

Mildner, Stormy-Annika; Wassenberg, Florian

Research Report

Rohstoffreichtum darf nicht länger arm machen: Warum die EU-Mitgliedstaaten strengere Regeln für die Offenlegung von Zahlungen im Rohstoffsektor unterstützen sollten

SWP-Aktuell, No. 43/2012

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Mildner, Stormy-Annika; Wassenberg, Florian (2012) : Rohstoffreichtum darf nicht länger arm machen: Warum die EU-Mitgliedstaaten strengere Regeln für die Offenlegung von Zahlungen im Rohstoffsektor unterstützen sollten, SWP-Aktuell, No. 43/2012, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255063>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Rohstoffreichtum darf nicht länger arm machen

Warum die EU-Mitgliedstaaten strengere Regeln für die Offenlegung von Zahlungen im Rohstoffsektor unterstützen sollten

Stormy-Annika Mildner / Florian Wassenberg

Die Europäische Kommission will mit strengeren Offenlegungspflichten für Unternehmen gegen Misswirtschaft im Rohstoffsektor vorgehen. Zwei im Herbst 2011 vorgelegte Richtlinienentwürfe zur Transparenz von Zahlungsflüssen sollen die Basis dafür schaffen, dass rohstoffreiche Entwicklungsländer in Zukunft höhere Staatseinnahmen generieren können und diese Mittel stärker als in der Vergangenheit zum Wohle der Bevölkerung einsetzen. Damit könnte die EU nicht nur einen erheblichen Beitrag zur Entwicklung in armen Ländern leisten. Ein transparenteres Geschäftsgeschehen könnte sich auch für EU-Unternehmen längerfristig als Vorteil erweisen. Doch die Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat der EU dürften schwierig werden, und auch ein Scheitern der Initiative ist nicht auszuschließen.

Rohstoffreiche Entwicklungsländer stehen vor vielfältigen Herausforderungen. Die Rohstoffförderung bietet zwar schnelle und hohe Renditen, die – wenn sie richtig eingesetzt werden – ein Sprungbrett für wirtschaftliche Entwicklung sein können. Gleichzeitig verleiten die beachtlichen Rohstoffrenten jedoch oftmals zu Korruption, Rentierverhalten und Misswirtschaft und können innerstaatliche Konflikte befeuern. Bedingt durch schlechte Regierungsführung und das Fehlen durchsetzungsstarker Institutionen kann der Rohstoffsegen schnell zu einem Fluch werden. Häufig fließt nur ein Bruchteil des Steuerpotentials in die Staatskassen. Umwelt- und Ressourcenschutz sowie soziale

Aspekte werden oft vernachlässigt, wichtige Investitionen in Bildung, Gesundheit und Infrastruktur unterbleiben, und die Einnahmen aus der Rohstoffförderung kommen nur wenigen zugute.

Tatsächlich landen viele rohstoffreiche Entwicklungsländer regelmäßig auf den hinteren Plätzen des »Human Development Index« (HDI) der Vereinten Nationen und des »Corruption Perception Index« von Transparency International. Viele dieser Staaten besitzen keine funktionierenden Institutionen. Korruption und Armut sind weit verbreitet, das Risiko von gewalttätigen Konflikten ist hoch, wie zum Beispiel in der DR Kongo, dem Sudan oder in Angola. Die steigende weltweite Nachfrage nach

bestimmten Mineralien und Metallen, vor allem für Hochtechnologie-Produkte, könnte diese Tendenzen noch verstärken.

Wie können die Menschen in rohstoffreichen Ländern stärker vom Ressourcenreichtum profitieren? Der Schlüssel zum Erfolg ist gute Regierungsführung (»Good Governance«). Vorbilder wie Chile zeigen, dass gutes Regierungs- und Verwaltungshandeln die zentrale Voraussetzung für ein effektives Ressourcenmanagement und damit auch die wirtschaftliche und soziale Entwicklung eines Landes ist. Dazu gehören eine gute Haushaltspolitik, der verantwortliche Umgang mit Steuereinnahmen und Antikorruptionsmaßnahmen.

