

Öffentliche Anhörung zum Regierungsentwurf des Bilanzrichtlinien- Umsetzungsgesetzes (BilRUG)

Umsetzung des Kapitels 10 der EU- Bilanzrichtlinie in deutsches Recht

Hier: Neue Berichtspflichten von Unternehmen des Rohstoffsektors

Stellungnahme Dr. Heidi Feldt, Beratung für entwicklungspolitische Prozesse

Wohl noch nie haben sich entwicklungspolitische Organisationen so intensiv mit einer Bilanzrichtlinie der EU und deren Umsetzung in die nationale Gesetzgebung auseinandergesetzt wie mit der vorliegenden.

Dies ist dem Kapitel 10 der EU Bilanzrichtlinie geschuldet, das Informationspflichten für die mineralergewinnende Industrie (Bergbau-, Erdöl-/Erdgasunternehmen) und Unternehmen, die Holzeinschlag in Primärwäldern betreiben, vorschreibt.

Die Umsetzung der Bilanzrichtlinie ist von entwicklungspolitischer Relevanz:

Der Abbau von metallischen und nicht-metallischen Rohstoffen sowie die Förderung von Erdöl- und Erdgas sind in über 50 Entwicklungsländern ein entscheidender Wirtschaftsfaktor, der es diesen Ländern ermöglichen könnte, mehr eigene Gelder für Bildung, Gesundheitsversorgung und Infrastruktur zu mobilisieren. Doch leider stellen Bestechung und Korruption nach wie vor erhebliche Entwicklungshemmnisse dar.

Die Bergbau- und Erdöl-/Erdgasindustrie gelten als Industriesektoren, die besonders korruptionsanfällig sind. In dem Perceptionsindex von Transparency International über die Bestechung durch Wirtschaftsunternehmen rangiert der Erdöl-, Erdgas- und Bergbausektor auf den Rängen mit sehr hoher Bestechungsvermutung.¹

Transparenz der Zahlungsströme kann dazu beitragen, dass Korruption und Bestechung in diesem Industriesektor verringert werden und in der Konsequenz mehr Einnahmen aus dem Rohstoffsektor der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eines rohstoffreichen Landes zu gute kommen.

Ich möchte in meiner Stellungnahme kurz auf folgende Punkte eingehen:

1. Synergien zwischen der neu geschaffenen Informationspflicht für die extractive Industrie in der EU Bilanzrichtlinie und der bereits existierenden Extractive Industry Transparency Initiative (EITI),
2. Der Stand der Gesetzgebung zu Informationspflichten der extractiven Industrie in anderen OECD Ländern außerhalb der EU
3. Die Umsetzung der Richtlinie im Regierungsentwurf.

¹ Bribe Payers Index Report, 2011, <http://www.transparency.org/bpi2011/results>

1. EITI / Bilanzrichtlinie

In der Diskussion um das Kapitel 10 der EU Bilanzrichtlinie wurde von Industrieseite häufig darauf verwiesen, dass es mit EITI bereits ein freiwilliges und effektives Instrument für Transparenz im Rohstoffsektor gäbe und eine gesetzliche Informationspflicht die Bedeutung von EITI mindern würde. Meiner Meinung nach ist das Gegenteil der Fall:

Zum einen sind längst nicht alle rohstoffreichen Länder EITI beigetreten (wie z.B. Angola oder Äquatorial-Guinea) und nicht alle Rohstoffunternehmen legen ihre Zahlungen offen. Verbindliche Informationspflichten sind daher eine wichtige Weiterentwicklung des EITI Ansatzes, wenn man einen internationalen Transparenzstandard schaffen will.

Zum anderen ist **Transparenz zwar eine wichtige Voraussetzung für Korruptionsbekämpfung, jedoch ist sie als einzelne Maßnahme nicht ausreichend**. Um einen Beitrag zur Korruptionsprävention leisten zu können, müssen die Zahlen, die aufgrund der neuen Informationspflicht für die extraktive Industrie in der Bilanzrichtlinie (und durch die EU Transparenzrichtlinie, deren Umsetzung in deutsches Recht zur Zeit als Referentenentwurf vorliegt) veröffentlicht werden, von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Parlamenten in rohstoffreichen Ländern genutzt werden. Sie können damit von Regierungen und Unternehmen Rechenschaft über die Zahlungen und Verwendung der Gelder aus dem Rohstoffsektor fordern. Für Transparenz im Rohstoffsektor haben sich weltweit über 600 Nichtregierungsorganisationen in dem Publish What You Pay- Netzwerk zusammengeschlossen. Viele der Organisationen arbeiten in den nationalen Multistakeholder Komittes der jeweiligen EITI Länder mit. Sie sind die Organisationen, die die Zahlen interpretieren können und verwenden werden. Durch die Bilanzrichtlinie werden nicht nur Zahlen generiert, sondern diese Zahlen werden genutzt.

Dies ist meiner Meinung nach einer der wichtigsten **Synergien**, die sich aus der **Extractive Industry Transparency Initiative (EITI)** und den verbindlichen Informationspflichten für Rohstoffunternehmen ergibt.

