

Bernhard RAPKAY MdEP

Stellv. Vorsitzender der S&D-Fraktion
Europäisches Parlament



**Die Änderung der Transparenzrichtlinie und die Überarbeitung der
Rechnungslegungsrichtlinien - Die neuen EU-Transparenzvorschriften für die
Rohstoffindustrie und die positiven Auswirkungen auf Schwellen- und Entwicklungsländer**

Vorwort

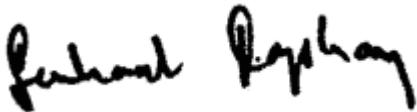
"Die Öl- und Gasindustrie kann den Ländern, in denen sie fördert, großen Wohlstand bringen. Dieser Wohlstand ist allerdings anfällig für Korruption; das Geld bleibt bei der führenden Elite, statt der Mehrheit der Bevölkerung zugutezukommen."

Das schreibt Lord John Browne in der SZ vom 22.5.2012. Er muss so etwas wissen, war er doch bis 2007 Chief Executive Officer von British Petroleum (BP).

Weiter unten im Artikel heißt es bei ihm: "Deshalb muss nun Europa die Firmen verpflichten, die Details ihrer Zahlungen an ausländischer Regierungen offenzulegen."

Das gilt für andere Rohstoffe auch. Die EU-Kommission hat einen entsprechenden Vorschlag im Rahmen der Modernisierung des (Unternehmens-) Gesellschaftsrechts vorgelegt. Und es ist wie üblich: Das Europäische Parlament hat das aufgegriffen und (initiiert durch die Berichtstatterin aus der sozialdemokratischen Fraktion, Arlene McCarthy) gegenüber dem Vorschlag verschärft. In den Trilog-Verhandlungen bremsten Ministerrat und in ihm vorneweg die deutsche Regierung jedoch bei mehr Transparenz. Trotzdem ist nun ein wichtiger Kompromiss entstanden, mit dem die EU einen weltweiten Maßstab für Transparenz im Rohstoffsektor setzt.

Ich habe mir angesichts der Brisanz des Themas dieses Briefing erarbeiten lassen, das die (umfangreichen) eher technischen Vorschriften für Bilanzregeln jedoch unberücksichtigt lässt, und das ich (jetzt aktualisiert mit Stand: Juni 2013) gerne Interessierten zur Verfügung stelle.



Bernhard RAPKAY

Mitglied des Europäischen Parlaments

Stellvertretender Vorsitzender der Sozialdemokratischen Fraktion (S&D Fraktion)

In Zusammenarbeit mit Rosa Ratering und Judith Schicklinski

Inhalt

1. Einleitung	4
2. Die Rohstoffindustrie in Entwicklungs- und Schwellenländern: Fluch der Ressourcen und Lösungsansätze durch verschärfte Transparenzanforderungen.....	5
3. Übersicht der bisherigen freiwilligen und verpflichtenden Transparenzregelungen	5
4. Die wichtigsten Neuregelungen - Positionsvergleich der am Verhandlungsprozess beteiligten Institutionen.....	7
4.1 Abgedeckte Wirtschaftssektoren & Aktivitäten.....	7
4.2. Projektspezifische Berichterstattung und Projektdefinition.....	8
4.3. Wesentlichkeitsschwelle	9
4.4. Ausnahme bei Verbot der Offenlegung im Drittland.....	9
5. Ausblick und Bewertung	10
Abkürzungsverzeichnis	11
Bibliografie.....	12
Anmerkungen.....	15

1. Einleitung

Europäische Unternehmen beziehen Rohstoffe, wie wertvolle Mineralien, Öl oder Holz, oft aus Entwicklungs- und Schwellenländern. Die für den Abbau der Rohstoffe geleisteten Zahlungen an die jeweiligen Regierungen, wie etwa bestimmte Steuern und Konzessionsabgaben, versickern jedoch oft durch Misswirtschaft, Korruption und Steuerflucht, oder werden zur Konfliktfinanzierung missbraucht – die Bevölkerung profitiert nicht vom Rohstoffreichtum ihres Landes und verbleibt in Armut. Da die Informationen über die Zahlungs- und Rohstoffströme in der Regel der Öffentlichkeit nicht zugänglich sind, ist es sowohl für die Zivilgesellschaft als auch für politische Kontrollinstanzen, wie Parlamente, schwierig bis unmöglich die Regierungen in den Entwicklungs- und Schwellenländern zur Rechenschaft zu ziehen.

Durch eine Offenlegungspflicht für Rohstoffverträge wird diesen Akteuren ein Druckmittel in die Hand gegeben. Außerdem können (mögliche) Investoren der betroffenen Unternehmen besser nachvollziehen, ob sich diese fair und transparent verhalten, und sie dazu bewegen wirtschaftlich verantwortungsvoll zu handeln und sich gegebenenfalls auch für bessere Regierungsführung einzusetzen. Die Investoren selbst profitieren zudem dadurch, dass durch die Informationen informierte Rückschlüsse über das Risikopotenzial der unterschiedlichen Standorte eines Unternehmens möglich sind, daraus auf dessen Nachhaltigkeit zu schließen ist, und so ein stabiles Investmentumfeld entsteht.