Ein Schlüsselinstrument, um Korruption einzudämmen und das Steuereinkommen zu steigern, ist Transparenz. Die bislang weitreichendste Initiative für mehr Transparenz von Zahlungsströmen ist die im Jahr 2003 ins Leben gerufene »Extractive Industries Transparency Initiative« (EITI, Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft). Ihr Ziel ist es, Korruption zu bekämpfen und gute Regierungsführung zu fördern. Sie beruht auf einer Art doppelten Buchführung, wobei sowohl rohstofffördernde Unternehmen Zahlungen an Regierungen in Förderländern (Steuern, Royalties etc.) als auch die Regierungen selbst die empfangenen Gelder offenlegen. Differenzen zwischen den Berichten liefern Anhaltspunkte für schwarze Kassen und werden von – zumindest in der Theorie – unabhängigen Experten des jeweiligen Landes überprüft. Ein Defizit dieser Initiative ist jedoch ihr nicht bindender Charakter. Sanktionsmechanismen sind kaum vorgesehen und basieren im Wesentlichen auf dem sogenannten »naming and shaming« (öffentlichen Bloßstellen) von Staaten oder Unternehmen.

Genau hier setzt die Initiative der EU-Kommission an, indem sie Unternehmen zur Offenlegung von Zahlungen im Rohstoffsektor an staatliche Stellen rechtlich bindend verpflichtet und überdies Sanktionen vorsieht. Die Bevölkerung rohstoffreicher Entwicklungsländer soll so Infor-

mationen darüber erhalten, wie viel ihre Regierung im Rohstoffgeschäft verdient.

Die EU-Kommission folgte mit ihrem Vorstoß gleichermaßen dem Vorbild der USA, die mit Abschnitt (Section) 1504 des amerikanischen *Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* (kurz »Dodd-Frank Act«) von 2010 umfassende Offenlegungspflichten verabschiedeten, als auch der Gipfelerklärung der G8 in Deauville im Mai 2011. Darin verpflichteten sich die G8-Staaten »zur Einführung von Gesetzen und sonstigen Vorschriften über Transparenz oder zur Förderung freiwilliger Standards, die Unternehmen im Öl-, Gas- oder Bergbau-sektor auffordern oder ermutigen, ihre Zahlungen an Regierungen offen zu legen«.

Stockende Verhandlungen

Die EU-Transparenzinitiative ist Teil eines Maßnahmenpakets zur Förderung verantwortlichen Unternehmerhandelns, das die Kommission Ende Oktober 2011 vorgelegt hat. Es enthält Vorschläge für zwei Richtlinien zur Anpassung der Transparenzrichtlinie 2004/109/EG für börsennotierte Unternehmen (COM[2011]683) und der Rechnungslegungsrichtlinien 78/660/EWG (Anforderungen an den Jahresabschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen) und 83/349/EWG (konsolidierter Abschluss) (COM[2011]684). Beide Richtlinienentwürfe liegen nun beim Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament (EP), die im sogenannten Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gemeinsam über deren Umsetzung befinden. Doch das kann dauern, und auch ein Scheitern der Kommissionsinitiative ist nicht ausgeschlossen. Denn während der Rat die Richtlinienentwürfe der Kommission in wesentlichen Punkten unternehmerfreundlicher gestalten möchte, dürfte das EP für eine deutliche Verschärfung der Berichtspflichten votieren. Wie weit das Parlament dabei geht, darüber streiten die Abgeordnete in den zuständigen Ausschüssen noch. Zur Ab-

stimmung im Plenum wird es wohl nicht vor November 2012 kommen.

Der Kommissionsvorschlag

Die Richtlinienentwürfe verpflichten börsennotierte sowie große, nicht-börsennotierte Unternehmen, ihre an staatliche Stellen in- und außerhalb der EU geleisteten Zahlungen für die wirtschaftliche Ausbeutung – die Exploration, Erkundung, Entwicklung und Gewinnung – der natürlichen Ressourcen Öl, Gas, Mineralien und Primärholz offenzulegen. Zahlungen für die Verarbeitung und den Handel der Rohstoffe sind von den Richtlinien nicht betroffen.

