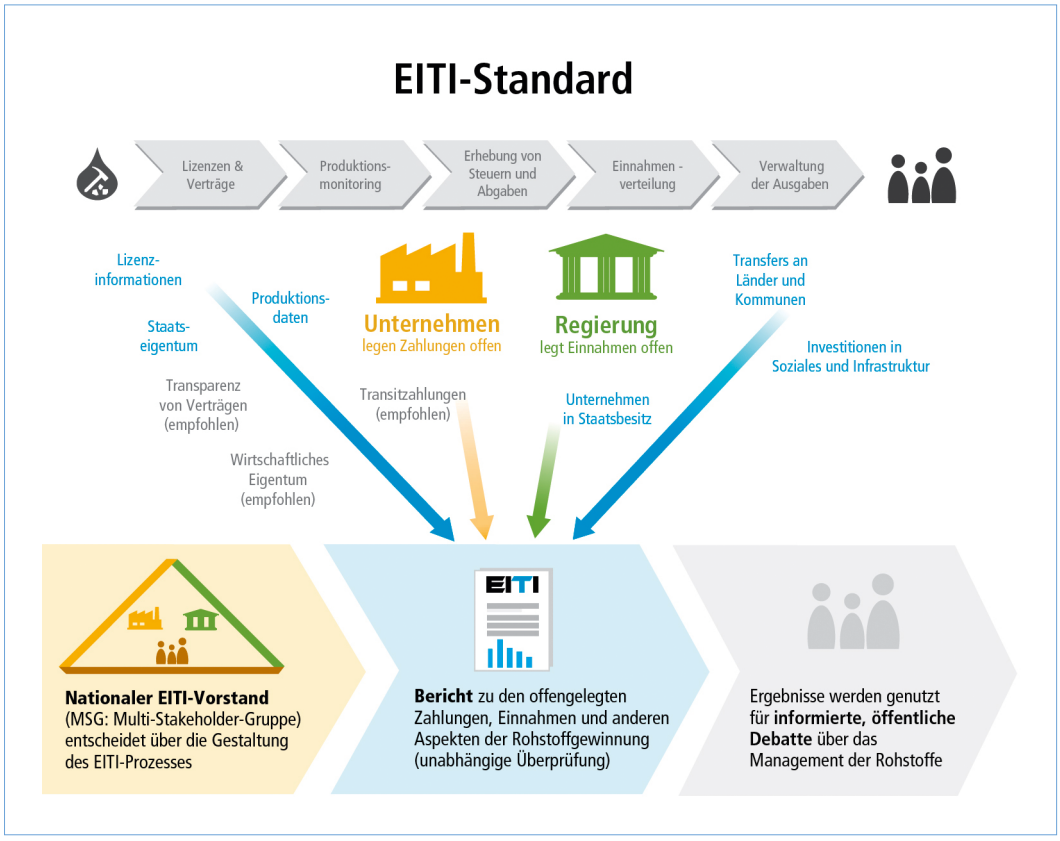
Stärke, weil es den nationalen MSG ermöglicht, nationale Besonderheiten zu berücksichtigen, Prioritäten zu setzen und über die Mindestanforderungen des EITI-Standards hinauszugehen. Schwäche, weil es die Etablierung eines einheitlichen, globalen Transparenzstandards erschwert.

EITI hat die Notwendigkeit von Transparenz und die Bekämpfung von Bestechung und Korruption im Rohstoffsektor auf der internationalen Tagesordnung verankert. Die freiwillige Initiative hat dazu beigetragen, dass in EITI-Umsetzungsländern wichtige Informationen über den Rohstoffsektor öffentlich gemacht werden.