Verantwortliches Unternehmerhandeln allgemein, aber auch spezifisch im Hinblick auf Teile der Rohstoffindustrie, fördert und fordert die Europäische Union unter anderem in der im Juni-Plenum 2013 beschlossenen Novellierung der Transparenz- und Rechnungslegungsrichtlinien (2011/ 0307 (COD) , 2011 / 0308 (COD)), die sich seit 2010 im Gesetzgebungsprozess¹ befand. Generell verfolgen beide Richtlinien das Ziel, durch die Offenlegung von Informationen das ordnungsgemäße und wirksame Funktionieren des Marktes sicherzustellen und zu verbessern. Die Transparenzrichtlinie verpflichtet börsennotierte Unternehmen ihre Finanzen regelmäßig zu veröffentlichen, die Rechnungslegungsrichtlinien schreiben Kapitalgesellschaften die Erstellung eines (konsolidierten) Jahresabschlusses vor. Dabei soll der Verwaltungsaufwand für kleine und mittlere Unternehmen so gering wie möglich gehalten werden, während klare Regelungen Rechtssicherheit und -wirksamkeit garantieren. Speziell werden mit der Novellierung erstmals großen Unternehmen und Unternehmen von öffentlichem Interesse², die in der mineralgewinnenden Industrie³ und der Industrie des Holzeinschlags in Primärwäldern⁴ tätig sind, verschärfte Transparenz- und Veröffentlichungspflichten vorgeschrieben. Sie müssen nun jährlich einen länder- und projektspezifischen Bericht⁵ über an staatliche Stellen geleistete Zahlungen erstellen.

Das vorliegende Briefing konzentriert sich auf die oben genannte Transparenzanforderung an Unternehmen der Rohstoffbranche bei Zahlungen an staatliche Stellen in Entwicklungsländern. Einleitend wird dabei zuerst die Bedeutung dieser Zahlungen aufgezeigt und die daraus folgende Transparenzerfordernis erläutert. Danach werden die Wegbereiter der EU-Gesetzgebung, also die bereits existierenden freiwilligen und verpflichtenden Regelungen vorgestellt. Schließlich werden die relevantesten Teilaspekte der im Juni-Plenum 2013 beschlossenen Transparenz- und Offenlegungspflichten dargestellt. Eine vergleichende Analyse der verschiedenen Positionen der

EU-Institutionen zeigt, welche großen Erfolge das Europäische Parlament, und allen voran die S&D-Fraktion, gegen den Widerstand des Rats erreicht hat.

2. Die Rohstoffindustrie in Entwicklungs- und Schwellenländern: Fluch der Ressourcen und Lösungsansätze durch verschärfte Transparenzanforderungen

Weltweit steigt die Nachfrage nach Rohstoffen, insbesondere für bestimmte Mineralien und Metalle für Hochtechnologieprodukte, wie Mobiltelefone, Laptops oder Digitalkameras (Collier 2010). Diese Nachfrage sorgt in rohstoffreichen Staaten, von denen viele Schwellen- und Entwicklungsländer sind, für hohe Einnahmen durch den Verkauf oder Verleih von Nutzungsrechten. 2010 betrugen beispielsweise in Afrika die Einnahmen aus Öl-, Gas- und Mineralexporten 333 Mrd. USD, was ein Vielfaches der zeitgleich empfangenen Entwicklungshilfe ist (WTO 2011/OECD 2012). Unter guter Regierungsführung, mit entsprechenden Antikorruptions- und Steuergesetzen und funktionierenden Durchsetzungsmechanismen, können diese Einnahmen – wenn entwicklungsfördernd eingesetzt – zu nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung und damit Wohlstand für die breite Bevölkerung führen.

In der Realität rangieren die meisten der rohstoffreichen Länder jedoch auf den hinteren Plätzen des *Human Development Index* (HDI) der Vereinten Nationen. Korruption, Missbrauch von Steuergeldern und -systemen und illegale Kapitalflucht sind stark verbreitet und behindern potentiell Wirtschaftswachstum. In Sambia zum Beispiel betrugen die Exporteinnahmen aus dem Rohstoffsektor 2006 3 Mrd. USD, es wurden jedoch nur 50 Mill. USD an Steuern, also 1,7%, eingenommen (Knoke/Binnewies 2011). Schätzungen der OECD gehen davon aus, dass Entwicklungsländer durch Steuerflucht fast dreimal so viel an Einnahmen verlieren wie sie aus der Entwicklungszusammenarbeit erhalten (Gurría 2008).

Zusätzlich zu diesen wirtschaftlichen Faktoren geschieht die Ausbeutung der Rohstoffe in den meisten Fällen auch unter Vernachlässigung des Umwelt- und Ressourcenschutzes sowie sozialer Aspekte. Gerade die direkt betroffene Bevölkerung erfährt meist negative Umwelt- und soziale Auswirkungen ohne am Projektgewinn beteiligt zu werden. Die daraus resultierende Unzufriedenheit hat z.B. im Niger Delta (Nigeria) und Aceh (Indonesien) zu gewalttätigen Aufständen und Unabhängigkeitsbewegungen geführt (Douglas et al. 2004). In einigen Ländern spielen Rohstoffe außerdem eine entscheidende Rolle in gewalttätigen Konflikten (z.B. Demokratische Republik Kongo, Angola, Sudan). In der Fachliteratur bezeichnet man diese tragische Konstellation aus Rohstoffreichtum und Missbrauch häufig als "Fluch der Ressourcen" (Collier 2010); die Einführung von strengen Transparenzvorschriften ist ein wichtiger Schritt dahin diesen Fluch zu brechen.

