

**Gutachten zur Vorbereitung einer Kandidatur
Deutschlands in der
Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)**



Juni 2014

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung.....	4
2. Hintergrund.....	6
3. Gutachten zur Vorbereitung der EITI-Kandidatur.....	6
3.1. Ziel und Aufgabenstellung des Gutachten	6
3.2. Vorgehen.....	7
4. Die Extractive Industries Transparency Initiative	7
5. EITI-Umsetzung Norwegen, USA und Großbritannien.....	11
6. Struktur des extraktiven Sektors in Deutschland.....	15
6.1. Rohstoffförderung.....	15
6.2. Unternehmen im Rohstoffsektor.....	16
6.3. Arbeitsplätze.....	18
7. Bundesberggesetz	19
7.1. Feldes- und Förderabgaben.....	20
7.2. Bergbehörden.....	21
8. Offenlegungspflichten.....	22
8.1. Offenlegungspflichten nach der EU-Rechnungslegungsrichtlinie	23
8.2. Der EITI-Standard	24
8.3. Konsequenzen für die EITI-Umsetzung in Deutschland.....	24
9. Akteurslandkarte	25
10. Auswertung der Interviews	27
10.1. Kenntnisstand über EITI.....	27
10.2. Mehrwert eines deutschen EITI-Beitritts	28
10.3. Ziele der EITI-Umsetzung in Deutschland.....	30
10.4. Herausforderungen in der Umsetzung	31
10.5. Mögliche Stärken und Chancen der Umsetzung.....	31

10.6. Multistakeholder-Gruppe	33
11. Empfehlungen aufgrund der empirischen Analysen	34
11.1. Multistakeholder-Prozess	34
11.2. Weitere Erfolgsfaktoren und Hindernisse	43
12. Nächste Schritte	44
13. Ausblick	46
14. Anhang	48
14.1. Abkürzungsverzeichnis	48
14.2. Glossar	49
14.3. Auszug aus der Leistungsbeschreibung	50
14.4. Liste der Interviewpartner	51
14.5. Interviewleitfaden	53
14.6. Auszüge aus den Abschlusserklärungen der G8 / G7 Gipfel 2013/2014	54
14.7. Die EITI Prinzipien.....	55
14.8. Terms of Reference der UK EITI Multi-Stakeholder Group (MSG)	56

1. Zusammenfassung

Die Bundesregierung fördert seit vielen Jahren die Transparenz im Rohstoffsektor durch ihre Unterstützung der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) und durch politische Initiativen im Rahmen der G8. Auf dem G8 Gipfel 2013 in Lough Erne hatte Kanzlerin Merkel angekündigt, dass die Bundesregierung die Umsetzung von EITI in Deutschland in einem Pilotprojekt testen will. Im Nachfolgeprozess hat sich die Bundesregierung entschlossen, EITI nicht testen, sondern vollumfänglich umsetzen zu wollen. Es wird daher zur Zeit geprüft, ob Deutschland den EITI-Kandidatenstatus beantragt. Die EITI-Implementierung sieht vor, dass Unternehmen, die operativ im Bergbau und der Erdöl-/Erdgasförderung aktiv sind, ihre Zahlungen an die öffentliche Hand veröffentlichen. Diese wiederum muss die entsprechenden Einnahmen offen legen.

Kernbestandteil des EITI-Umsetzungsprozesses ist die Bildung einer Multistakeholder-Gruppe (MSG), die sich aus den drei Interessengruppen Privatwirtschaft, staatliche Institutionen und zivilgesellschaftliche Organisationen zusammensetzt. In der vorliegenden Akteursbefragung wurde eine Auswahl von Unternehmen, Unternehmensverbänden, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Parlamentariern zu ihren Vorstellungen und Erwartungen bezüglich einer EITI-Umsetzung in Deutschland befragt.

Die EITI-Umsetzung in Deutschland wurde von den befragten Akteuren als logische Weiterentwicklung der bisherigen Transparenzpolitik der Bundesregierung im EITI-Kontext gesehen. Im Sinne der Kohärenz der Politik könne Transparenz nicht nur von anderen gefordert werden, sondern auch im eigenen Land sollten ähnlich rigorose Transparenzstandards gelten, so die einhellige Meinung. Darüber hinaus wurden besser vergleichbare Informationen über den Sektor, Verbesserung der Kommunikationswege zwischen den Interessengruppen und Versachlichung der Diskussion um Rohstoffabbau als Ziele von den Akteuren genannt. Risiken wurden vor allem darin gesehen, dass EITI schnell zu einer reinen Expertendiskussion werden könne, dass erforderliches Expertenwissen bei den Interessengruppen (vor allem bei den zivilgesellschaftlichen Organisationen) nur bedingt vorhanden und dass das öffentliche Interesse gering sei.

Viel Raum wurde in den Interviews den Vorstellungen der Interessengruppen zur MSG eingeräumt. Erstaunlicherweise waren die Vorstellungen der Interessengruppen zur Struktur, Zusammensetzung und Arbeitsweise der MSG sehr ähnlich. Die Mehrheit sprach sich für eine kleine, arbeitsfähige Struktur, koordiniert durch die Bundesregierung aus. Die MSG sollte paritätisch zusammengesetzt und dem Konsensprinzip verpflichtet sein. Auf die Frage zur eigenen Mitarbeit der Organisation oder des Unternehmens in der zu bildenden MSG wurde abwartend bis positiv reagiert.

Auf der Grundlage der Interviews und weiteren Recherchen wurden unterschiedliche Verfahrensvorschläge für die EITI-Umsetzung in Deutschland erarbeitet. Empfohlen wird, den neuen, erweiterten EITI-Standard in Deutschland umzusetzen und davon ausgehend eine längerfristige und thematisch erweiterte Vision für EITI in Deutschland zu entwickeln. Die MSG sollte paritätisch aus VertreterInnen der Privatwirtschaft, staatlicher Institutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammengesetzt sein. Empfohlen wird eine Größe von vier

RepräsentantInnen pro Interessengruppe, die sich in der MSG dem Konsensprinzip verpflichten.