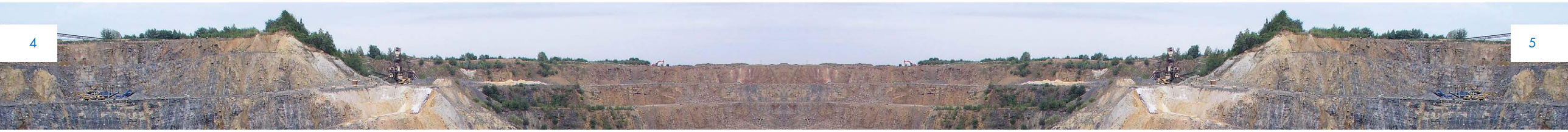
Aber die **Anforderungen an die EITI-Berichterstattung sind nicht sehr hoch.** In einigen Ländern werden nur zusammengefasste Daten, die keine Rückschlüsse auf einzelne Unternehmen und Projekte zulassen, veröffentlicht. Die Transparenz von Verträgen wird im EITI-Standard lediglich empfohlen.

Mitglieder in EITI sind die Staaten, deren Mitgliedschaft freiwillig ist. Nicht-Mitgliedsländer und Unternehmen sind daher nicht verpflichtet, ihre Zahlungen bzw. Einnahmen offenzulegen. So sind **Bürgerinnen und Bürger vieler rohstoffreicher Länder von Informationen über Zahlungsflüsse im Rohstoffsektor nach wie vor ausgeschlossen.**

Um diese Schwäche zu überwinden, **fordern die Kampagne Publish what you pay und andere NGOs seit Jahren die verbindliche Offenlegung der Zahlungen durch Unternehmen.** Durch intensive Lobbyarbeit der Zivilgesellschaft wurden mittlerweile in mehreren Wirtschaftsräumen – darunter auch die EU – entsprechende Gesetze verabschiedet.



Quelle: EITI 2013



2. Verbindliche Transparenzregeln in der EU

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union haben 2013 die Reform der Bilanz- und Transparenzrichtlinien verabschiedet. Sie sehen eine **verpflichtende Offenlegung von Zahlungen an Regierungen durch Erdöl-, Erdgas- und Bergbauunternehmen sowie Unternehmen, die Holzeinschlag in Primärwäldern betreiben,** vor. Diese Verpflichtung gilt für große Unternehmen mit Sitz in der EU und für alle Unternehmen, die an Börsen in der EU notiert sind. Die Offenlegung muss sowohl nach Ländern als auch nach Rohstoffprojekten aufgeschlüsselt sein und erfasst alle Aktivitäten im Zusammenhang mit Bergbau und der Erdöl-/Erdgasförderung.

Auch **in anderen Wirtschaftsräumen gibt es ähnliche Vorgaben.** In den USA wurde bereits 2010 eine gesetzliche Offenlegungspflicht für alle Rohstoffunternehmen, die an US-Börsen gelistet sind, beschlossen. Allerdings legten große Konzerne wie der Öl-Multi EXXON Klage gegen die Umsetzungsbestimmungen der Offenlegungspflicht ein, die die US-Börsenaufsicht 2012 vorgelegt hatte. Durch den **Widerstand der Rohstoff-Lobby** verzögerte sich der gesamte Umsetzungsprozess. Der aktuelle Zeitplan sieht nun vor, dass die US-Börsenaufsicht Ende 2015 einen neuen Entwurf für die Umsetzungsbestimmungen vorlegt. Seit 2014 sind auch in Kanada und in Norwegen ähnliche Gesetze in Kraft.

Diese Gesetze sind **entscheidende Schritte in Richtung eines verbindlichen globalen Transparenzstandards.** Es werden damit auch Unternehmen erfasst, die bisher kaum Transparenzstandards unterliegen, die aber an den Börsen in Europa oder Nordamerika notiert sind wie z.B. die russische Gazprom oder die chinesischen Unternehmen PetroChina und Sinopec.