3. Übersicht der bisherigen freiwilligen und verpflichtenden Transparenzregelungen

Seit Ende der 90er Jahre wurden verschiedene freiwillige Initiativen für mehr Transparenz gegründet. Eine der ersten ist die *Global Reporting Initiative* (GRI 2012), die bereits 1997 als

Gemeinschaftsinitiative der US-amerikanischen NRO *Coalition for Environmentally Responsible Economics* (CERES) und des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) entstand. Sie sieht u.a. vor, dass Unternehmen, die in mehr als einem Land tätig sind, die gezahlten Steuern für jedes Land einzeln ausweisen müssen. Die OECD schloss sich 2000 mit den *OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen* an und empfiehlt Unternehmen, „Informationen über ihre Geschäftstätigkeit, Struktur, Finanzlage und Geschäftsergebnisse“ zu veröffentlichen (OECD 2000: 22). Der Erfolg dieser nicht sehr weitreichenden Leitsätze ist allerdings strittig.

Daher wurde 2002 die Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft (EITI = *Extractive Industries Transparency Initiative*) gegründet. Sie ist die bislang weitest reichende freiwillige Regelung für mehr Transparenz und wird von der EU explizit als Wegbereiter für die eigenen Regelungen gesehen (Barroso 2011). EITI besteht aus einer weltweiten Koalition aus Regierungen, Unternehmen, Organisationen der Zivilgesellschaft, Investoren und Partnerorganisationen und hat ein Berichtssystem nach einheitlichem globalen Standard entworfen, welches durch eine Art doppelte Buchführung die Einkommenstransparenz auf Länderebene fördert: Rohstofffördernde Unternehmen legen die Zahlungen an Regierungen in Förderländern genauso offen, wie die Regierungen selbst. Das System beruht allerdings nur auf dem Prinzip des *naming and shaming* und sieht daher auch keine Sanktionen vor.

Derzeit setzen 36 rohstoffreiche Länder die EITI Vorgaben um (EITI 2012), von denen 16 alle Vorgaben erfüllen (z.B. Aserbaidschan, Ghana). Über siebzig der größten Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie berichten an EITI (z.B. Shell und BP). Darüber hinaus wird die Initiative von über achtzig globalen institutionellen Anlegern, die kollektiv über 16 Billionen USD verwalten, von Partnerinstitutionen wie der EU-Kommission oder der Afrikanischen Union, und zahlreichen Regierungen (z.B. USA, Deutschland, Frankreich) technisch und finanziell unterstützt. Diese Regierungen, sowie der Rest der G8-Staaten, bekräftigten ihren Anspruch der Zahlungsoffenlegung 2011 erneut; dies jedoch nach wie vor auf freiwilliger Basis und lediglich für die mineralgewinnende Industrie (G8 2011:16).

Bevor die Transparenz- und Rechnungslegungsrichtlinien durch das Europäische Parlament beschlossen wurden, gab es weltweit nur in Großbritannien, in Hong Kong und in den USA verpflichtende gesetzliche Regelungen zur Offenlegung von Zahlungen an Regierungen in rohstoffreichen Ländern. Mit der Börsenzulassung am *Alternative Investment Market* der Londoner Börse (LSE) müssen Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie seit 2009 jede Zahlung über 10 000 britische Pfund (ca. 12 300 EUR) offenlegen (LSE 2009: 4). Unternehmen, die an der Börse in Hong Kong zugelassen sind, müssen seit 2010 länderbezogene Berichte veröffentlichen (HKSE 2010: Chapter 18A.05(6)(c)).

Das Finanzmarktreformpaket in den USA, der so genannte Dodd-Frank-Act, enthält im Vergleich zu den Verpflichtungen der LSE und der Börse in Hong Kong sehr viel weiter reichende Bestimmungen zur Offenlegungspflicht. Seit Inkrafttreten im November 2012 verpflichtet der Dodd-Frank-Act bei der US-Wertpapieraufsichtsbehörde gemeldete Unternehmen in der mineralgewinnenden Industrie, unabhängig von ihrer Größe, zur Angabe von Zahlungen an staatliche Stellen. Dies betrifft über 1100 Unternehmen, die in Exploration, Extraktion, Verarbeitung oder dem Export beschäftigt sind oder eine Lizenz für eine der genannten Tätigkeiten erworben haben.

Zu den zu übermittelnden Informationen gehören alle Zahlungen an nationale, regionale und lokale Regierungsstellen im Drittstaat sowie an nationale US-Regierungsstellen, wobei Staatsunternehmen als Zahlungsempfänger eingeschlossen sind. Die Berichterstattung erfolgt länder- und projektspezifisch, d.h. dass die betroffenen Unternehmen die Zahlungen sowohl als Gesamtsumme, die an ein bestimmtes Land geflossen ist, als auch nach spezifischem Projekt offenlegen müssen, wobei nicht explizit definiert wird was unter „Projekt“ zu verstehen ist (vgl. 4.2). Ein weiteres Kriterium der Berichtspflicht ist die so genannte Wesentlichkeitsschwelle, also die Zahlungshöhe, ab der Unternehmen überhaupt der Transparenzanforderung nachkommen müssen. Nach dem Dodd-Frank-Act beträgt diese 100 000 USD (vgl. 4.3) (Kongress 2010). Diese und weitere Punkte spielten auch bei den Verhandlungen zur neuen europäischen Gesetzgebung eine wesentliche Rolle; sie sind von enormer Bedeutung für die Qualität der Offenlegungspflichten und sollen im nächsten Kapitel noch einmal genauer erläutert werden.

