

Trübe Finanzströme - Ansätze zu mehr Transparenz im Rohstoffsektor

von Simon Steuer, Student der Politikwissenschaften und Praktikant beim regioWASSER e.V. im Aug./Sept. 2014

Einführung

Der Bergbau ist weltweit der größte Umweltverschmutzer (s. beispielsweise BBU-WASSER-RUNDBRIEF Nr. 961/S. 2-3, 598/2, 546/1-3). Die Vergiftung der Wasserressourcen durch den Bergbau ist insbesondere in den Schwellen- und Entwicklungsländern weiterhin Standard. Auch wenn die bergbaubedingte Umweltverschmutzung und -zerstörung weiterhin einer Lösung harret, kommt jetzt immerhin Bewegung in die bislang völlig intransparenten Geldflüsse, die mit den Bergbauaktivitäten im globalen Süden verbunden sind. Milliardenbeträge landen in schwarzen Kassen und bei korrupten Regierungen und Verwaltungen. Die Einnahmen aus dem Rohstoffabbau kommen nur im geringen Maße oder gar nicht der lokalen Bevölkerung zu Gute. Die undurchsichtigen Finanzströme gehen zudem viel zu oft an der Staatskasse vorbei, so dass diese Einnahmen auch zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten oder für den Ausbau des Bildungs- und Gesundheitssystems nicht zur Verfügung stehen.

Inzwischen gibt es eine überraschend große Vielzahl von Initiativen und Regelungen, die mehr Transparenz bei den Finanzströmen im Zusammenhang mit dem Rohstoffabbau erreichen wollen. Die wichtigsten Initiativen und Regulierungen werden nachfolgend vorgestellt. Für Deutschland steht derzeit die Umsetzung der „EU-Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente“ (Mifid II) an. Von der nationalen Umsetzung dieser Richtlinie wird abhängen, inwieweit sich auch deutsche Unternehmen zu mehr Transparenz beim Rohstoffabbau im globalen Süden bekennen müssen.

Auch wenn künftig eine größere Offenlegung von Geldströmen zu erwarten ist, wird der Kampf um die Einhaltung von Menschenrechts- und Umweltstandards beim Rohstoffabbau weitergehen.

Verborgene Geldströme öffentlich machen

Ressourcenreiche Länder gehören paradoxerweise oft zu den ärmsten Ländern in der Welt. Diesen Umstand nennt man den Ressourcenfluch, dieser wird durch eine Vielzahl an Ursachen ausgelöst, doch diese Ursachen sind in nahezu allen Ländern die Gleichen.

Hängt ein Land ausschließlich vom Export von Rohstoffen ab kann dies zu einer Aufwertung der eigenen Währung führen, was das Leben für die Einheimischen unbezahlbar macht. Die Staatseinnahmen sind somit weitestgehend von der lokalen Wirtschaft unabhängig, da sie von wenigen großen externen Geldgebern finanziert wird und genau deshalb haben sie auch keinen Anreiz die eigene Wirtschaft durch Investitionen zu fördern. Dies führt dazu, dass die tatsächlichen Steuereinnahmen erschwert zu betrachten sind, da sie nur im geringen Maße von den Steuereinnahmen

der Bevölkerung abhängen. Das sorgt im Umkehrschluss dafür, dass die Bevölkerung unwissend ist, wie viele Steuern von den großen Rohstoffkonzernen gezahlt werden und wie viel tatsächlich für den eigenen Staat genutzt wird. Denn oft hat nur eine kleine Anzahl an Personen die Kontrolle über die Finanzströme, dies fördert den Anreiz dieser Personen, etwas für sich selbst abzuzweigen. Es fehlt hier an Kontrollorganen und Sanktionen für diese korrupten Eliten. Es müssten effektive Steuersysteme geschaffen werden, um die eigene Bevölkerung besser zu schützen. Durch Bestechung und Geldwäsche werden oft auch Minen und Abbaugelände bewilligt, die eigentlich ein Naturschutzgebiet wären und die eigentlichen Lizenzzahlungen der ausländischen Konzerne wandern auf schwarze einheimische Konten. In einigen Fällen werden von diesen schwarzen Konten auch die Bürgerkriege finanziell unterstützt und somit beeinflusst auch die internationale Wirtschaft das Kriegsverhalten einzelner Länder. Die Bekämpfung dieser Korruption gelingt nur durch eine klare Transparenz der Staatseinnahmen. Des Weiteren müssen die Medien das Recht haben, ungehindert Informationen zu den jeweiligen Zahlungen einzufordern. Die Bevölkerung muss zusätzlich geschult sein, um diese Informationen verarbeiten und bewerten zu können. Der Bevölkerung muss außerdem ermöglicht werden die Machthaber zu sanktionieren oder abzuwählen, dies funktioniert allerdings nur in stabilen politischen Institutionen mit demokratischen Elementen.