Wichtige Aufgaben der Multistakeholder-Gruppe sind, neben der Verabschiedung und Überprüfung des EITI-Arbeitsplans, die Definition der Reichweite (Scope) des EITI-Berichts und der Wesentlichkeit der zu erfassenden Zahlungsströme. Um diese Entscheidung informiert treffen zu können, müssen in einer Scoping Studie die Höhe der Zahlungsströme für die einzelnen Zahlungsarten (Steuern, Abgaben und andere) sowie die volkswirtschaftlichen Beiträge, die die einzelnen Rohstoffe leisten, dargestellt werden.

Die bisher bestehenden Berichtspflichten der Bergbau-, Erdöl- und Erdgasunternehmen sind nicht projektgenau – mit der Ausnahme der Feldes- und Förderabgaben, die von der extraktiven Industrie an die entsprechenden Bundesländer abzuführen ist. Sie entsprechen daher nicht den Anforderungen des EITI-Standards. Eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen wird daher notwendig sein. Parallel zur Vorbereitung der EITI-Kandidatur Deutschlands ist die Bundesregierung aufgefordert, neue Transparenzanforderungen an die extraktive Industrie, die aus der EU-Rechnungslegungsrichtlinie 2013/34/EU resultieren, durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften bis zum 20. Juli 2015 umzusetzen. Da EITI die Berichterstattung nach der EU-Rechnungslegungsrichtlinie als Standard für die projektgenaue Offenlegungspflicht akzeptiert, könnten die geplanten Rechtsvorschriften bereits die notwendigen gesetzlichen Anpassungen für die EITI-Berichterstattung enthalten.

2. Hintergrund

Die Bundesregierung unterstützt seit vielen Jahren die Umsetzung der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) finanziell und durch Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Auch in der Rohstoffstrategie der Bundesregierung¹ spielt die Transparenz der Finanzströme im Rohstoffsektor eine herausragende Rolle – allerdings vor allem im Kontext der internationalen und Entwicklungszusammenarbeit. Im Juni 2013 hatte die Bundesregierung während des G8 Gipfel in Lough Erne angekündigt, die Umsetzung von EITI in einer Pilotregion in Deutschland zu testen.² Nachdem sich die Diskussion weiterentwickelt hat, soll jetzt nicht mehr ein Pilotprojekt durchgeführt werden, sondern eine Vollumsetzung der EITI (ähnlich der Umsetzung in den USA, in Großbritannien und Frankreich) geprüft werden. Bis zur G7 Präsidentschaft Deutschlands im Jahr 2015 sollen die Voraussetzungen für eine Entscheidung geschaffen werden, um gegebenenfalls die EITI-Mitgliedschaft zu beantragen. Mit der Vorbereitung dieser Entscheidung ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie beauftragt.

3. Gutachten zur Vorbereitung der EITI-Kandidatur

Das vorliegende Gutachten ist Teil des o.g. Vorbereitungsprozesses.

3.1. Ziel und Aufgabenstellung des Gutachten

Ziel des Gutachtens ist die Entwicklung von Empfehlungen zur Vorbereitung und weiteren Ausgestaltung des EITI-Prozesses in Deutschland. Dabei steht die Entwicklung von Vorschlägen für die Bildung und Strukturierung einer Multistakeholder-Gruppe (MSG) im Fokus.

Im Einzelnen wurden folgende Fragen untersucht:

1. Welche Voraussetzungen muss ein Land erfüllen, um den EITI-Beitritt beantragen zu können und sind einige dieser Voraussetzungen in Deutschland bereits gegeben?
2. Welche Arten von Zahlungen der extraktiven Industrie fallen gegenüber staatlichen Stellen in Deutschland an und welchen Transparenzanforderungen unterliegen sie?
3. Wie wird EITI in anderen Industrienationen umgesetzt bzw. vorbereitet?
4. Wer ist von der EITI-Umsetzung in Deutschland betroffen? Wer muss in einen Umsetzungsprozess einbezogen werden?
5. Welche Vorstellungen haben die Vertreterinnen und Vertreter der Privatwirtschaft und zivilgesellschaftlicher Organisationen bezüglich der Umsetzung von EITI und der Bildung einer MSG? Welchen Mehrwert sehen sie in der EITI-Kandidatur Deutschlands?

¹ BMWi (2010) Rohstoffstrategie der Bundesregierung, Berlin

² Siehe Abschlusserklärung des G8 Gipfels im Anhang

Entsprechend dieser Fragen ist das Gutachten aufgebaut. Ein Auszug aus den Terms of Reference findet sich im Anhang.

3.2. Vorgehen

Im ersten Schritt wurde zu den **gesetzlichen Grundlagen**, die den Bergbau und die Erdöl-/Erdgasförderung in Deutschland regulieren, recherchiert und es wurde ihre Relevanz bezüglich des EITI-Beitritts geprüft.

Der nächste Schritt umfasste Recherchen bezüglich des **Vorgehens anderer Industrienationen** zur EITI-Umsetzung. Zusammen mit dem Auftraggeber wurden die drei Länder Norwegen, USA und Großbritannien ausgewählt. Die drei Länder befinden sich in unterschiedlichen Umsetzungsstadien von EITI. Während Norwegen als erstes europäisches Land seit 2011 Vollmitglied ist, wurden die USA im März 2014 als Kandidat von EITI akzeptiert. Großbritannien ist in der Vorbereitung seiner EITI-Kandidatur, hat aber bereits eine arbeitende MSG. Durch diese Auswahl sollte ein möglichst breites Spektrum der Umsetzung in den Industrienationen erfasst werden. Es wurden Internetrecherchen durchgeführt und die Ergebnisse in Skype-Interviews mit Verantwortlichen der drei EITI-Umsetzungsprozesse verifiziert.

Zeitgleich wurde in Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber eine Liste der hiesigen zu befragenden Organisationen, Institutionen und Unternehmen erstellt. Es wurden die von einer Veröffentlichungspflicht möglicherweise betroffenen Unternehmen und ihre Interessenverbände ebenso wie zivilgesellschaftliche Organisationen ausgewählt, die sich in den letzten Jahren zu Fragen der Transparenz im Rohstoffsektor geäußert haben. Da unterschiedliche Betroffenheitsgrade bzw. Interessen vorlagen, wurden die möglichen Akteure einer MSG in Primär- und Sekundärakteure unterteilt.