Kleine und mittlere nicht-börsennotierte Unternehmen (KMUs) sind von der Offenlegungspflicht ausgenommen. Als große Firmen gelten laut Kommission solche, die zwei der folgenden drei Kriterien erfüllen: jährliche Umsätze von mindestens 40 Millionen Euro; Bilanzsumme von mindestens 20 Millionen Euro; mindestens 250 Beschäftigte während des Geschäftsjahres.

Spätestens sechs Monate nach Ablauf eines Geschäftsjahres muss ein entsprechender Bericht vorliegen und fünf Jahre lang öffentlich zugänglich bleiben. Die von der Offenlegungspflicht betroffenen Zahlungsarten sind: Produktionszahlungsansprüche, Steuern auf den Gewinn; Nutzungsentgelte, Dividenden; Unterzeichnungs-, Entdeckungs- und Produktionsboni, Lizenz-, Miet- und Zugangsgebühren sowie sonstige Gegenleistungen für Lizenzen und/oder Konzessionen und sonstige direkte Vorteile für die betreffende staatliche Stelle. Dabei fordert die Kommission folgende Angaben:

»(a) Gesamtbetrag der Zahlungen, einschließlich Sachleistungen, die an jede staatliche Stelle im Laufe eines Geschäftsjahrs getätigt wurden; (b) Gesamtbetrag je Art der Zahlung, einschließlich Sachleistungen, die an jede staatliche Stelle im Laufe eines Geschäftsjahrs getätigt wurden; (c) wurden diese Zahlungen für ein spezifisches Projekt getätigt, Betrag je Art der Zahlung, einschließlich Sachleistungen, die im Laufe eines Geschäftsjahrs getätigt wur-

den, und der Gesamtbetrag der Zahlungen für jedes Projekt«. »Staatliche Stellen« werden dabei als »nationale, regionale oder lokale Gebietskörperschaften eines Mitgliedstaats oder eines Drittlands« definiert. Einen absoluten numerischen Schwellenwert, ab welchem Zahlungen anzuzeigen sind, enthalten die Kommissionsvorschläge nicht. Eine Offenlegung wird lediglich verlangt, »sofern sie eine für den Empfängerstaat wesentliche Höhe erreichen«. Die EU-Kommission bezieht »wesentlich« also auf die Bedeutung der Zahlungen für die Empfängerregierung und nicht auf die Bilanz des zahlenden Unternehmens.

Das Besondere am Kommissionsvorschlag ist, dass er eine Aufschlüsselung nach Ländern und Projekten, also »country-by-country« und »project-by-project«, fordert. Dass die Richtlinienentwürfe dabei nicht nur Gelder an die bundesstaatliche Ebene, sondern auch an lokale Gebietskörperschaften abdecken, ist eine weitere Besonderheit. In diesem Punkt ist die Initiative der Kommission noch ambitionierter als Section 1504 des Dodd-Frank Act, der nur Zahlungen an die Bundesebene berücksichtigt. Bemerkenswert ist schließlich, dass EU-Mitgliedstaaten Sanktionen gegen Unternehmen erlassen können (wohlgemerkt nicht müssen), die gegen die Richtlinie verstoßen. Ausnahmen von der Offenlegungspflicht sind gleichwohl erlaubt, wenn ein Unternehmen mit der Einhaltung der Bestimmungen gegen das Strafrecht des betreffenden Landes verstoßen würde.

Widerstand im Rat

Allerdings gehen die Kommissionsvorschläge einigen EU-Mitgliedstaaten, darunter Deutschland und Großbritannien, zu weit. Sie halten vor allem das »project-by-project reporting« für problematisch. Laut einem Ende Juni beschlossenen Dokument will der Rat in den anstehenden Verhandlungen mit dem EP darauf drängen, dass Projekte lediglich in einer gesonderten Liste aufzuführen sein sollen. Eine projektspezifische Zuordnung von Zahlungen