EITI und EU-Transparenzregeln im Vergleich

	Wer muss offenlegen?	Was muss offengelegt werden?	Ab welcher Grenze muss offengelegt werden?	Wie oft und wo werden die Informationen veröffentlicht?	
EITI	Staat: Einnahmen aus extraktiver Industrie Unternehmen: Alle wesentlichen Zahlungen an Regierungen der Öl-, Gas- und Bergbauunternehmen, die in dem Staat tätig sind	Unternehmenszahlungen und Staatseinnahmen im EITI-Mitgliedsland: Förderabgaben, Gewinnsteuern, weitere wesentliche Zahlungen wie z.B. soziale und Infrastrukturleistungen Umfang wird von der MSG definiert Projektgenaue Offenlegung wird empfohlen, die Entscheidung, ob aggregierte oder projektgenaue Zahlen veröffentlicht werden, liegt bei MSG Kontextinformationen über Rohstoffsektor Darüber hinaus wird im EITI-Standard die Offenlegung der Rohstoffverträge und Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer der Unternehmen empfohlen	Alle „wesentlichen" Zahlungen müssen offengelegt werden Wesentlichkeitsgrenze wird von MSG definiert	Jährlich Im nationalen EITI-Bericht	EITI
EU-Bilanz-Richtlinie	Große Rohstoffunternehmen mit Hauptsitz in der EU und Unternehmen, die Holzeinschlag in Primärwäldern betreiben, über ihre Aktivitäten weltweit	Unternehmenszahlungen weltweit: Produktionszahlungsansprüche (Ansprüche der Regierungen auf einen Teil der Produktion), Steuern, Nutzungsentgelte, Dividenden, weitere Bonuszahlungen an Regierungen, Lizenz-, Miet- und Zugangsgebühren sowie Gegenleistungen für Lizenzen und Konzessionen und Zahlungen für die Verbesserung der Infrastruktur im Gastland	Jede Zahlung, die ein Unternehmen innerhalb eines Geschäftsjahres, ob als einmalige Zahlung oder als Reihe von verbundenen Zahlungen, ab einer Höhe von 100.000,- € an die Regierung zahlt, muss offengelegt werden	Jährlich In Deutschland: Veröffentlichung im Bundesanzeiger (zentrale Plattform für amtliche Verkündungen und Bekanntmachungen und für rechtlich relevante Unternehmensnachrichten)	EU-Bilanz-Richtlinie
EU-Transparenz-Richtlinie	An EU-Börsen notierte Rohstoffunternehmen und Unternehmen auf dem Gebiet des Holzeinschlags in Primärwäldern über ihre Aktivitäten weltweit	ausgenommen sind Verbrauchssteuern Offenlegung muss projektgenau erfolgen Definition eines Projektes: eine rechtliche Vereinbarung (Vertrag, Lizenz, Mietvertrag, Konzession oder ähnliches), die Grundlage für Zahlungsverpflichtungen gegenüber einer staatlichen Stelle ist		Jährlich In Deutschland: Veröffentlichung im Bundesanzeiger und auf einer vom Unternehmen zu benennenden Website	EU-Transparenz-Richtlinie

Quelle: Eigene Darstellung

Was haben Deutschland und die Bundesregierung damit zu tun?

Deutschland ist kein rohstoffreiches Land. Abgesehen von Steine und Erden, sowie Braunkohle und geringen Mengen an Erdöl und Erdgas verfügt die Bundesrepublik über keine nennenswerten Lagerstätten. So trägt der Rohstoffsektor nur zu 0,5% des Bruttoinlandsprodukts bei.

Auch die Anzahl international tätiger Rohstoffkonzerne mit Sitz in Deutschland ist gering. Aber **als rohstoffabhängiges Industrieland steht Deutschland in der Verantwortung,** die Transparenz der Zahlungsströme im Rohstoffsektor sicherzustellen.

So sind Bundesregierung und Parlament im Sommer 2015, zwar zögerlich aber immer noch rechtzeitig, ihrer Verpflichtung nachgekommen, die Transparenzvorgaben aus der EU-Bilanzrichtlinie in deutsches Recht umzusetzen. Dies war nicht im Sinne der deutschen Industrie, die sich immer gegen verpflichtende Transparenzregeln positioniert hat.[4] Die entsprechende Verabschiedung der Vorgaben aus der EU-Transparenzrichtlinie durch den Bundestag soll im Herbst 2015 folgen. **Ab 2017 müssen demnach die Rohstoffunternehmen, die an der Frankfurter Börse gehandelt werden oder die ihren Sitz in Deutschland haben, über ihre Zahlungen weltweit berichten.**