Die Gespräche mit den Interessengruppen wurden anhand semi-strukturierter Leitfäden (s. Interviewleitfaden im Anhang) geführt. Schwerpunkt der Befragungen waren die **Vorstellungen der Stakeholder**³ über den Multistakeholderprozess.

Insgesamt wurden sechs Unternehmen, fünf Unternehmensverbände, vierzehn zivilgesellschaftliche Organisationen und Institutionen sowie drei Parlamentarier (s. Anhang) befragt. Interviews mit Ministerien, den zuständigen Behörden der Bundesländer, Kommunen und deren Verbänden gehörten nicht zum Auftrag.

4. Die Extractive Industries Transparency Initiative

Das Anliegen von EITI ist die Transparenz der Zahlungen, die von Erdöl-/Erdgas- und Bergbauunternehmen an die Regierungen der jeweiligen Länder geleistet werden, sowie die Offenlegung der entsprechenden Einnahmen durch die jeweiligen Regierungen. Dabei ist die

³ Im Weiteren werden Stakeholder und Interessengruppen synonym verwendet.

Transparenz kein Ziel an sich, sondern soll dazu beitragen, dass der Rohstoffreichtum in den Umsetzungsländern den Bürgern zugute kommt.

EITI wurde von der britischen Regierung auf der Weltkonferenz für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg (2002) vorgestellt. Die Initiative bringt Regierungen, Unternehmen, NRO und Finanzinstitutionen zusammen, um einen internationalen Rahmen für die Transparenz von Zahlungen der extraktiven Industrie an Regierungen zu schaffen. Die verbindende Grundlage ist in den **EITI-Prinzipien** von 2003 festgeschrieben (s. Anlage). International wird die Initiative durch ein Multistakeholder-Komitee koordiniert, in dem RepräsentantInnen von umsetzenden Ländern, Unterstützungsländern, Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen und Investoren vertreten sind. Die Arbeit des Komitees wird von einem Sekretariat in Oslo unterstützt. EITI gibt den Rahmen vor, die Umsetzung selber liegt in den Händen der Länder (*implementing countries owned process*). Dies sind zur Zeit 44, darunter 26 Vollmitglieder und 16 Länder mit Kandidatenstatus. Zwei Länder sind zur Zeit suspendiert.⁴ Seit kurzem gehören auch die USA dazu, die auf der letzten Sitzung des EITI-Boards im März 2014 als Kandidat akzeptiert wurden. Zur Zeit bereiten Großbritannien und Frankreich ihre Kandidatur vor. Im Zusammenspiel mit dem Dodd Frank Act Artikel 1504⁵ und der EU-Rechnungslegungsrichtlinie⁶ (s.Kap. 8.2) entwickelt sich EITI zu einem **internationalen Berichtsstandard für den Rohstoffsektor**.

Um die Kandidatur zu beantragen, muss ein Land folgende Maßnahmen durchführen:

1. Es muss ein klares öffentliches Statement der Regierung vorliegen, dass sie EITI umsetzen will.
2. Die Regierung muss einen Koordinator für die Umsetzung von EITI einsetzen.
3. Die Regierung verpflichtet sich zur Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Privatwirtschaft und etabliert eine Multistakeholder-Gruppe.
4. Es muss ein Arbeitsplan vorliegen, der von der MSG beschlossen wurde und dessen Umsetzung von der MSG überprüft wird.

⁴ Stand 30.6.2014 <http://eiti.org/countries>. Gründe für die temporären Suspendierungen sind im Fall der Zentralafrikanischen Republik die politisch instabile Situation und im Fall der Demokratischen Republik Kongo Mängel in der Berichtslegung.

⁵ In den USA wurde im Juli 2010 der „Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act“, kurz Dodd-Frank-Act, unterzeichnet, einem Gesetz zur Förderung von Transparenz und Stabilität im Finanzsystem sowie neuen Bestimmungen zur Rechenschaftspflicht von Unternehmen. Abschnitt 1504 legt fest, dass alle an US Börsen notierte Rohstoffunternehmen ihre Zahlungen an Regierungen weltweit projektgenau offenlegen müssen.

⁶ Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen und zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates

Sind diese vier Vorgaben erfüllt, kann der Beitritt beim EITI-Board beantragt werden. Das Land verfügt dann über den Kandidatenstatus und ist verpflichtet, innerhalb von 18 Monaten den ersten Bericht nach EITI-Standards vorzulegen. Alle weiteren Berichte sollen dann jährlich erfolgen. Die Berichtsstandards umfassen die **Veröffentlichung aller wesentlichen Zahlungen und Einnahmen** sowie die **Produktionsdaten** in der extraktiven Industrie, sie überlassen es allerdings der MSG, die **Wesentlichkeit** der Zahlungen und Einnahmen für ihr Land zu definieren.

Der typische Ablauf der Erstellung eines EITI-Berichts umfasst die folgenden Schritte:

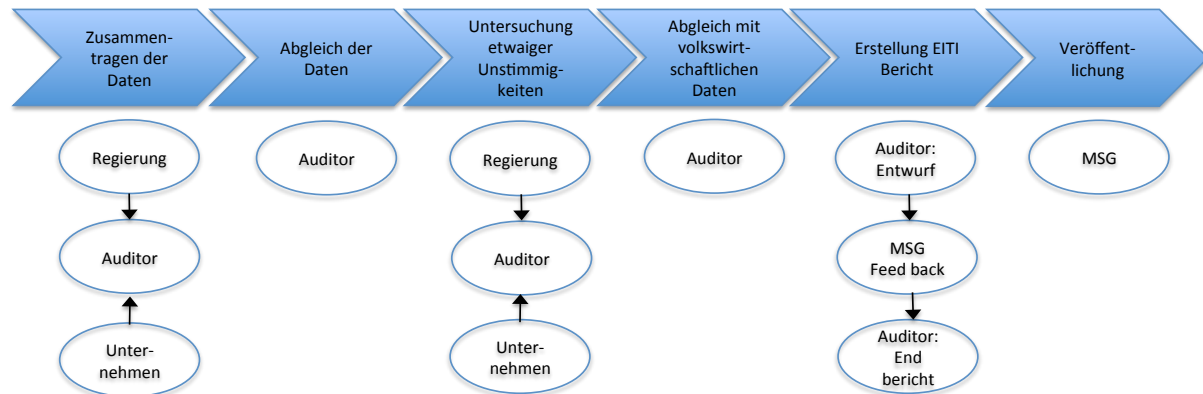


Abbildung 1 Phasen der Erstellung eines EITI Berichts

Die Zusammenführung und der Abgleich der Daten von Unternehmen und Regierung erfolgt durch einen externen Auditor. Er wird von der MSG bestimmt, die letztendlich den finalen Bericht abnimmt und für die Veröffentlichung freigibt.