Der Kommissionsvorschlag: COM[2011]683; COM[2011]684

3-Stufen-Plan zum Prozess der Offenlegung

1. Feststellung der Betroffenheit des Unternehmens	2. Feststellung einer Zahlung an staatliche Stellen im Abbauland	3. Anfertigung des Berichts
<ul style="list-style-type: none">▶ Große Unternehmen* und Unternehmen öffentlichen Interesses**▶ Unternehmen, die mit der Exploration, Entdeckung, Weiterentwicklung und Gewinnung von Mineralien, Erdöl und Erdgas oder dem Holzeinschlag in Primärwäldern beschäftigt sind <p>*) jährliche Umsätze von mind. 40 Mio. Euro; Vermögenswerte von mind. 20 Mio. Euro; mind. 250 Mitarbeiter (2 von 3 Kriterien)</p> <p>**) börsennotierte Unternehmen, Kreditinstitute und Unternehmen, die aus anderen Gründen von erheblicher Bedeutung für die Öffentlichkeit sind</p>	<ul style="list-style-type: none">▶ Jede Zahlung an nationale, regionale oder lokale Gebietskörperschaften des Abbaulands▶ Von »wesentlicher« Bedeutung für das Empfängerland	<ul style="list-style-type: none">▶ Die Offenlegungspflicht betrifft folgende Informationen:<ul style="list-style-type: none">– Aufschlüsselung der Zahlungen und Sachleistungen in Art und Höhe nach Ländern und Projekten*** in einem separaten Bericht– Zeitraum: Geschäftsjahr▶ Ausnahme: Offenlegung verstößt gegen Gesetze des Abbaulands <p>***) berichterstattende Einheit der niedrigsten Ebene, auf der das Unternehmen regelmäßig interne Lageberichte erstellt</p>

lehnt er hingegen ab. Als Schwellenwert für die Offenlegungspflicht für einzelne Zahlungen schlägt der Rat 500 000 Euro vor. Zum Vergleich: Der Schwellenwert für Offenlegungspflichten des London Stock Exchange's Alternative Investment Market liegt bei 15 000 US-Dollar.

Die Gründe für den Rat, auf eine Abschwächung der Offenlegungspflichten hinzuwirken, sind in erster Linie wirtschaftliche. Unternehmen kritisieren die hohen Kosten, die durch die Implementierung der Richtlinie auf sie zukämen. Ein zweiter, schwerwiegenderer Einwand lautet, dass die Offenlegung von solch sensiblen Informationen zu Wettbewerbsnachteilen gegenüber Unternehmen, etwa aus China, führen könnte, die dazu nicht verpflichtet sind. Eine projektbezogene Angabe von Zahlungen, so argumentiert die Industrie, verschaffe Konkurrenten einen Einblick in Unternehmensstrategien und biete den

Wettbewerbern die Chance, sich mit günstigeren Angeboten ins Spiel zu bringen.

Einige Firmen wie *Royal Dutch Shell* und *ExxonMobil* gaben zudem zu bedenken, dass sie in einen Konflikt gerieten, wenn Gesetze in Abbauländern die Offenlegung der geforderten Informationen untersagten. Dies gelte beispielsweise für Katar und China.

Streit im Parlament über schärfere Berichtspflichten

Im Gegensatz zum Rat konnten sich die Abgeordneten im EP noch nicht auf eine gemeinsame Position verständigen. Federführend im EP ist der Rechtsausschuss (JURI). Er entwirft den Standpunkt des EP, der später im Plenum zur Abstimmung vorgelegt und anschließend an den Rat übermittelt wird. Berücksichtigen muss er dabei die Stellungnahmen der assoziierten bzw. der mitberatenden Ausschüsse, unter

anderem die des Wirtschafts- und Währungsausschusses (ECON) und des Entwicklungsausschusses (DEVE). Im März hat JURI zu jedem der beiden Richtlinienvorschläge der Kommission eine erste eigene Fassung vorgelegt und an die anderen Ausschüsse übermittelt. Aus deren im Juni vorgelegten Stellungnahmen wird deutlich, dass ein mehrheitsfähiger Konsens unter den Abgeordneten wie auch zwischen EP und Rat noch in weiter Ferne liegt. Von wenigen Ausnahmen abgesehen dürfte das EP insgesamt für eine Verschärfung der Richtlinien eintreten. Vor allem die folgenden Punkte sind noch umstritten:

Reichweite und Art der Offenlegungspflichten: JURI-Berichterstatterin Alene McCarthy schlägt vor, die von der Kommission für die Rohstoffindustrie geforderten länder- und projektbasierten Offenlegungspflichten auf alle börsennotierten Unternehmen in allen Sektoren auszudehnen. Die ECON-Berichterstatter Sirpa Pietikäinen und Wolf Klinz sprechen sich ebenfalls für eine länderbezogene Berichtspflicht aller börsennotierten und darüber hinaus aller großen Unternehmen aus. Projektbasiert solle allerdings nur die Rohstoffindustrie berichten müssen. McCarthy und Pietikäinen fordern zudem anders als die Kommission keine separate, sondern eine integrierte Berichterstattung im Rahmen der Jahresfinanzberichte, die der Pflicht zur unabhängigen Rechnungsprüfung unterliegen.

Der zweite JURI-Berichterstatter Klaus-Heiner Lehne vertritt dagegen eine unternehmerfreundlichere Position. Eine Ausdehnung der Richtlinie über den Rohstoffsektor hinaus schlägt er nicht vor. Auch hält er an der Veröffentlichung der Zahlen in einem separaten jährlichen Bericht fest. Unternehmen, die im Rahmen anderer Transparenzinitiativen bereits vergleichbaren Berichtspflichten nachkommen, will er zudem ganz von der Richtlinie ausnehmen.

Offenlegungsschwelle: Während die Kommission keine und der Rat eine Offenlegungsschwelle von 500 000 Euro ansetzen, kursieren in den Ausschüssen noch

höchst unterschiedliche Zahlen. Der Lehne-Bericht ist am großzügigsten, indem er eine Angabe ab 100 000 Euro pro Projekt oder ab 500 000 Euro pro Land verlangt. Bei 30 000 Euro pro Land, also deutlich niedriger, setzen beide ECON-Stellungnahmen die Schwelle. DEVE-Berichterstatterin Fiona Hall möchte diese auf 15 000 Euro senken.

Definitionen: JURI und vor allem ECON plädieren für eine großzügigere Definition kleiner und mittlerer Unternehmen, so dass weniger Firmen von den neuen Regeln betroffen wären. Umstritten ist die Definition von Projekten. Der weitreichendste Vorschlag kommt aus dem Wirtschaftsausschuss und umfasst beispielsweise auch Kontrakte und Lizenzen, wie es vor allem Nichtregierungsorganisationen fordern.

Weiterer Fahrplan

In den kommenden Monaten durchlaufen die Richtlinienentwürfe ein kompliziertes Pingpong-Verfahren zwischen Rat und Parlament. Doch zunächst müssen die beteiligten EP-Ausschüsse in den nächsten Wochen einen mehrheitsfähigen Kompromiss finden. Nach der für November avisierten Annahme der JURI-Entwürfe im Plenum gehen diese als Standpunkt des EP dem Rat und der Kommission zu. Billigt der Rat die Abänderungen, wären die Richtlinien verabschiedet. Weitaus wahrscheinlicher ist aber, dass die Mitgliedstaaten ihrerseits einen abweichenden Standpunkt mit eigenen Abänderungen formulieren werden. Diesen könnte dann wiederum das EP in einer zweiten Lesung billigen, ablehnen oder erneut abändern. Eine Ablehnung mit absoluter Mehrheit der Abgeordneten wäre gleichbedeutend mit dem Aus für das Gesetzesvorhaben. Lehnt der Rat eventuelle Abänderungen des Parlaments erneut ab, wird ein Vermittlungsausschuss auf der Basis des letzten Parlamentsentwurfs innerhalb von sechs (auf Antrag acht) Wochen einen Kompromiss finden müssen. Gelingt dies nicht, scheidet die Kommissionsinitiative ebenfalls. Einigt man sich, treten die Richtlinien in Kraft. Sie müssten dann

innerhalb eines Jahres von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden. Selbst bei günstigem Verlauf dürfte der Prozess frühestens Mitte 2014 abgeschlossen sein.

