

TRANSPARENZ IM ROHSTOFFSEKTOR.

HANDLUNGSBEDARF IN EUROPA – DIE DEUTSCHE REGIERUNG IST GEFRAGT

HINTERGRUND

Warum wir mehr Transparenz im Rohstoffsektor brauchen

Viele Entwicklungsländer, gerade auch in Sub-Sahara-Afrika, verfügen über große Vorkommen an natürlichen Rohstoffen. Damit haben sie beste Chancen, die Entwicklung ihrer Länder zu finanzieren. Das aus diesem Ressourcenreichtum entstehende Vermögen wird allerdings häufig von verantwortungslosen Regierungen für fragwürdige Zwecke missbraucht; der Lebensstandard der Bevölkerung wird damit nicht verbessert. Oft haben die Bürger wenig oder gar keine Informationen darüber, wie hoch die Einnahmen sind, die ihre Regierung aus den Rohstoffgeschäften erhält. Dieser Mangel an Transparenz bedingt oftmals schlechte Regierungsführung und Misswirtschaft, was wiederum Armut und gewaltsame Konflikte befördert.

2008 betrug der Export von Öl und Mineralien aus Afrika knapp 283 Milliarden Euro. Dies ist fast das Neunfache der jährlichen Entwicklungszusammenarbeit (31,6 Milliarden Euro) und mehr als das Zehnfache des landwirtschaftlichen Exports (27,2 Milliarden Euro). Die Nachfrage nach Rohstoffen wird in Zukunft noch steigen. Dadurch werden auch die unentdeckten Rohstoffvorräte Afrikas in den Fokus rücken. Der Entwicklungsökonom Paul Collier zeigt in seinem Buch „The Plundered Planet“ (2010) anhand von OECD-Zahlen, dass es im Jahr 2000 unterirdische Ressourcenvorkommen im Wert von 82.000 Euro pro km² in den OECD Ländern gab – die afrikanischen unterirdischen Ressourcenvorkommen wurden hingegen nur auf 17.000 Euro pro km² taxiert.¹ Laut Collier liegt dies daran, dass drei Viertel der Ressourcen in den ärmsten Ländern noch gar nicht entdeckt worden sind. So wurden etwa in Sambia noch keine natürlichen Rohstoffe weiter als 17km abseits von einer Hauptstraße entdeckt.² Dies wird nicht mehr lange so bleiben. Bei ihrer Suche nach Rohstoffen werden Förderunternehmen zunehmend bisher unentdeckte Vorkommen ausbeuten. Damit Einkünfte aus dem Rohstoffsektor in Zukunft entwicklungsfördernd genutzt werden, müssen Regelungen zu mehr Transparenz in naher Zukunft eine große Rolle spielen. Die auf Freiwilligkeit beruhende „Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft“ (EITI) hat in einigen Ländern bereits Fortschritte bei der Berichterstattung auf Seiten der EITI-Länder erzielt. Verpflichtende Transparenz auf Unternehmensseite muss jetzt dazukommen, um die staatlichen Angaben überprüfbar zu machen.

Neue Transparenzregeln in der US-Gesetzgebung

Am 21. Juli 2010 trat in den Vereinigten Staaten der „Dodd-Frank-Gesetzesentwurf“ in Kraft. Darin wurde die bis dato umfassendste Finanzreform des Landes geregelt. Das neue Gesetz enthält auch eine Bestimmung, die jedes an der US-Börse notierte Rohstoffunternehmen verpflichtet, Geldflüsse offenzulegen. In ihren Jahresberichten an die US-Wertpapieraufsichtsbehörde SEC muss nun aufgeführt werden, welche Beträge an ausländische Regierungen gingen. Alle Rohstoffunternehmen, die auf den Kapitalmärkten der USA aktiv werden wollen, müssen demnach sämtliche Lizenzzahlungen, Steuern sowie Abgaben für jedes einzelne Land projektgenau offenlegen. Die SEC hat einen Konsultationsprozess zu den Durchführungsbestimmungen inzwischen abgeschlossen, und deren Veröffentlichung steht bevor.

Hong Kong hat eine ähnliche Reform umgesetzt: Die Börse in Hong Kong, an der einige asiatische Großkonzerne notiert sind, verlangt nun von Bergbaukonzernen, die neu an der Börse registriert werden wollen, sämtliche „Zahlungen an Regierungen der Herkunftsländer“ offenzulegen.

Auch für chinesische Unternehmen ist das Thema relevant. Im Rahmen von EITI haben chinesische Firmen bereits in der Vergangenheit einige Zahlungen transparent gemacht. Damit haben sie ihre grundsätzliche Bereitschaft zu einer Zusammenarbeit bei Transparenzinitiativen gezeigt.³ Zukünftig wird sich dies notwendigerweise verstärken, da auch chinesische Unternehmen, wie Petrochina Company Ltd. (eine Tochter der an der US-Börse notierten China National Petroleum Company), CNOOC und Sinopec von den neuen, verpflichtenden Transparenzregeln in den USA betroffen sind.

¹ Paul Collier, „The Plundered Planet“, 2010, p. 65f

² Ebd.