Neben der **für Deutschland als EU-Mitglied verpflichtenden Umsetzung der EU-Transparenzvorgaben in deutsches Recht** hatte die Bundesregierung im Rahmen des G8-Gipfels 2013 angekündigt, EITI nicht nur wie bisher finanziell und politisch zu unterstützen, sondern die freiwillige Initiative auch selbst umzusetzen. So hat im März 2015 die MSG ihre Arbeit aufgenommen und sich auf Ziele der deutschen EITI-Umsetzung (D-EITI) verständigt. Noch **bis Ende des Jahres 2015 will die Bundesregierung die deutsche EITI-Kandidatur beim internationalen EITI-Vorstand einreichen.** Bis dahin muss von der MSG ein Arbeitsplan verabschiedet werden, um alle Anforderungen zur Aufnahme in EITI zu erfüllen.

In Deutschland ist **D-EITI bisher der einzige offizielle rohstoffpolitische Prozess, in dem die Zivilgesellschaft neben der Wirtschaft eingebunden ist.** Bisher wurde die die deutsche Rohstoffpolitik durch die Bundesregierung in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und unter Ausschluss der Zivilgesellschaft festgelegt. EITI in Deutschland könnte daher der Beginn für eine institutionalisierte breite Diskussion deutscher Rohstoffpolitik sein.

Mitgliedsstruktur EITI

48 Mitgliedsländer
davon
27 Vollmitglieder
16 Länder mit Kandidatenstatus
Kommt ein Land seiner Berichtspflicht nicht nach, kann es durch den internationalen EITI-Vorstand suspendiert werden. Dies ist zur Zeit bei 5 Ländern der Fall.

Bisher sind 3 Industrieländer EITI-Mitglied
Norwegen, Vollmitglied seit 2009
Großbritannien und USA, Kandidatenstatus seit 2014.
Deutschland und Frankreich bereiten die Mitgliedschaft vor.

International
EITI-Vorstand unter Beteiligung von Unternehmen, Staaten und NGOs wird gewählt auf der alle drei Jahre stattfindenden EITI-Konferenz.
Internationales Sekretariat mit Sitz in Oslo

Zeitplan für die Umsetzung von EITI und den verbindlichen EU-Transparenzregel in Deutschland

	2015		2016				2017				2018
	3. Quartal	4. Quartal	1. Quartal	2. Quartal	3. Quartal	4. Quartal	1. Quartal	2. Quartal	3. Quartal	4. Quartal	
Umsetzung D-EITI											
Erstellung Arbeitsplan, Beantragung EITI Kandidatenstatus											
Entscheidung über deutschen EITI-Kandidaturantrag											
Internationale EITI-Konferenz in Lima, Peru											
1. D-EITI Bericht (Berichtsjahr 2016 und Fertigstellung Bericht)											
2. D-EITI Bericht (Berichtsjahr 2017 und Fertigstellung Bericht)											
Validierung D-EITI											
Umsetzung Bilanz- und Transparenzrichtlinie											
Verabschiedung Bilanzrichtlinie durch Bundestag											
Verabschiedung Transparenzrichtlinie durch Bundestag											
1. Bericht nach EU-Richtlinien											

Quelle: Eigene Darstellung

Transparenz im Rohstoffsektor – Wie geht es weiter und wo liegen die Herausforderungen?

Transparente Zahlungsströme sind ein erster wichtiger Schritt, um gute Informationen über den Rohstoffsektor zu erhalten und Korruption, Bestechung und Steuerhinterziehung einzudämmen. Angesichts der vielen Probleme und Herausforderungen im Rohstoffsektor müssen Transparenzansätze aber weiter ausgebaut werden:

- Um einen **verbindlichen globalen Transparenzstandard** zu etablieren, müssen sowohl die gesetzgeberischen Initiativen für Transparenz im Rohstoffsektor als auch die freiwillige Initiative EITI weiter konsolidiert und ausgebaut werden.