Kommissionsentwürfe nachbessern statt aufweichen

Bei einem Scheitern der Transparenzinitiative würde die EU eine große Chance auf eine wünschenswerte größere Durchschaubarkeit des Rohstoffsektors vergeben. Bei der Suche nach einem ausgewogenen Kompromiss sollten Rat und Parlament folgende Punkte berücksichtigen:

Ambition der Offenlegungspflicht wahren:

Anstatt den Kommissionsvorschlag weiter aufzuweichen, sollte der Rat an der projektbasierten Offenlegungspflicht für Rohstoffzahlungen festhalten. Denn nur so wird die lokale Bevölkerung vor Ort in die Lage versetzt, von ihren Regierungen Rechenschaft sowie Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Gesundheit einzufordern. Übergebührlich belastet würden europäische Unternehmen von den Offenlegungspflichten nicht. Die EU-Kommission hat berechnet, dass die Kosten für diese wohl überschaubar wären. Während die 616 betroffenen Unternehmen im ersten Jahr mit Ausgaben in Höhe von insgesamt etwa 1,1 Milliarden Euro zu rechnen hätten, läge ihr Aufwand danach nur noch bei 297 Millionen Euro jährlich. Auch die Befürchtung europäischer Unternehmen, Wettbewerbsnachteile zu erleiden, dürfte sich als übertrieben herausstellen. Zum einen verlangt die EU-Richtlinie nicht die Offenlegung sensibler Daten. Zudem wären, sobald Section 1504 des Dodd-Frank Act umgesetzt wird (darüber berät die US-Börsenaufsicht SEC am 22. August), bereits zwei weitreichende Wirtschaftsräume eingebunden. Große Rohstoffkonzerne aus Drittländern wie zum Beispiel *Sinopec* und *PetroChina* oder *Petrobras*, die an der Wall Street und/oder der Londoner Börse notiert sind, unterlägen damit entweder den europäischen oder den US-amerikanischen Berichtspflichten. Zu-

dem gibt es auch an anderen wichtigen Finanzhandelsplätzen wie der Hongkonger Börse bereits vergleichbare Transparenzregeln. Langfristig könnte sich ein globaler Gesetzesstandard entwickeln, der diese Richtlinien zum Vorbild hat. Eine zeitnahe Wirkungsanalyse der Vorschriften zwei bis drei Jahre nach Inkrafttreten wäre gleichwohl sinnvoll, um den diesbezüglichen Sorgen der Unternehmen Rechnung zu tragen.

Keine Ausdehnung der projektbasierten Offenlegungspflicht auf alle Zahlungen und Unternehmen: So wünschenswert ein Höchstmaß an Transparenz auch ist, wäre eine zu ambitionierte Modifizierung der Richtlinienentwürfe doch aufgrund des erheblichen Widerstands der Mitgliedstaaten das sichere Aus der Initiative. Daher sollte die projektbasierte Offenlegungspflicht zunächst auf den Rohstoffsektor beschränkt bleiben.

Wesentlichkeit der Zahlungen: Zudem sollte der Schwellenwert für die Offenlegung von Zahlungen deutlich unter den vorgeschlagenen 500 000 Euro liegen. Ansonsten würden Zahlungen, die durchaus wesentlich für die Empfängerstaaten bzw. regionale und lokale Gebietskörperschaften sind, nicht ausreichend erfasst.

Abgedeckte Aktivitäten: Die EU-Initiative sollte wie ihr amerikanisches Pendant neben der Exploration, Erkundung, Entwicklung und Förderung auch Zahlungen für die Weiterverarbeitung und den Export von Öl, Gas und Mineralien einbeziehen, da auch für diese Leistungen wesentliche Zahlungen fließen.