Viele Rohstofffirmen sind privat geführt und somit nicht an die weitgehenden Berichtspflichten wie die börsennotierten Unternehmen gebunden. Das führt dazu, dass kein Zahlungsverkehr an die Öffentlichkeit gelangt. Man verbindet sie selten mit einem Gesicht, was sie weniger angreifbar macht und da sie nur im business-to-business Geschäft tätig sind, haben sie auch keinen Kontakt zum Endkonsumenten. Die Auswirkung davon ist natürlich, dass sie der Zivilbevölkerung keine Rechenschaft schuldig sind. Die Zivilbevölkerung kann ihre Produkte auch nicht meiden, da sie eben nicht von Konsumenten, sondern von anderen verarbeitenden Firmen gekauft werden und diese ihre Vertriebswege und Lieferketten nicht öffentlich publizieren. Eben diese Kommunikation nach außen ist oft unzureichend oder gar nicht vorhanden, was Misstrauen gegen die Rohstoffkonzerne schürt.

Rohstoffabbau wird komplexer und teurer

In der Zukunft werden diverse Probleme bei der Rohstoffförderung auf die Weltgemeinschaft zukommen, denn die leicht zugänglichen Materialien gehen über die Zeit verloren und dann steigt der finanzielle und energetische Aufwand um weiteren Rohstoffkonsum zu decken. In der Zukunft wird es zu teuer, die aktuellen Materialströme aufrecht zu erhalten. Man muss jedoch nicht nur die aktuellen Warenströme erhalten, man muss mit einem enormen Nachfragewachstum durch Schwellen- und Entwicklungsländer rechnen. Eine Entspannung dieser Misere könnte nur durch ein verstärktes Recycling und ein ressourceneffizienteres Produzieren erreicht werden.

Bilaterale Rohstoffabkommen

In Deutschland versucht man die eigene Wirtschaft durch bilaterale Rohstoffabkommen vor einer Rohstoffknappheit zu schützen. Solche Abkommen

wurden bereits mit der Mongolei (2011), Kasachstan (2012), Chile und Peru (2013) abgeschlossen. Jedoch werden hier wichtige soziale, entwicklungs-, umwelt-, und handelspolitische Aspekte außer Betracht gelassen. Der Staat hat sich verpflichtet mit staatlichen Krediten und Investitionsprogrammen die Industrie zu unterstützen. Weitere Hilfestellungen beinhalten geologische Vorerkundungen und eine verbesserte Datenbereitstellung. Es stehen rein wirtschaftliche Interessen im Vordergrund und der Bevölkerung vor Ort wird es auch mit diesen Verträgen nicht besser gehen.

Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden vorbeugen

Es gibt einige Maßnahmen, um diese weltweiten Missstände bekämpfen zu können. Man kann eine nachhaltige Entwicklung von Natur und Mensch nur dann erreichen, wenn Förderminen und Abholzgebiete durch Umweltverträglichkeitsprüfungen im Vorfeld getestet werden. Diese könnten die direkten und indirekten Auswirkungen besser vorhersehen und Risiken herausarbeiten. Eine stärkere Bürgerbeteiligung der Menschen vor Ort und ein Mitspracherecht bei der Erschließung und Erweiterung von Rohstoffvorkommen wäre wünschenswert. Die Klage- und Entschädigungsmöglichkeiten für die einheimischen Opfer müssten verbessert und vereinfacht werden. Diesen Menschenrechtsverletzungen müsste durch eine höhere Unternehmensverantwortung vorgebeugt werden. Diese Ziele kann keine einzelne Firma und auch keine einzelne Regierung durchsetzen, denn dafür ist der Rohstoffmarkt zu global und zu komplex. Dies gelingt nur durch weltweite Standards und eine weltweite Kooperation auf Augenhöhe.