Die Umsetzung von EITI wird in den einzelnen Ländern durch eine unabhängige **Validierung** überprüft. Die Validierung ist ein Evaluierungsverfahren, das von einer unabhängigen Institution durchgeführt wird. Diese wird durch das internationale Sekretariat beauftragt. Die erste Validierung sollte zweieinhalb Jahre nach Akzeptanz des Landes als Kandidat erfolgen. Verläuft die Validierung positiv, wird das Land als Vollmitglied anerkannt. Vollmitglieder sind aufgefordert, die Validierung im Abstand von drei Jahren zu wiederholen.

Weiterentwicklung der Berichtsstandards

Auf der letzten großen EITI-Konferenz 2013 in Sydney wurden die EITI Standards überarbeitet. 10 Jahre nach der offiziellen Gründung von EITI lag eine ausreichende Anzahl von Erfahrungen vor, um Berichtspflichten und Verfahren zu verbessern. So wurden die Berichtsstandards erweitert:⁷

⁷ Siehe dazu: EITI International Secretariat, The EITI Standard, 22. Mai 2013

- Um die Verständlichkeit der nationalen EITI-Berichte zu erhöhen, müssen diese jetzt **Kontextinformationen** enthalten. Dazu gehören u.a. die rechtlichen Grundlagen, die wirtschaftliche Bedeutung des Bergbausektors für ein Land, die staatliche Beteiligung an der Rohstoffindustrie und die Allokation der Einnahmen.⁸
- Die **Veröffentlichung von Verträgen** ist nicht bindend vorgeschrieben, es wird aber dazu ermutigt.
- Die Berichtspflichten für **staatliche Rohstoffunternehmen** wurden erweitert.
- Die Offenlegung wirtschaftlicher Eigentümer (**beneficial ownership**) wurde neu aufgenommen. Sie wird angestrebt, ist aber nicht verpflichtend. Zur Zeit wird in einem Pilotprojekt in 12 Ländern untersucht, wie im Kontext von EITI die Veröffentlichung der Namen der realen Besitzer von Unternehmen umgesetzt werden kann.⁹
- Ebenfalls neu ist die Aufforderung an die Mitgliedsstaaten, ein öffentlich zugängliches Kataster zu führen, aus dem der Name des Lizenz- oder Konzessionsnehmers, geografische und Rohstoffdaten ersichtlich sind.
- Die Veröffentlichung projektgenauer Daten ist gefordert, allerdings liegt es im Aufgabenbereich der MSG, den Detailgrad (**level of disaggregation**) für die Publikation der Daten zu definieren.

Insgesamt sollen die EITI-Berichte lesbarer und für ein breites Publikum verständlicher und damit nutzbarer werden. EITI will durch allgemeinverständliche und kontextbezogene Berichte dem Ziel näher kommen, dass eine informierte Bevölkerung in der Lage ist, Rechenschaft von ihren Regierungen einzufordern.