- Die Daten, die durch EITI und die EU-Bilanz- und Transparenzrichtlinien generiert werden, müssen interpretiert und verwendet werden. Deshalb **müssen die Daten so aufbereitet werden, dass sie von zivilgesellschaftlichen Organisationen in rohstoffreichen Ländern genutzt werden können.** D-EITI kann hierzu durch gute, verständliche Berichtsformate beitragen.

- Mangelnde Transparenz ist nicht nur ein Problem im Rohstoffsektor. Steuervermeidung, Bestechung und Korruption betreffen viele andere Industriezweige. Verpflichtende Transparenzregeln gibt es im Rohstoffsektor und seit 2014 auch im Bankensektor. Sie müssen zu einem globalen Transparenzstandard ausgebaut werden. Spätestens die Überprüfung der EU-Bilanzrichtlinie 2018 sollte genutzt werden, um die **Transparenzanforderungen auf andere Industriezweige auszudehnen.**

- Damit EITI für die Bevölkerung vor Ort, die konkret von Rohstoffvorhaben betroffen ist, wichtig wird, muss sich die Initiative weiterentwickeln. **EITI muss zu einer Plattform werden, die auch die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung adressiert. Deshalb müssen Fragen der Verteilung von Rohstoffeinnahmen, von Umweltauswirkungen und Menschenrechtsverletzungen aufgegriffen werden.** In einigen Ländern werden bereits Umweltauswirkungen in den EITI-Bericht integriert. EITI sollte dies auch auf internationaler Ebene weiter forcieren und entwickeln. Deutschland kann einen Beitrag dazu leisten, wenn D-EITI mutig und ambitioniert umgesetzt wird und Themen wie Umweltauswirkungen und die Respektierung von Menschenrechten im Bergbau und Erdölsektor aufgreift.

- Transparenz im Rohstoffsektor ist nicht nur bei Zahlungsflüssen notwendig. Um zu vermeiden, dass der Abbau und Verkauf von Rohstoffen der Konfliktfinanzierung dient, **braucht es neben einer Transparenz der Zahlungsflüsse auch transparente Lieferketten.** Nur wenn offengelegt wird, welchen Weg Rohstoffe vom Abbau bis zur Verarbeitung zurücklegen, kann der Handel mit sogenannten Konfliktrohstoffen unterbunden werden.

[1] ONE, Stellungnahme zur Umsetzung des Kapitels 10 der EU- Bilanzrichtlinie in deutsches Recht im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Regierungsentwurf des Bilanzrichtlinien-Umsetzungsgesetzes (BilRUG), 22.4.2015 (http://www.bundestag.de/blob/370740/6aec2bb79dff79ba63afb41cff1178d5/one_huebers-data.pdf)

[2] Transparency International, Bribe Payers Index Report, 2011 (http://www.transparency.org/bpi2011/results)

[3] High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa, Report commissioned by the AU/ECA Conference of Ministers of Finance, Planning and Economic Development (sogenannter Mbeki Report), 2015 (http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf)

[4] siehe z.B. Hannoversche Allgemeine Zeitung, Industrie kritisiert US – Börsenregeln, 02.09.2012 (http://www.haz.de/Nachrichten/Wirtschaft/Deutschland-Welt/Industrie-kritisiert-US-Boersenregeln)

Herausgeber und Kontakt

Forum Umwelt und Entwicklung
Marienstr. 19–20,
10117 Berlin
info@forumue.de
www.forumue.de
030 678 17 7575

Das Forum Umwelt und Entwicklung koordiniert die Aktivitäten deutscher NGOs in internationalen Politikprozessen zu nachhaltiger Entwicklung. Rechtsträger ist der Deutsche Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur-, Tier- und Umweltschutzverbände e. V. (DNR).

Autorin: Heidi Feldt
Redaktion: Cathrin Klenck
Fotohinweis: © Daniel Hiss
Grafik: © EITI (Internationales EITI-Sekretariat 2013: Der EITI-Standard, S. 8)

Diese Publikation wurde im Rahmen eines von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie bezuschussten Projektes erstellt.

Stand: Oktober 2015