Begrifflichkeiten noch genauer definieren: Die EU sollte die Interpretation etwa des Begriffs »Projekt« keinesfalls den Unternehmen überlassen. In der Praxis würden diese den Begriff völlig uneinheitlich auslegen und entsprechend unterschiedliche Zahlungen melden. Die erhobenen Daten wären dann nicht mehr zwischen Unternehmen, Projekten und Ländern vergleichbar, was den Nutzen erheblich reduzieren würde. Insbesondere müssen Projekte so definiert werden, dass einzelne Zahlungsströme eindeutig zugeordnet werden können.

Zeitlicher Überblick über das laufende Verfahren

25.10.2011	Veröffentlichung der Richtlinienentwürfe durch die Kommission
26.10.2011	Übermittlung der Richtlinienentwürfe an den Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament (EP)
15.11.2011	Beginn der Ersten Lesung im EP, Festlegung der zuständigen Ausschüsse
20.2.2012	Diskussion im Rat (Wettbewerbsfähigkeit)
26.3. bzw. 28.3.2012	Berichtsentwürfe des EP-Rechtausschusses
29.3.2012	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
6.6. bzw. 20.6.2012	Stellungnahmen des EP-Entwicklungsausschusses
21.6.2012	Verabschiedung der gemeinsamen Verhandlungsgrundlage im Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz), Stellungnahme des EP-Handelsausschusses
25.6.2012	Stellungnahmen des EP-Wirtschafts- und Währungsausschusses und des Auswärtigen Ausschusses
19.11.2012	voraussichtlich: Verabschiedung des EP-Standpunkts im Plenum
anschließend (unbefristet)	Erste Lesung im Rat; ggf. Übermittlung eines abweichenden Standpunkts an das EP
anschließend (max. 3+1 Monate)	Zweite Lesung im EP
anschließend (max. 3+1 Monate)	ggf. Zweite Lesung im Rat
anschließend (max. 6+2 Wochen)	ggf. Vermittlungsausschuss, Inkrafttreten oder Scheitern der Richtlinien
anschließend (max. 1 Jahr)	Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht

Ausnahmen für KMUs großzügig gestalten: KMUs sollten von den strengen Offenlegungspflichten ausgenommen werden, wie es auch in allen Entwürfen vorgesehen ist. Die Schlagkraft der Initiative würde hierdurch nicht verringert, da international tätige Rohstoffunternehmen ohnehin zumeist eher Großkonzerne sind.

Generelle Ausnahmen begrenzen: Die EU-Initiative sieht eine Ausnahme für den Fall vor, dass ein Unternehmen in Konflikt mit strafrechtlichen Bestimmungen in einem Land geraten würde, wenn es den Offenlegungspflichten nachkommt. Laut einer Studie von Revenue Watch und der Columbia University zur Section 1504 des Dodd-Frank Act ist eine solche Ausnahmeregelung nicht nur unnötig, da in der Praxis bislang kein Land tatsächlich die Veröffentlichung der geforderten Informationen untersagt. Sie lädt überdies Regie-

rungen dazu ein, die Offenlegung durch neue Gesetze zu verbieten. Daher sollte die Ausnahmeregel gestrichen oder eng definiert werden.

Kompatibilität der EU-Initiative mit Section 1504 herstellen: Eine Angleichung der amerikanischen und der europäischen Standards und Berichterstattungssysteme könnte verhindern, dass sich die beiden Initiativen allzu stark überlappen oder gar widersprechen. Dies würde nicht nur die Reichweite der Regelungen erhöhen, sondern den Unternehmen auch teure Doppelstandards ersparen. Die US-Börsenaufsicht SEC sowie EU-Rat und Parlament sollten daher noch enger bei der Ausgestaltung der Transparenzgesetze zusammenarbeiten. Schließlich gilt: Nur wenn die beiden Schwergewichte auf den internationalen Märkten gemeinsam vorgehen, können sie den notwendigen Einfluss entwickeln, um

auch andere Staaten wie China dazu zu bewegen, mehr Transparenz auf den Rohstoffmärkten zu schaffen.