⁸ ibid:21ff

⁹ <http://eiti.org/pilot-project-beneficial-ownership>

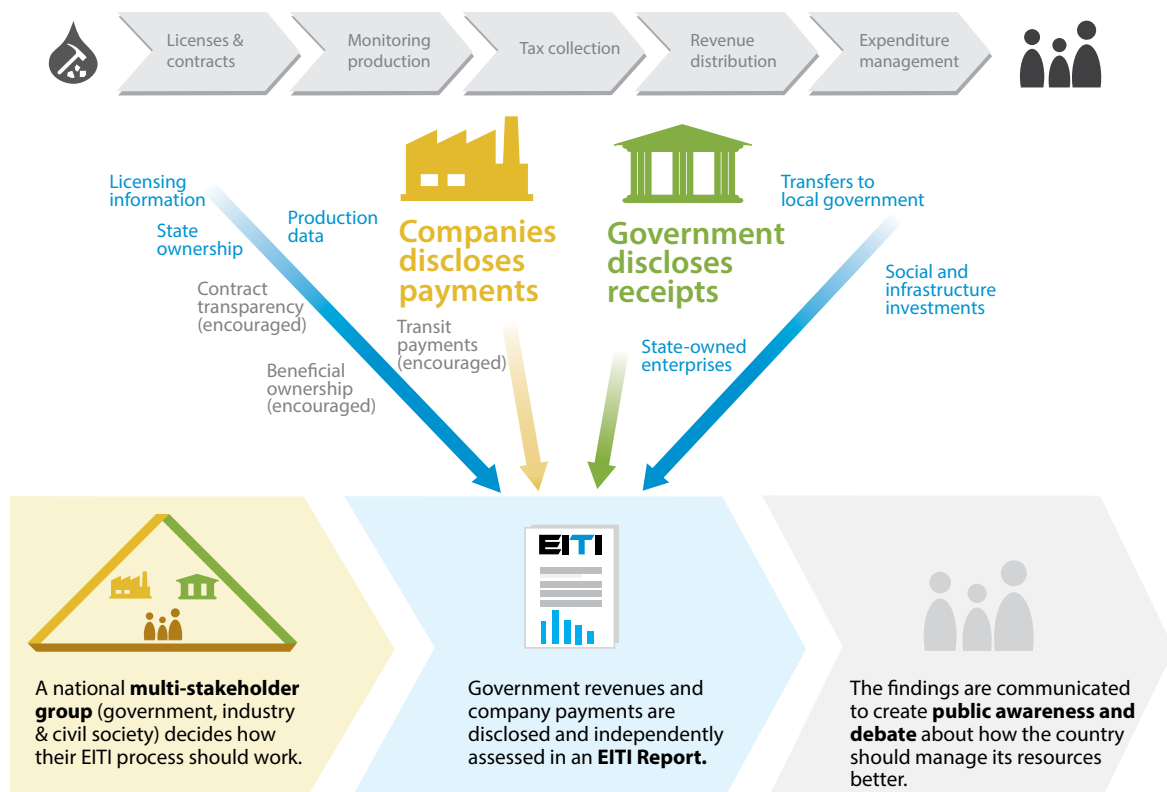


Abbildung 2 Der EITI Standard, 2013¹⁰

5. EITI-Umsetzung Norwegen, USA und Großbritannien

Um die Erkenntnisse aus der Umsetzung von EITI und vor allem aus der Arbeit der Multistakeholder-Gruppen in anderen Ländern für die Vorbereitung der Kandidatur Deutschlands nutzen zu können, wurden Erfahrungen aus Norwegen, Großbritannien und den USA aufgearbeitet und entsprechende Interviews geführt.

In den Interviews zeigte sich, dass die MSGs unterschiedlich verfasst sind. Zwar gehen alle MSGs von den gesetzten EITI-Standards für die Arbeit der MSG aus, darüber hinaus bestimmen jedoch die Interessengruppen in der MSG die adäquate Größe, Arbeitsweise sowie die Reichweite und Wesentlichkeit der Berichterstattung.

Dementsprechend variieren Größe und Koordination der drei Multistakeholder-Gruppen sowie die über den Mindeststandard hinausgehenden Berichtspflichten, wie Tab. 2 zeigt.

¹⁰ aus: EITI (2013) The EITI Standard, S.8

Land	Zusammensetzung MSG	Koordination	Organisationsform	Reichweite
Norwegen Kandidat seit 2008, Vollmitglied seit 2011	4/4/4 plus Stellvertreter	Ministerium für Petroleum und Energie	MSG Mitglieder werden durch den König ernannt	Erdöl und Erdgas Berichtspflicht umfasst Steuern, CO ₂ und NO _x Abgaben, Eigentum an Erdölfeldern in der Nordsee, Dividenden
Großbritannien Im Aufnahmeverfahren	4/4/4 plus Stellvertreter plus max. 6 Beobachter	Employment Relations and Consumer Affairs Minister Dept. For Business, Innovation and Skills	MSG Mitglieder werden ernannt. Keine weitere Rechtsform	Bisher Erdöl und Erdgas Bergbau soll laut Beschluß der MSG zu einem späteren Zeitpunkt integriert werden ¹¹
USA März 2014 als Kandidat akzeptiert	8/8/5 plus Stellvertreter kann auf maximal 9/9/9 erhöht werden	Departement of the Interior	Federal Advisory Comitee nach Federal Advisory Committee Act (1972)	Energierohstoffe, Metalle, Industriemineralien, Steine, Sand, Kies, Solar, Geothermie, Wind auf staatlichem Land,

Tabelle 3 Multistakeholder-Gruppen in Norwegen, UK und den USA

Zusammensetzung und Größe

Alle Multistakeholder-Gruppen haben sich für eine **paritätische Zusammensetzung** entschieden, variieren aber in der Größe:

In Norwegen und Großbritannien umfassen die MSGs jeweils 12 Mitglieder (plus entsprechende Stellvertreter), in den USA sind mindestens 21, maximal 27 Mitglieder plus Stellvertreter vorgesehen.¹² Interessierte Unternehmen, Interessenverbände und zivilgesellschaftliche Organisationen müssen sich beim US-Innenministerium bewerben. Die Bewerbungen für die aktuelle MSG wurden in Abstimmung mit verschiedenen Organisationen der Stakeholder gesichtet. Die letztendliche Ernennung der Mitglieder der MSG erfolgte jedoch durch das Ministerium. Aufgrund der Anzahl der Bewerbungen nominierte die Regierung je acht Mit-

¹¹

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/318545/Minutes_from_the_4th_MSG_Meeting.pdf

¹² USEITI, EITI Candidacy Application Form, Dezember 2013 <http://www.doi.gov/eiti/FACA/upload/EITI-Candidacy-Application-Template.pdf>

glieder aus der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft. Die staatliche Seite nimmt bisher nur fünf der acht Plätze in Anspruch, weil zu einem späteren Zeitpunkt Vertreter der indigenen (tribal) Gebiete sowie weitere Bundesstaaten integriert werden sollen.

Nach Erfahrungen der MSGs ist Kontinuität in der Zusammenarbeit ein wichtiger Erfolgsfaktor. Von daher sehen alle MSGs eine mehrjährige Verpflichtung ihrer Mitglieder zur Mitarbeit vor. In Großbritannien verpflichten sich die Mitglieder der MSG auf vier Jahre, in den USA auf drei. In Norwegen beträgt die Amtszeit zwei Jahre, mehrere Mitglieder der MSG sind allerdings bereits seit dem Beitritt zu EITI 2008 involviert.

Abstimmungsmodus

Es herrscht das **Konsensprinzip** in den MSGs der drei Länder. Das Statut der MSG in Großbritannien sieht vor, dass in Blockadesituationen das Konsensprinzip zugunsten einer qualifizierten Mehrheit (keine Interessengruppe darf überstimmt werden) aufgehoben werden kann. Durch eine konsensbestimmte Sitzungsführung sei dies aber bisher nach Aussagen der EITI-Koordinatorin nicht notwendig gewesen. Um den dreigliedrigen Charakter der MSG zu wahren, müssen an allen Sitzungen der MSG alle drei Interessengruppen mit mindestens zwei RepräsentantInnen vertreten seien. In den USA hält man an dem Konsensprinzip fest. Kann Konsens nicht erreicht werden, soll jede Interessengruppe ein Mitglied bestimmen, die dann außerhalb oder zwischen den Sitzungen nach alternativen Lösungen suchen.¹³ Wird auch dann keine Einigung erzielt, sehen die Terms of Reference der MSG von USEITI Abstimmungen innerhalb der Interessengruppen vor, die mit 2/3 Mehrheit dem jeweiligen Vorschlag zustimmen müssen. Kommt auch dann kein eindeutiges Votum zustande, kann der Chair zusammen mit den Co-Chairs bei prozeduralen Themen entscheiden.