4. Die wichtigsten Neuregelungen - Positionsvergleich der am Verhandlungsprozess beteiligten Institutionen

Die Novellierung der Transparenz- und Rechnungslegungsrichtlinien wurde mit der Abstimmung des Europäischen Parlaments im Juni-Plenum 2013 abgeschlossen⁶. Die Richtlinien müssen damit bis voraussichtlich Herbst 2015 von den EU-Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt werden. Die sozialdemokratische Fraktion des Parlaments ist sehr zufrieden mit der endgültigen Fassung der Gesetze, die einen großen Erfolg darstellt: die drei EU-Institutionen hatten nämlich im vorhergegangenen Gesetzgebungsprozess mit Blick auf die Schärfe der zukünftigen Transparenzpflichten unterschiedliche Positionen vertreten. Während das Parlament den Kommissionsvorschlag begrüßte, aber als nicht weitreichend genug ansah (Parlament 2012a) - es forderte u.a. eine klare und enge Projektdefinition, die Streichung von Ausnahmen bei der Offenlegungspflicht, und die Erweiterung des Geltungsbereichs der Richtlinie auf weitere Wirtschaftssektoren (Parlament 2012b) - bemühte sich der Rat nach Kräften den Kommissionsvorschlag in eben diesen zentralen Bereichen zu schwächen. Wie die nachfolgende vergleichende Analyse jedoch zeigen wird, war es dem Parlament möglich sich in vielen der oben genannten Punkte und in anderen wichtigen Teilaspekten, die den Umfang der Berichtspflichten betreffen, im Laufe der Trilogverhandlungen durchzusetzen.

4.1 Abgedeckte Wirtschaftssektoren & Aktivitäten

Die Offenlegungspflicht für Zahlungen an alle nationalen, regionalen und lokalen Regierungsstellen in Drittstaaten und EU-Mitgliedstaaten gilt mit dem **Beschluss des Juni-Plenums** für Unternehmen der mineralgewinnenden und der Holzindustrie. Dies waren auch die Industriesektoren, die in den Richtlinienvorschlägen der **Kommission** vorgesehen waren. Auch der **Rat** unterstützte in seiner allgemeinen Ausrichtung diesen Anwendungsbereich. Im Rechtsausschuss des **Europäischen Parlaments** beschränkte sich der Berichtsentwurf des konservativen Berichterstatters zunächst ebenfalls auf die von der Kommission vorgeschlagenen

Industriesektoren. Die Sozialdemokraten (und die Grünen) drängten jedoch in ihren jeweiligen Änderungsanträgen auf Transparenzpflichten für alle Wirtschaftssektoren. Eine solche Ausweitung wäre nur konsequent gewesen, da es selbstverständlich aufgrund mangelnder Offenlegungspflichten auch in anderen Sektoren zu erheblicher Korruption und Steuerflucht kommen kann und kommt. Letztendlich konnte man sich im endgültigen Bericht des Rechtsausschusses zumindest auf die Ausweitung der länderspezifischen Berichterstattung auf den Bau-, den Telekommunikations- und den Bankensektor einigen - der Widerstand des Rats während der Trilogverhandlungen verhinderte aber, dass diese wichtige und weitreichende Forderung in den im Juni beschlossenen, endgültigen Gesetzestext aufgenommen wurde.⁷

Zusätzlich wird in den beiden Richtlinien genau festgelegt für welche Aktivitäten die Berichterstattungspflichten gelten. Das ist wichtig, weil nur ein möglichst umfassender Katalog aller Aktivitäten in der Verarbeitungskette - von der Exploration bis zum Endprodukt - wirkliche Transparenz schafft. Die im **Plenum beschlossenen Richtlinien** umfassen die Exploration, Sondierung, Entdeckung, Weiterentwicklung und Gewinnung von Ressourcen. Somit konnte das **Parlament** zwar die Ergänzung des Kommissionsvorschlags um "Sondierung" erwirken, allerdings wäre der Einschluss weiterer Stationen der Wertschöpfungskette wünschenswert gewesen - im Vergleich beinhaltet der Dodd-Frank-Act auch Verarbeitung und Exportaktivitäten.⁸