Die EITI – Extractive Industries Transparency Initiative

Ich stelle hier einige internationale Lösungsvorschläge vor, um diese Probleme zu bekämpfen. Die EITI – Extractive Industries Transparency Initiative (auf Vorschlag von Tony Blair 2003) erstellt regelmäßige Publikation aller Zahlungen der beteiligten Unternehmen und der Staaten. Diesem Zusammenschluss haben sich bisher 46 Staaten (29 haben bereits alle Vorgaben erfüllt, 17 befinden sich noch im Kandidaten Modus). Außerdem haben sich viele Rohstoffunternehmen, Verbände und öffentliche Organisationen angeschlossen (80 Firmen: Exxon Mobil, BP, Glencore, Shell und über 400 NGOs). Seit 2014 gehört auch die USA als Kandidat dazu, Großbritannien und Frankreich bereiten ihre Kandidatur vor. Die Bundesregierung gab 2014 ihre Zustimmung zum EITI Programm und zu einer Vollumsetzung von deren Richtlinien. Man sieht sich als Vorbild und möchte seine Marktmacht nutzen, um andere Staaten für das Programm zu ermutigen, den Kampf gegen die Korruption zu gewinnen. Im Herbst dieses Jahres wird eine Multi-Stakeholder-Gruppe eingerichtet. Dieser Zusammenschluss besteht aus Teilen der Regierung, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft. Die Gefahr besteht, dass EITI zu schnell zu einem Expertenkreis wird, in dem die Zivilgesellschaft nicht eingeweiht ist. Ein weiteres Problem ist, dass der Abbausektor in Deutschland eher klein und unbedeutend ist, da er immer weiter zurückgefahren wird. Es könnte so zu doppelten Standards durch die EITI und die neue EU-Richtlinie kommen, was zusätzliche Kosten verursacht und kaum einen Mehrwert beschert. Der entscheidende Nachteil ist, dass eher Länder beitreten, die weniger korrupt sind und bereits eine ausgebaute Rechtsstaatlichkeit besitzen. Es gibt bei diesem Programm keine weiteren Sanktionsmöglichkeiten.

Die International Financial Reporting Standards (IFRS)

Die International Financial Reporting Standards (IFRS) versuchen international gleiche Rechnungslegungsvorschriften einzuführen, um es Unternehmen zu erleichtern, Finanzinformationen zu veröffentlichen ohne die unterschiedlichen Vorschriften der Länder beachten zu müssen, da ein standardisiertes Verfahren diese Arbeit erledigt. Das würde auch die Einsicht der Zivilbevölkerung erleichtern, da sie nun nur noch ein System kennen müssen. Dieser entscheidende Schritt muss allerdings erst umgesetzt werden und weltweit akzeptiert werden, was noch viel Arbeit erfordert.

Die PWYP-Kampagne (Publish What You Pay)