Arbeitsaufwand

In der Anfangsphase wird der Arbeitsaufwand von allen drei MSGs als sehr hoch beschrieben. In Großbritannien zum Beispiel trifft sich die MSG zur Vorbereitung der Kandidatur im zweimonatigen Rhythmus. Themen werden zudem in Untergruppen vordiskutiert, so dass die Anzahl der Arbeitssitzungen de facto noch höher ist. Darüber hinaus müssen die Ergebnisse der MSG in die jeweilige Interessengruppe zurück kommuniziert werden und neue Vorschläge diskutiert werden, was je nach Thema sehr zeitaufwendig sein kann. Allerdings hofft man, dass im Laufe der Umsetzung die Arbeitsbelastung sinkt.

Die Koordination der zivilgesellschaftlichen Gruppen im EITI-Prozess wird in Norwegen, Großbritannien und den USA durch Hauptamtliche vorgenommen, die dafür teilfinanziert werden. Die Finanzierung erfolgt durch Umlage unter den beteiligten NRO oder durch staatliche Zuschüsse wie in Norwegen. In Großbritannien ist der Koordinator von PWYP mit vier Stunden pro Woche für die Koordinierungstätigkeit zu EITI freigestellt. Er schätzt allerdings die reale Arbeitsbelastung sehr viel höher ein.

¹³ http://www.doi.gov/eiti/FACA/upload/Final-Terms-of-Reference_05-01-13.pdf

Capacity Building

Der Aufbau von entsprechenden Kapazitäten unter den zivilgesellschaftlichen Organisationen hat in den USA, Großbritannien und Norwegen eine große Rolle gespielt und war wichtig, um in den MSGs auf „Augenhöhe“ mitdiskutieren zu können. Entsprechende Fortbildungen wurden in den Ländern über das jeweilige EITI-Sekretariat oder selbstorganisiert durch die Stakeholdergruppe durchgeführt. Nach Angaben der norwegischen PWYP-Vertreterin war die selbstbestimmte Fortbildung der zivilgesellschaftlichen Mitglieder in EITI ein wichtiger Schritt, um kohärente Positionen und Visionen für das Potenzial von EITI zu entwickeln.

Vorbereitung

In den USA wurde die EITI Kandidatur durch Konsultationsgespräche, Workshops und Interviews ausführlich vorbereitet. Das Gespräch wurde nicht nur mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Privatwirtschaft gesucht, sondern es wurden auch Treffen mit Vertretern der indigenen Bevölkerung des Landes durchgeführt, um sie in den EITI-Prozess einzubinden. Insgesamt dauerte die Vorbereitungsphase über ein Jahr, bevor die MSG gebildet wurde. In Großbritannien ist man anders vorgegangen und hat den Klärungsprozess weitgehend in die MSG selber verlegt.

Ziele und Mehrwert

Alle Befragten berichteten, dass es schwer war, eine genuine nationale EITI-Zielsetzung zu erarbeiten. Das norwegische Engagement in EITI resultiert laut der PWYP Koordinatorin für Norwegen aus der Einsicht, dass der norwegische Rohstoffboom Frieden brauche und dass unter anderem hohe Transparenzstandards notwendig seien, um diesen Frieden weltweit zu erhalten.

Auch Großbritannien und die USA werden maßgeblich von dem Willen getragen, gute Standards in der Offenlegung von Zahlungsströmen im Rohstoffsektor setzen zu wollen und die internationale Transparenz-Agenda voranzutreiben.

Inhalte

In Norwegen und Großbritannien entsprechen die Berichtspflichten den Anforderungen des EITI-Standards, in den USA werden in der ersten Berichtsphase nur extraktive Aktivitäten auf nationalem Land erfasst. Abbautätigkeiten auf dem Land der indigenen Bevölkerung (tribal land) sollen erst zu einem späteren Zeitpunkt berücksichtigt werden. Bundesstaatliches Land wird nur auf Pilotebene einbezogen: In Wyoming sollen erste Erfahrungen mit der Berichtspflicht auf bundesstaatlicher Ebene gesammelt werden, die anderen Bundesstaaten sollen dann schrittweise folgen. Diese zögerliche Umsetzung ist im Rahmen von EITI möglich. Der EITI-Standard gibt der MSG unter 1.5 Spielraum, von den Umsetzungsanforderungen abzuweichen, wenn aussergewöhnliche Bedingungen vorliegen. Das EITI-Board hat

diese Ausnahmeregelung für die Erfassung sub-nationaler Zahlungen in den USA für die Erstellung der ersten beiden Berichte anerkannt¹⁴ und die USA als Kandidatenland akzeptiert.

In einem anderen Punkt gehen die USA über den EITI-Standard hinaus. So sollen auch Erneuerbare Energien in die Berichtspflicht integriert werden. Damit würden erstmals Unternehmen in EITI erfasst, die nicht dem Primärsektor zuzuordnen sind. Allerdings sollen nach Angaben von EITI-USA nur Gebühren erfasst werden wie z.B. Zugangsgebühren (rights of way). Zahlungen, die sich auf die Produktion Erneuerbarer Energien beziehen, würden somit nicht erfasst.

Sowohl in den USA als auch in Großbritannien sollen **keine doppelten Standards** geschaffen werden, die MSGs bemühen sich daher, die EITI-Berichtspflichten den Umsetzungsbestimmungen des Dodd Frank Act Artikel 1504 bzw. der EU-Rechnungslegungsrichtlinie anzupassen.

Doppelte Standards durch sich überlagernde Gesetze und Standards sollen vermieden werden.

6. Struktur des extraktiven Sektors in Deutschland

6.1. Rohstoffförderung

Der Rohstoffreichtum Deutschlands liegt vor allem in seinen Vorkommen an Industriemineralien sowie Steinen und Erden. Die Industrienachfrage nach diesen Mineralien kann durch die einheimische Produktion befriedigt werden.¹⁵ Darüber hinaus ist Deutschland mit 185.432.000 t Jahresproduktion (2012) weltweit der größte Produzent von Braunkohle.