4.2. Projektspezifische Berichterstattung und Projektdefinition

Im **Plenum** wurde beschlossen, dass den Transparenzanforderungen länder- und projektspezifisch nachgekommen werden muss. Im Vergleich zu der äquivalenten Anforderung des US-Dodd-Frank-Acts müssen die betroffenen Unternehmen nach EU-Recht zusätzlich bei der projekt- und länderspezifischen Berichterstattung die Art der Zahlung (z.B.: bestimmte Steuern, Lizenzgebühren, Dividenden oder Boni) offenlegen. Die Kombination aus länder- und projektspezifischer Berichterstattungspflicht, das bestätigen auch viele NRO, ist unerlässlich damit die lokale Bevölkerung besser Rechenschaft von ihrer Regierung einfordern kann und zum Beispiel im Ausgleich von lokalen Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Gesundheit profitiert. Das **Parlament** hatte diese wirklich wichtige Forderung im Trilog gegen den **Rat** durchgesetzt, der eine weitaus vagere Formulierung wollte. Der Vorschlag des Rats hätte ein erheblich niedrigeres Transparenzniveau bedeutet, weil die Unternehmen die Zahlungen von bestimmten Projekten dann lediglich in einer gesonderten Projektliste für jede staatliche Stelle hätten aufführen müssen. Somit wäre keine direkte Verbindung einer bestimmten Zahlung mit einem bestimmten Projekt möglich gewesen (Rat 2012: Art. 38).

Die Anforderungen der projektspezifischen Berichterstattung bedürfen allerdings einer klaren Definition des Begriffs "Projekt", da eine unklare Definition dazu hätte führen können, dass jedes Unternehmen seine eigene Projektdefinition verfasst. Damit hätten die Offenlegungspflichten ganz umgangen, bzw. zumindest, durch mangelnde Vergleichbarkeit und Zuordnungsmöglichkeit, stark verwässert werden können. Im Gegensatz zum **Kommissionsentwurf** und der allgemeinen Ausrichtung des **Rates**, umfasst ein Projekt nunmehr nicht nur weitläufig definierte Tätigkeiten der untersten Ebene eines Unternehmens, sondern konkret alle Verträge, Lizenzen, Mietverträge und ähnliche rechtsverbindliche Vereinbarungen durch die Zahlungsverpflichtungen mit Regierungen eingegangen wurden.

4.3. Wesentlichkeitsschwelle

Wie bereits erläutert, bestimmt die Wesentlichkeitsschwelle die Zahlungssumme, ab der die von den Richtlinien erfassten Unternehmen der Offenlegungspflicht nachkommen müssen. Je höher die Wesentlichkeitsschwelle, desto geringer das Transparenzniveau, da durch eine zu hohe Schwelle zu viele Zahlungen von den Anforderungen der Richtlinie ausgenommen wären.

Nach **Parlamentsbeschluss** ist die Wesentlichkeitsschwelle dank der harten Verhandlungsstrategie des **Europäischen Parlaments** nun auf 100 000 EUR festgelegt. Trotz der ursprünglichen Forderungen von 80 000 EUR⁹, ist dies mit Blick auf den Kommissionsvorschlag und den Rat als großer Erfolg zu verbuchen, da die Kommissions- und Ratsvorschläge weit von dieser Schwelle entfernt waren: Während die **Kommission** eine Veröffentlichung ab einer "wesentlichen Höhe" vorsah, die später durch einen delegierten Rechtsakt definiert werden sollte, schlug der **Rat** eine absolute Schwelle von 500 000 EUR vor (*KOM (2011) 684*: / Rat 2012: (33)). Ein solch hoher Schwellenwert legt den Verdacht nahe, dass der Rat sich an Forderungen der Öl- und Gasproduzenten von 1 Mill. EUR orientierte (OGP 2012). Diese hatten argumentiert, dass durch die erhöhte Transparenz in Form von detaillierter projekt- und länderspezifischer Berichterstattung und niedriger Wesentlichkeitsschwelle Wettbewerbsnachteile entstünden, Konkurrenten Einblicke in Unternehmensstrategien gewährt würden und die Umsetzung kostenintensiv würde (z.B. OGP 2012). Diese Argumente können jedoch allesamt entkräftet werden, da keine wirtschaftlich sensiblen Daten unter die Veröffentlichungspflicht fallen und nur Daten erhoben werden, die Unternehmen in der Regel ohnehin erheben. Zusätzlich kann von Wettbewerbsnachteilen keine Rede sein: ein Großteil der größten Unternehmen der Öl-/ Gas- und Bergbauindustrie fallen bereits unter die US-Regelungen. In Kombination mit den EU-Regelungen ist so nun ein Großteil der globalen mineralgewinnenden Industrie und Forstwirtschaft abgedeckt.¹⁰

4.4. Ausnahme bei Verbot der Offenlegung im Drittland

Die im **Juni-Plenum** beschlossenen Gesetzestexte enthalten keine Ausnahme für die Berichtspflicht für Zahlungen an Länder, deren Gesetze eine Offenlegung der geleisteten Zahlungen verbieten (*KOM (2011) 684*: Art. 38, 5.). Dies war ursprünglich im Richtlinienvorschlag der **Kommission** so vorgesehen, um zu verhindern, dass Unternehmen für die Erfüllung des EU-Rechts strafrechtlich in Drittländern belangt werden können. Erwartungsgemäß hatte der **Rat** sich in seiner allgemeinen Ausrichtung ebenfalls für eine solche Ausnahme ausgesprochen. Im **Parlament** setzte sich jedoch allen voran die Sozialdemokratin Arlene McCarthy für die Streichung der Ausnahme ein, da ein solches Schlupfloch schnell zu Missbrauch führen könne, da dadurch Anreize für korrupte Regierungen geschaffen würden, entsprechende Gesetze erst zu verabschieden.