³ So hat beispielsweise CNPC in Mauretanien Finanzen offengelegt; www.eitransparency.org

Was geschieht auf europäischer Ebene?

Durch die Entwicklungen in den USA haben auch in Europa entsprechende Diskussionen Fahrt aufgenommen: Der EU-Kommissar für Binnenmarkt, Michel Barnier, wird voraussichtlich noch vor der Sommerpause 2011 eine Mitteilung der Europäischen Kommission vorlegen, die dann als Grundlage zur Änderung der Transparenzrichtlinie dienen soll. Verbindliche Transparenzvorschriften auf EU-Ebene nach dem Vorbild des Dodd-Frank Act werden von einer wachsenden Zahl europäischer Regierungen unterstützt, u.a. den Regierungen Frankreichs und Großbritanniens.

„Wir werden die Rohstoffindustrie verpflichten, transparent zu sein. Wir müssen faire und wirksame globale Spielregeln aufstellen.“

EU Kommissar Barnier in der Financial Times, 20. März 2011

„Im Oktober wird die Europäische Kommission einen Gesetzesvorschlag zur Änderung der Transparenzrichtlinie unterbreiten, um darin verpflichtende Offenlegungsregeln für Zahlungen in der Rohstoffindustrie aufzunehmen.“

Kommissionspräsident Barroso in der „Libération“, 24. Mai 2011

„Ich habe entschieden, die Europäische Union aufzufordern, so schnell wie möglich gesetzliche Regelungen zu verabschieden, welche Unternehmen der Rohstoffindustrie verpflichten, zu veröffentlichen, was sie an Gastregierungen zahlen.“

Präsident Sarkozy in einem Brief an den Sänger Bono, 29. Januar 2011

„Großbritannien wird aktiv für die Einführung verbindlicher Offenlegungsregelungen auf EU-Ebene eintreten.“

Der britische Finanz- und Wirtschaftsminister George Osborne, 5. März 2011

Und Deutschland?

Die deutsche Industrie ist einer der größten Rohstoffabnehmer weltweit. Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) bezifferte den Wert der Rohstoffimporte Deutschlands im Jahr 2009 auf rund 86 Milliarden Euro. Für 2010 erwartet sie einen deutlichen Anstieg.⁴ Die Anbieter, von denen deutsche Unternehmen wichtige Rohstoffe abnehmen, bezahlen hohe Geldsummen, um Rohstoffe wie Öl, Gas und Minerale ausbeuten zu können. Die Bundesregierung bietet deutschen Unternehmen im Rahmen ihrer neuen Rohstoffstrategie darüber hinaus nun stärkere Anreize, um selber in die Ausbeutung von Rohstoffen zu investieren. Dabei sollte Transparenz von Anfang an verankert sein, um Korruption im Umfeld deutscher Investitionen soweit wie möglich zu verhindern. Entsprechende Zielsetzungen in der im Oktober 2010 vorgelegten Ressourcenstrategie müssen mit Leben gefüllt werden. Die Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Gudrun Kopp, hat sich aus entwicklungspolitischer Sicht unterstützend geäußert. Das federführende Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hingegen will vor der Positionierung erst den Kommissionsvorschlag abwarten. Dies ist auch insofern unverständlich, als der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) sich bereits unterstützend zu diesen Regelungen äußert.⁵ Während also Frankreich und Großbritannien durch ihre eindeutig positive Festlegung der Kommission den Rücken stärken, vernehmen die europäischen Partner von deutscher Seite vornehmlich Schweigen. **Deutschland sollte diese Zurückhaltung aufgeben** und mit den europäischen Partnern Reformen für verpflichtende Offenlegungsregeln für die Rohstoffindustrie fordern. Das Bundeskanzleramt ist nun gefragt, eine positive deutsche Haltung herbeizuführen. Ein guter Anlass dazu ist die Reise der Bundeskanzlerin vom 14.–16. Juli, die sie unter anderem in die Rohstoffabbauländer Angola und Nigeria führen wird.

Um dem internationalen Anliegen gerecht zu werden, sollte die überarbeitete Transparenz-Richtlinie mindestens dem Regelungsniveau der USA durch den Dodd-Frank Act entsprechen. Das bedeutet, dass als absolutes Minimum drei Aspekte berücksichtigt werden sollten. Erstens sollte es keine Ausnahmeregelungen, beispielsweise für kleinere Firmen, geben. Zweitens sollte eine projektgenaue Rechnungslegung („project-by-project-reporting“) angestrebt werden. Drittens sollten alle Zahlungsarten von Unternehmen an Gastregierungen von der Richtlinie erfasst werden.

⁴ http://www.bgr.bund.de/nn_1871890/DE/Themen/Min__rohstoffe/Rohstoffagentur/newsletter__02__2010__rohstoffagentur.html?__nnn=true

⁵ Bei einer öffentlichen Sitzung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im Deutschen Bundestag am 8. Juni 2011 sagte der BDI-Abteilungsleiter Oliver Wieck: „Wir werden „Dodd-Frank“ in der EU mit unterstützen. Transparenz und die Bekämpfung von Korruption ist im Interesse des BDI, und mit unseren Möglichkeiten unterstützen wir das.“