Anders sieht es bei weiteren energetischen und metallischen Rohstoffen aus. Die subventionierte Steinkohleförderung wird Ende 2018 in Deutschland eingestellt, im Saarland schloss 2012 die letzte Grube. Die Förderung wurde seit dem Jahr 2000 von 33,6 Mio. t auf 10,8 Mio.t 2012 zurückgeführt.¹⁶ Auch die Erdöl- und Erdgasförderung ist eher gering. 2,8% des

¹⁴ http://eiti.org/files/Minutes_from_26th_EITI_Board_meeting-Oslo_Final.pdf

¹⁵ Siehe auch Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) (2013) Deutschland – Rohstoffsituation 2012, Hannover sowie Statistisches Bundesamt (2013) Produzierendes Gewerbe- Produktion des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden 2012, Fachserie 4, Reihe 3.1., Destatis, Wiesbaden https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/IndustrieVerarbeitendesGewerbe/Konjunkturdaten/ProduktionJ2040310127004.pdf?__blob=publicationFile

¹⁶ BMWI (2013) Die wirtschaftliche Entwicklung des Bergbaus in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2012: Bergwirtschaft und Statistik, 64. Jahrgang, S.9

Erdölbedarfs¹⁷ und 12% des Gasbedarfs stammen aus einheimischen Förderanlagen, vor allem in Niedersachsen und Schleswig-Holstein.¹⁸

Metallische Mineralien werden seit Anfang der 1990er Jahre in Deutschland nicht mehr abgebaut, sieht man von einem kleinen Kupfer- und Silbervorkommen in Baden-Württemberg und einem Blei-, Zinkvorkommen im Harz ab. Daher ist die deutsche Industrie zu 100% von den Importen metallischer Rohstoffe abhängig.

Doch angesichts relativ hoher Rohstoffpreise¹⁹ werden auch kleinere oder stillgelegte Vorkommen metallischer Bodenschätze wieder auf ihre Abbaubarkeit untersucht. Einige Bundesländer wie Thüringen und Sachsen versuchen ihre Bergbautraditionen wiederzubeleben.²⁰ Bereits im Herbst 2006 erteilte das sächsische Staatsministerium für Wirtschaft dem Geokompetenzzentrum in Freiberg den Auftrag, die wichtigsten sächsischen Erz- und Spatvorkommen neu zu bewerten, um den Abbau von Primärrohstoffen zu befördern.

6.2. Unternehmen im Rohstoffsektor

Die Anzahl der Unternehmen, die im Abbau fossiler Energieträger tätig sind, ist relativ klein: Die RAG Bergbau ist der größte deutsche Kohleproduzent und maßgeblich in der Abwicklung des Bergbaus aktiv. ExxonMobil, Wintershall, GdF Suez E&P und (bisher noch) RWE Dea sind maßgeblich im Erdöl-/Erdgassektor tätig, in der Braunkohle teilen sich fünf Unternehmen die vier Reviere.

Die Unternehmensstruktur im Braunkohlebergbau verdeutlicht die folgende Abbildung.

¹⁷ ibid. S.14

¹⁸ Wirtschaftsverband Erdöl- und Erdgasgewinnung e.V. (2013) WEG Jahresbericht 2012: Erdgas- und Erdölproduktion in Deutschland S.22

¹⁹ Allerdings sinken seit 2011 die Rohstoffpreise für viele metallische Rohstoffe (z.B. Kupfer, Aluminium, Zinn) wieder.

²⁰ Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2012) Rohstoffstrategie für Sachsen: Rohstoffwirtschaft – eine Chance für den Freistaat Sachsen

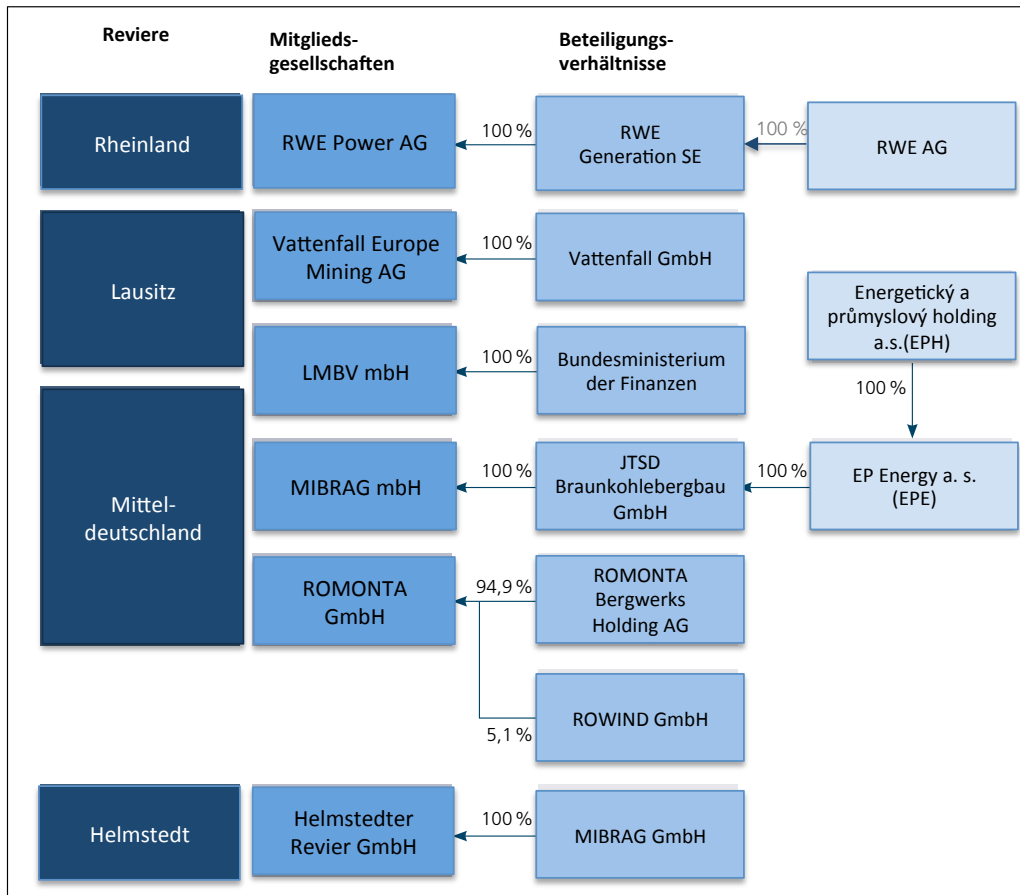


Abbildung 4 Unternehmensstruktur im deutschen Braunkohlebergbau²¹

Der deutsche Rohstoffsektor ist überwiegend mittelständisch.