5. Ausblick und Bewertung

Mit dem im Juni 2013 im Plenum beschlossenen Gesetzestext, hat die EU einen bahnbrechenden Schritt hin zu mehr Transparenz im Rohstoffsektor getan. Sie hat wirkungsvolle Transparenzregelungen geschaffen, die Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie und Forstwirtschaft hart in die Pflicht nehmen. Die Regelungen sind ein wichtiges Druckmittel für die Menschen in ressourcenreichen Ländern, Korruption aufzudecken, Regierungen zu verpflichten die Einnahmen aus dem Rohstoffgeschäft entwicklungsfördernd einzusetzen und Unternehmen zu verantwortungsvollen wirtschaftlichen Handeln zu zwingen.

Es ist zu hoffen, dass die EU-Gesetzgebung einen positiven Einfluss auf andere Länder (z.B. Australien, Canada, China) ausübt, so dass diese ähnliche Gesetze wie sie nun in der EU (und den USA) gelten verabschieden. Langfristig entstünde so ein globaler Gesetzesstandard, der den "Fluch der Ressourcen" in den Entwicklungsländern beendet.

Trotzdem bleibt zu bedenken, dass gesetzliche Transparenzpflichten nur notwendige aber nicht hinreichende Bedingung für eine nachhaltige Entwicklung der Entwicklungsländer ist. Es bedarf darüber hinaus dem politischen Willen der Regierungen dieser Länder. Auch muss die Offenlegung von Zahlungen durch weitere Maßnahmen auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen und der Rohstoffgovernance ergänzt werden. Hierzu gehören die Etablierung elektronischer Erfassungssysteme¹¹ zur Aufbereitung der Daten, das Verfügbarmachen der Informationen für die Bevölkerung (einschließlich der direkt von Unternehmenstätigkeiten Betroffenen), das Erreichen einer stärkeren Bürgerbeteiligung an den politischen Entscheidungsprozessen sowie die Verbesserung der Zusammenarbeit und des Monitorings der nationalen, regionalen und lokalen Regierungsebenen (Mildner/Wasserberg 2012). Angesichts der schwierigen politischen und wirtschaftlichen Lage vieler ressourcenreicher Entwicklungsländer sind dies große Herausforderungen. Die Unterstützung bei deren Bewältigung könnte eine sinnvolle Aufgabe für die in diesen Ländern bereits etablierte Entwicklungszusammenarbeit sein.

Abkürzungsverzeichnis

BP	British Petrol
CERES	Coalition for Environmentally Responsible Economics
Dodd-Frank Act	US Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
Parlament	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EUR	Euro
Eurodad	European Network on Debt and Development
Holzindustrie	Industrie des Holzeinschlags in Primärwäldern
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KOM	Europäische Kommission
GRI	Global Reporting Initiative
HDI	Human Development Index
HKSE	Hong Kong Stock Exchange
Kongress	Kongress der Vereinigten Staaten von Amerika
LSE	London Stock Exchange
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
Rat	Rat der Europäischen Union
RR	Rechnungslegungsrichtlinien (78/660EWG / 83/349/EWG)
TR	Transparenzrichtlinie (2004/109/EG), 2007 ergänzt mit Durchführungsbestimmungen zu bestimmten Vorschriften (2007/14/EG)
USD	US Dollar
WTO	World Trade Organization

Bibliografie

2011/0307 (COD): Europäisches Parlament: Legislative Beobachtungsstelle / Procedure File. Securities: issuers trading on a regulated market, transparency requirements. URL:

[http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0307\(COD\)&l=en](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0307(COD)&l=en)

2011/0308 (COD): Europäisches Parlament: Legislative Beobachtungsstelle / Procedure File. Company law: annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings. URL:

[http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0308\(COD\)&l=en](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0308(COD)&l=en)

2010/2102(INI): Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern bei der Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. März 2011 zu Steuerwesen und Entwicklung – Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern bei der Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich. Brüssel. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:199E:0037:0048:DE:PDF>

2009/28/EG: Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG. URL:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:de:PDF> [04.12.2012].

2007/14/EG: Richtlinie 2007/14/EG der Kommission vom 8. März 2007 mit Durchführungsbestimmungen zu bestimmten Vorschriften der Richtlinie 2004/109/EG zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel an einem geregelten Markt zugelassen sind. URL:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:069:0027:0036:DE:PDF> [04.12.2012].

2004/109/EG: Richtlinie 2004/109/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2004 zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, und zur Änderung der Richtlinie 2001/34/EG. URL:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:390:0038:0057:DE:PDF>. [04.12.2012].

83/349/EWG: Siebente Richtlinie des Rates vom 13. Juni 1983 aufgrund von Artikel 54 Absatz 3 Buchstabe g) des Vertrages über den konsolidierten Abschluss (83/349/EWG). Brüssel. URL:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1983:193:0001:0017:DE:PDF> [04.12.2012].

78/660/EWG: Vierte Richtlinie des Rates vom 25. Juli 1978 aufgrund von Artikel 54 Absatz 3 Buchstabe g) des Vertrages über den Jahresabschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen (78/660/EWG). Brüssel. URL:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1978L0660:20090716:DE:PDF> [04.12.2012].