Kompatibilität mit EITI sicherstellen: Auch wenn die EITI freiwillig ist und ihre Durchsetzung vor allem auf das »naming and shaming« von Regelmissachtern setzt, geht sie in einem wichtigen Aspekt weiter als die EU-Initiative: Ihr zufolge müssen die Regierungen von Empfängerstaaten ihrerseits die von ihnen empfangenen Zahlungen melden. Erst der Abgleich von geflossenen und empfangenen Zahlungen schafft die notwendige Transparenz, um effektiv gegen Korruption vorzugehen. Die neue Initiative ersetzt somit die EITI nicht, sondern ergänzt sie. Daher sollte darauf geachtet werden, dass zentrale Aspekte der Offenlegungspflichten wie Grenzwerte für Zahlungen und Ausnahmen gut aufeinander abgestimmt sind.

Unterstützung der Rohstoffländer: Ein Mehr an Informationen über Zahlungsflüsse wird sicherlich nicht automatisch zu einer verantwortungsvolleren Regierungsführung führen. Vielmehr bedürften die rohstoffreichen Entwicklungsländer einer technischen Unterstützung in den Bereichen Öffentliche Finanzen und Rohstoffgovernance. Auf die Entwicklungszusammenarbeit kommen somit wichtige Aufgaben zu: Daten müssen benutzerfreundlich aufbereitet, interpretiert und kontextualisiert und der Bevölkerung (auch auf lokaler Ebene) zur Verfügung gestellt werden. Regierungen sollten Hilfe beim Aufbau elektronischer Erfassungssysteme erhalten. Zudem muss die Bevölkerung (wie auch unter der EITI) in ihren Bemühungen unterstützt werden, ihren Interessen in den politischen Entscheidungsprozessen besser Gehör zu verschaffen. Und auch die Monitoring-Prozesse zwischen bundesstaatlichen Behörden sowie zwischen der Bundesebene und lokalen Gebietskörperschaften müssen verbessert werden.

Ein wichtiger erster Schritt

Kritiker der EU-Initiative monieren häufig, dass der ungewisse Nutzen die wirtschaftlichen Kosten nicht rechtfertigt. Denn auch wenn alle genannten Aspekte erfolgreich berücksichtigt würden, wäre die Regelung doch zum Scheitern verurteilt, wenn es am politischen Willen der Regierungen der Rohstoffländer mangelte.

Dies ist jedoch zu kurz gedacht. So wird ein potentieller Wert von Transparenz im Rohstoffsektor allzu oft übersehen: Aktionäre, Investoren und Konsumenten in den Herkunftsländern der multinationalen Rohstoffkonzerne wüssten besser als je zuvor darüber Bescheid, in welchen Ländern und zu welchen Bedingungen diese ihr Geld verdienen.

Während in der Vergangenheit schlechte Regierungsführung in einem Förderland Unternehmen meist nicht von Investitionen abgehalten hat, könnte sich in Zukunft beispielsweise die in den Gesellschaften der Industrieländer vorhandene Erwartungshaltung verstärken, dass schlecht regierte Staaten zu meiden sind.

Schließlich dürfte Transparenz europäischen Unternehmen mittelfristig mehr nutzen als schaden. In einigen rohstoffreichen Entwicklungsländern wächst langsam aber sicher der Druck auf die Regierungen, die Bevölkerung stärker an den Rohstofflösen zu beteiligen. Ein besseres Image könnte somit nicht nur bei Investoren und Konsumenten, sondern auch bei der Vergabe von Förderlizenzen zu einem Wettbewerbsvorteil werden. Wenn sich die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Abbaugebieten verbessert, würden die Rohstoffunternehmen als erste von stabileren Investitionsbedingungen profitieren. Rohstoffförderung kann zur Verringerung von Armut und zum Erhalt des Technologiestandorts Europa beitragen. Ohne Transparenz jedoch wird das nicht gehen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Literaturhinweise

SWP-Themendossier
»Konkurrenz um knappe Ressourcen«,
<www.swp-berlin.org/de/swp-themendossiers>

Anja Dahlmann / Stormy-Annika Mildner, *Rohstoffpartnerschaften: Kein Garant für Versorgungssicherheit und Entwicklung*, SWP-Aktuell 16/2012, März 2012