EITI und verbindliche Transparenzregeln sind daher sinnvolle, sich ergänzende Maßnahmen, um einen internationalen Transparenzstandard zu etablieren und um Korruption bekämpfen zu können.

2. Transparenzanforderungen in anderen OECD Ländern außerhalb der EU

Dass die EU mit der Umsetzung von Informationspflichten nicht allein steht, zeigt der Stand der Umsetzung verbindlicher Transparenzregeln in anderen Nicht-EU-Staaten.

Norwegen

Bereits seit Januar 2014 ist das *extended country by country reporting* Gesetz (*report on payments to governments law*) in Norwegen in Kraft, das den EU Richtlinien entspricht. Im März 2015 hat Statoil als erstes großes, international operierendes Unternehmen seine Zahlungen an die unterschiedlichen Regierungsebenen in den Produktionsländern für das Jahr 2014 veröffentlicht. Zu den Ländern, in denen Statoil arbeitet, zählen Angola, Libyen und Venezuela. Der Bericht der Statoil widerspricht damit den Industrieunternehmen, die Ausnahmeregelungen fordern, weil in einigen Jurisdiktionen die Veröffentlichung von Zahlungen verboten sei.

Kanada

In Kanada wurde im Dezember 2014 der *Extractive Sector Transparency Measures Act* verabschiedet (Teil der Bill C-43). Auch Kanada orientiert sich an der EU Bilanzrichtlinie. Die Umsetzungsbestimmungen sollen bis spätestens Juni 2015 fertiggestellt sein.

USA

In den USA wurde bereits 2010 in dem Abschnitt 1504 des *Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* eine verpflichtende Offenlegungspflicht für alle Rohstoffunternehmen, die an US Börsen gelistet sind, beschlossen. Allerdings legte das American Petroleum Institute (API) zusammen mit der US Chamber of Commerce Klage gegen Ausführungsbestimmungen, die die US amerikanische Börsenaufsicht (Security and Exchange Commission, SEC) 2012 veröffentlichte, ein. Die Erdölindustrie argumentiert, dass die Verordnung gegen das verfassungsmäßig garantierte Recht der Redefreiheit verstoße, indem es Unternehmen zu Aussagen zwingt, die deren Geschäftsinteressen verletzen. Im Juli 2013 entschied das Gericht, dass die SEC zwei Regeln überprüfen muss. Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen liegen noch nicht vor. Aktuelle Erklärungen der SEC gehen von einem Termin im Herbst 2015 oder gar erst Anfang 2016 aus.²

In der Schweiz werden zur Zeit ebenfalls Gesetzesvorhaben zur Einführung einer Transparenzpflicht im Rohstoffsektor diskutiert

Insgesamt lässt sich ein umfassender Trend zur Herstellung von Transparenz im Rohstoffsektor feststellen.

3. Umsetzung des Kapitel 10 der Bilanzrichtlinie in deutsches Recht

Das Kapitel 10 der EU Bilanzrichtlinie gibt detailliert vor, welche Zahlungsarten zu veröffentlichen sind und legt den Wesentlichkeitsschwellenwert für die projektgenaue Berichtspflicht fest. Der Regierungsentwurf des Bilanzrichtlinien- Umsetzungsgesetzes hält sich eng an die Vorgaben der EU Bilanzrichtlinie. Wie diese lässt es keine Ausnahmen von der Berichtspflicht zu. Dies ist ein zentraler Punkt, da Ausnahmenregelungen korrupte Regierungen rohstoffreicher Länder ermutigen könnten, nachträglich Gesetze zu erlassen, die eine Veröffentlichung unterbinden würden.

Der Spielraum für die nationale Umsetzung beschränkt sich im Wesentlichen auf die Fragen der Sanktionen und der Art der Offenlegung.

Sanktionen

Die EU Bilanzrichtlinie verfügt im Artikel 51, dass Sanktionen „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein müssen. §341x des BilRUG sieht ein Bußgeld in Höhe von 50.000.-€ vor. Da die Informationspflichten lediglich für große Unternehmen gelten, erscheint ein Bußgeld in dieser Höhe nicht sehr abschreckend. Bei wiederholtem Verstoß gegen die Berichtspflicht sollte daher das Bußgeld von 50.000.- € jeweils verdoppelt werden, um eine abschreckende Wirkung erzielen zu können.

Art der Offenlegung

§341w sieht vor, dass der Zahlungsbericht ein Jahr nach dem Abschlussstichtag elektronisch in deutscher Sprache beim Betreiber des Bundesanzeigers einzureichen ist. Im Sinne der internationalen Nutzbarkeit der Daten erscheint eine Veröffentlichung in englischer Sprache sinnvoller. Zudem fordert das internationale PWYP Netzwerk ein einheitliches, maschinenlesbares Format der generierten Daten. Ein Beispiel für eine übersichtliche Darstellung der Daten ist der Bericht von Statoil.

² <http://blogs.wsj.com/riskandcompliance/2015/03/30/sec-pushes-extractive-disclosure-rule-decision-to-2016/>