Barroso, José Manuel (2011) : Lutter contre l'opacité des industries extractives. In : *Libération*, 24.05.2011. URL : <http://www.liberation.fr/monde/01012339133-lutter-contre-l-opacite-des-industries-extractives> [05.12.2012].

Collier, Paul (2010): *The Plundered Planet. Why We Must – and How We Can – Manage Nature for Global Prosperity*. Oxford: Oxford University Press.

Douglas, Orono et al. (2004): *Oil and militancy in the Niger Delta. Terrorist Threat or Another Colombia?* Niger Delta, Economies of violence, Working Paper no. 4. Berkeley / Washington DC / Port Harcourt: Institute of International Studies, University of California / The United States Institute of Peace / Our Niger Delta. URL: <http://oldweb.geog.berkeley.edu/ProjectsResources/ND%20Website/NigerDelta/WP/4-DouglasVonOkonta.pdf> [02.01.2013].

EITI (2012): *EITI Countries*. URL: <http://eiti.org/countries> [26.12.2012].

Eurodad (2011): *Exposing the lost billions. How financial transparency by multinationals on a country by country basis can aid development*. URL: http://eurodad.org/uploadedfiles/whats_new/reports/cbc%20report.pdf [05.12.2012].

GRI (2012): URL: <https://www.globalreporting.org/Pages/default.aspx> [26.12.2012].

Gurría, Angel (2008): The global dodgers. Commitment to aid flows must be combined with a crackdown on tax havens, and Britain can do more. In: *The Guardian*, 27.11.2008. URL: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/nov/27/comment-aid-development-tax-havens> [05.12.2012].

G8 (2011): *Deauville G8 Declaration. Renewed commitment for freedom and democracy*. G8 Gipfeltreffen, 26./27.05.2011. URL: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/deauville-g8-declaration_en.pdf [06.12.2011].

HKSE (2010): *Amendments to GEM Listing Rules*. In Kraft getreten am 03.06.2010. URL: http://www.hkex.com.hk/eng/rulesreg/listrules/gemrulesup/Documents/gem34_miner.pdf [06.12.2012].

Knoke, Irene / Binnewies, Jan (2011): *Wem nutzt der Rohstoffreichtum? Für mehr Balance in der Rohstoffpolitik*. Siegburg: Südwind Institut für Ökonomie und Ökumene. URL: http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2011/2011-33_Wem_nutzt_der_Rohstoffreichtum_F%C3%BCr_mehr_Balance_in_der_Rohstoffpolitik.pdf [05.12.2012].

KOM (2011) 683: *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2004/109/EG zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, sowie der Richtlinie 2007/14/EG (Durchführungsbestimmungen) der Kommission*. KOM (2011) 683 endgültig, 25.10.2011. Brüssel. URL: http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/transparency/modifying-proposal/20111025-provisional-proposal_de.pdf [04.12.2012].

KOM (2011) 684: *Vorschlag für eine Richtlinie über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen: Vierte Richtlinie 78/660/EWG des Rates über den Jahresabschluss und siebente Richtlinie 83/349/EWG des Rates über den konsolidierten Abschluss, Vorschlag zur Überarbeitung der Rechnungslegungsrichtlinien*. KOM (2011) 0684, 25.10.11. Brüssel. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0684:FIN:DE:PDF> [04.12.2012].

KOM (2010) 243: *Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Anwendung der Richtlinie 2004/109/EG zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind*. KOM(2010)243 endgültig, 27.05.2010. Brüssel. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0243:FIN:DE:PDF> [04.12.2012].

Kongress (2010): *US Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*. H.R. 4173. 05.01.2010. URL: <http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf> [06.12.2012].

LSE (2009): *Note for mining and oil & gas companies – June 2009*. URL: <http://www.londonstockexchange.com/companies-and-advisors/aim/advisers/rules/guidance-note.pdf> [06.12.2012].

Mildner, Stormy-Annika / Wasserberg, 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 43, Juli 2012. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik. URL: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A43_mdn_wsb.pdf [08.12.2012].

OECD (2012): *Development aid at a glance. Statistics by region. 2. Africa*. URL: <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/42139250.pdf> [05.12.2012].

OECD (2000): *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Neufassung 2000*. http://economie.fgov.be/fr/binaries/E4_oecd_guidelines_de_tcm326-63749.pdf [06.12.2012].

OGP (2012): *Effective transparency of extractive industry payments to government within the Accounting and Transparency Directives*. Juni 2012. URL: <http://www.ogp.org.uk/news/position-papers/> [08.12.2012].

Parlament (2012a): *Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2004/109/EG zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, sowie der Richtlinie 2007/14/EG der Kommission*. COM(2011)0683 - C7-0380/2011 - 2011/0307(COD). Rechtsausschuss, Berichterstatterin: Arlene McCarthy, 27.09.2012. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2012-0292+0+DOC+PDF+V0//DE> [25.02.2013].

Parlament (2012b): *Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter*

Rechtsformen. COM(2011)0684 – C7-0393/2011– 2011/0308(COD). Rechtsausschuss, Berichterstatter: Klaus-Heiner Lehne, 25.09.2012. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2012-0278+0+DOC+PDF+V0//DE> [07.01.2013].