Die PWYP-Kampagne (Publish What You Pay) ist ein Zusammenschluss mehrerer Nichtregierungsorganisationen und fordert die Offenlegung von Verträgen zwischen Konzernen und Staaten und die Einsicht in die Förderlizenzen. Durch diese Kampagne wurde eine öffentliche Aufmerksamkeit in den USA angestoßen. Die USA setzte den Dodd-Frank-Act (US-Kongress 2010) um und sorgte damit für einen wichtigen Schritt in Richtung Transparenz, denn durch ihn müssen börsennotierte US-Firmen belegen, dass ihre Materialien aus dem Kongo nicht zur Kriegsfinanzierung genutzt werden. Die Ziele sind nicht nur die Transparenz zu erhöhen, sondern auch die Rechenschaftspflicht zu verbessern und die Finanzstabilität zu verbessern. Durch die Offenlegung der Zahlungen kann man die Korruption leichter erkennen. Die Regelung kümmert sich allerdings nur um Zahlungen an Regierungen und schließt einen großen Teil der Unternehmen aus, die nicht im Rohstoffgewerbe tätig sind. Das Project-by-Project Reporting legt offen in welchen Projekten transnationalen Unternehmen tätig sind, wie hoch ihr Finanzergebnis war, wie viel Steuern sie zahlten und vor allem für was. Die Bürger haben außerdem einen besseren Überblick über die Bodenschätze ihres Landes und wie viel für welche Lizenz von welcher Firma gezahlt wurde. Die Komplexität transnationaler Unternehmen wird somit zugänglicher gemacht.

Die „EU-Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente“ (Mifid II)

Das gleiche Konzept versuchte man nun auch in der Europäischen Union durchzusetzen. Einen weiteren Meilenstein hat man mit der „Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente“ (Mifid II) durch das EU-Parlament erreicht. Die neuen EU-Offenlegungspflicht besagen, dass ab 2015 alle großen EU-Konzerne Zahlungen ab 100.000€ aufgeschlüsselt nach Land und Projekt offenlegen müssen. Es handelt sich um Firmen ab 250 Mitarbeitern und einer Bilanzsumme von 20 Millionen Euro unabhängig von ihrer Rechtsform. Alles was mit der Ausbeutung der jeweiligen Ressource zusammenhängt, muss öffentlich gemacht werden (Schürfrechte, Lizenzen, etc.). Im Laufe der Verhandlungen wurden die Einzelheiten dem Dodd-Frank Act angeglichen. Der große Vorteil ist, dass jedes einzelne Geschäft veröffentlicht werden muss und dass eben nicht nur die Angaben für ein Land als Ganzes gemacht werden dürfen. Die EU Richtlinie geht sogar über den Dodd-Frank Act hinaus, da er auch

andere große Unternehmensarten betrifft. Hong-Kong hat bereits ein ähnliches Gesetzeswerk umgesetzt und Kanada arbeitet gerade an der Umsetzung genauso wie die Schweiz, die als weltweit größter Handelsplatz für Rohstoffe eine besonders große internationale Verantwortung haben. Fünf der Zehn größten Rohstoffkonzerne weltweit haben ihren Sitz in Genf. Die Schweiz beteiligt sich am EITI, um möglichst gleiche Veröffentlichungs- und Transparenzstandards zu erreichen. In Deutschland haben vor allem die FDP, die Bundesregierung und die Wirtschaft das neue Gesetz abgelehnt, da sie zu hohe Verwaltungskosten fürchteten. Sie forderten eine freiwillige Teilnahme. Dass diese Richtlinie trotz des starken Gegenwindes durchgesetzt wurde, verdankt man vor allem der starken Öffentlichkeitsarbeit von unzähligen NGOs. Brot für die Welt, ONE, MISEREOR und Transparency Deutschland begrüßten die Entscheidung des EU-Parlaments. Diese NGOs erwarten, dass die neue EU-Richtlinie für reale Verbesserungen der Lebensbedingungen des globalen Südens sorgen wird. Die Bürger dort können nun endlich Rechenschaft für die Handlung ihrer Regierungen und den beteiligten Konzernen fordern. Es bedarf bei der Umsetzung der Richtlinie allerdings effektiver Sanktionen. Der Bundestag arbeitet gerade an dieser Umsetzung und es wäre wünschenswert, dass dies erst der Anfang war, denn es fehlen noch wichtige Gesetze, die Abbaugebieten Menschenrechts- und Naturschutzprüfungen unterziehen.

Weiterführende Links:

Zur EU-Richtlinie:

http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/mifid2/index_de.htm
<http://www.transparenz.net/neue-transparenz-richtlinie-der-eu-vor-und-nachteile-fuer-unternehmen-der-mineralgewinnenden-industrie/>

Zum EITI-Programm:

<http://eiti.org/document/standard>
<http://www.publishwhatyoupay.org/about/history>