Rat (2012): A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats zum *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen - Allgemeine Ausrichtung*. Interinstitutionelles Dossier: 2011/0308 (COD), 19.06.2012. Brüssel. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/12/st11/st11442.de12.pdf> [07.01.2013].

WTO (2011): *International Trade Statistics 2011*. Genf. URL: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2011_e/its2011_e.pdf [05.12.2012].

Anmerkungen

¹ Der Änderungsvorschlag der Transparenzrichtlinie (KOM(2011)683) basiert auf Richtlinie 2004/109/EG, welche durch Richtlinie 2007/14/EG der Kommission ergänzt wurde. Die Novellierung der Rechnungslegungsrichtlinien (KOM (2011) 684) fasst die sogenannte Vierte und Siebente Rechnungslegungsrichtlinie (78/660/EWG & 83/349/EWG) zusammen. Die Trilogverhandlungen zu beiden Dossiers wurden im Mai abgeschlossen, die Abstimmung im Parlament folgte im Juni-Plenum.

² „Unternehmen von öffentlichem Interesse“ sind Unternehmen, die unter das Recht eines Mitgliedstaats fallen und deren übertragbare Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt eines Mitgliedstaats im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Nummer 14 der Richtlinie 2004/39/EG zugelassen sind, Kreditinstitute im Sinne von Artikel 1 Nummer 1 der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. März 2000 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute (1) und Versicherungsunternehmen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 91/674/EWG. Die Mitgliedstaaten können auch andere Unternehmen zu Unternehmen von öffentlichem Interesse bestimmen, beispielsweise Unternehmen, die aufgrund der Art ihrer Tätigkeit, ihrer Größe oder der Zahl ihrer Beschäftigten von erheblicher öffentlicher Bedeutung sind. (2006/ 43/ EG: Art. 2)

³ Die mineralgewinnende Industrie umfasst den Erdöl-, Erdgas- und Bergbausektor.

⁴ Zur Industrie des Holzeinschlags in diesen Wäldern gehören „Rodung, selektiver Holzeinschlag oder Ausdünnung in Gebieten, die Primärwald umfassen und entsprechend eingestuft sind, oder andere Beeinträchtigungen [...] durch Bergbau und die Exploration oder Förderung von Mineralien, Wasser, Erdöl oder Erdgas oder sonstige störende Eingriffe“ (KOM (2011) 683: 10, Fußnote 18). Primärwald ist Wald „mit einheimischen Arten, in denen es kein deutlich sichtbares Anzeichen für menschliche Aktivität gibt und die ökologischen Prozesse nicht wesentlich gestört sind“ (2009/28/EG: 37).

⁵ Die länderspezifische Berichterstattung unterscheidet sich von der üblichen Finanzberichterstattung. Statt zusammengefasster allgemeiner Angaben liefert sie Informationen über Zahlungen, die ein Unternehmen in einem bestimmten Land, in dem es tätig ist, leistet. Diese geben z.B. Aufschluss über das finanzielle Gewicht des Unternehmens im betreffenden Land. Großbritannien hat diese Regelung bereits 2009 eingeführt (LSE 2009). Der beschlossene Text verlangt die Offenlegung der Zahlungen an die jeweilige Regierung sowohl in der Gesamtsumme als auch nach Art der Zahlung. "Projektspezifische Berichterstattung" stellt den direkten Zusammenhang zwischen einer bestimmten Zahlung und einem bestimmten Projekt dar. Der beschlossene Text verlangt auch hier die Offenlegung der Zahlungen für ein bestimmtes Projekt sowohl in der Gesamtsumme als auch nach Art der Zahlung (Art. 38 der Rechnungslegungsrichtlinie).

⁶ Eine formale Bestätigung des Rates steht noch aus, ist allerdings nach den Regeln der Kompromissfindung im Trilog zeitnah zu erwarten. Es kann also davon ausgegangen werden, dass

die nun beschlossenen Inhalte und Formulierungen dem letztendlichen Gesetzestext entsprechen werden, der auch im offiziellen Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht werden wird.

⁷ Stattdessen konnte das Parlament zumindest die Aufnahme einer Überprüfungsklausel durchsetzen. Nach dieser wird die Kommission ermächtigt, in der Zukunft eine mögliche Ausweitung auf weitere Sektoren zu prüfen.

⁸ Auch hier konnte das Parlament für die Zukunft eine mögliche Ausweitung auf weitere Aktivitäten in der Überprüfungsklausel durchdrücken.

⁹ Diese Schwelle, die nur knapp über der des Dodd-Frank Act (78 000 EUR) liegt, entspricht der Forderung zahlreicher NRO wie beispielsweise Oxfam. Sie liegt jedoch höher als die, die andere NRO wie beispielsweise PWYP fordern. Letztere orientieren sich am Schwellenwert für die Offenlegungspflicht des *LSE Alternative Investment Market* von 15 000 EUR.

¹⁰ Das Parlament setze darüber hinaus eine Anti-Umgehungsklausel im Kompromisstext durch. Diese verhindert, dass Unternehmen Zahlung oder Aktivitäten künstlich teilen oder zusammenfassen können, um die Pflicht zur Offenlegung zu umgehen.

¹¹ Ein einheitliches europäisches Speichersystem, das die zentralen Speichersysteme der Mitgliedstaaten verbindet, soll bis 2018 entstehen.