Der Abbau von Industriemineralien sowie die Steine- und Erdenproduktion liegen überwiegend in der Hand **mittelständischer Unternehmen**. Nach Angaben des Bundesverbandes Baustoffe, Steine und Erden sind ca. 6.000 Unternehmen bei ihnen organisiert, von denen nach Schätzung des Verbandes lediglich 10 bis 15 unter die Definition großer Unternehmen nach der Rechnungslegungsrichtlinie der EU (Richtlinie 2013/34/EU, zur weiteren Erläuterung s. Kapitel 8.2)²² fallen würden. Dies bedeutet, dass ihre Bilanzsumme über 20 Millionen € liegt, sie ei-

²¹ Quelle: Deutscher Braunkohlen-Industrie Verein

http://www.braunkohle.de/index.php?rex_img_type=rex_media_grafiken_und_folien&rex_img_file=debriv_unternehmen2014.pdf Stand 26.6.2014

Aufgabe der Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV) ist vor allem der Sanierungsbergbau; sie baut selber keine Braunkohle ab. <http://www.lmbv.de/index.php/Aufgaben.html>

²² Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen und zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates

nen Nettoumsatz von mindestens 40 Millionen € erwirtschaften und / oder mehr als 250 Personen beschäftigen (Kapitel 1, Art. 3, Pt. 4 der RL). Somit wären sie nach der EU-Rechnungslegungsrichtlinie verpflichtet, ihre Zahlungen an die öffentliche Hand projektgenau offenzulegen – wenn diese Zahlungen 100.000.- € überschreiten.

Die Bundesanstalt für Geowissenschaften (BGR) hat im Auftrag des BMWi 2013 eine Aufstellung der Unternehmen durchgeführt, die nach der EU-Rechnungslegungsrichtlinie ihre Zahlungen veröffentlichen müssten. Die BGR listet knapp 100 Unternehmen auf. Einige dieser Unternehmen operieren lediglich im Ausland und fallen daher nicht unter die Berichtspflicht von EITI Deutschland. Ein grobes Screening der Liste der Unternehmen hat ergeben, dass die Anzahl der Unternehmen, die daher voraussichtlich nach EITI Standards über ihre Zahlungen in Deutschland berichten müssten, bei ca. **60 - 80 Unternehmen** liegen könnte. Allerdings ist bei vielen Unternehmen nicht bekannt, wie hoch die Zahlungen an die öffentliche Hand aus dem Rohstoffabbau sind. Es liegen daher nur Schätzungen über die Anzahl der möglicherweise betroffenen Unternehmen vor. Letztendlich entscheidet die MSG über die Frage, welche Rohstoffe und damit auch welche Unternehmen unter die EITI-Berichtspflicht fallen. Sie benötigt dafür Informationen über die Wesentlichkeit der finanziellen Beiträge der Rohstoffprojekte, die durch eine **Scoping Studie** erhoben werden sollten.

6.3. Arbeitsplätze

Das BMWi gibt die Zahl der Beschäftigten in den Rohstoffunternehmen, die der Bergaufsicht unterliegen, mit knapp 67.000 an.

Tabelle 1: Anzahl der Betriebe und Beschäftigtenzahlen im deutschen Bergbau (2012) ²³

Rohstoff	Zahl der Betriebe	Zahl der Beschäftigten
Braunkohle (Bergbau und Sanierung)	36	16.606
Erdöl und Erdgas	285	4.204
Erzbergbau	22	1.069
Salzbergbau	69	10.621
Steinkohle	6	18.933
Sonstiger Bergbau	2.842	15.563
Bergbaubetriebe insgesamt	3.260	66.996

²³ Quelle: BMWi (2013) Die wirtschaftliche Bedeutung des Bergbaus in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2012, S.36. Die Zahlenangaben anderer Quellen, wie die der BGR und der Unternehmensverbände, sind nicht identisch. So gibt die BGR die Zahl der Beschäftigten im Braunkohlebergbau mit 22.424 an. Für die Erdöl- und Erdgasproduktion liegen die Angaben des Wirtschaftsverbandes Erdöl- und Erdgasgewinnung mit 9.883 Beschäftigten weit über denen des Wirtschaftsministeriums. Abweichungen zwischen BGR und BMWi gibt es auch bei den Zahlen über die Beschäftigten im Steinkohlebergbau.

Damit sind weniger als 0,2% der lohnabhängig Beschäftigten in Deutschland im extraktiven Sektor tätig. In der Steinkohle verringerte sich die Belegschaft von 30.384 im Jahr 2008 auf 17.613 im Jahr 2012.²⁴

Die Tabelle zeigt, dass das Gros der in der extraktiven Industrie Beschäftigten in kleinen Betrieben mit durchschnittlich fünf bis sechs Personen arbeitet, was noch mal den mittelständischen Charakter dieses Industriezweigs unterlegt. Die Beschäftigungseffekte sind eher lokal.

7. Bundesberggesetz

Die rechtliche Grundlage für den Bergbau ist in Deutschland auf nationaler Ebene im Bundesberggesetz (BBergG) von 1980 und den dazugehörigen Verordnungen niedergelegt. Das BBergG dient der **Sicherstellung der Rohstoffversorgung**, der Sicherheit der Betriebe und der Beschäftigten sowie Vorsorge gegen Gefahren, die sich aus bergbaulicher Tätigkeit ergeben. Neben dem BBergG regeln eine Reihe weiterer Gesetze diesen Sektor. Dazu gehören das Lagerstättengesetz (1934), das die Anzeigepflicht für geophysikalische Untersuchungen und Bohrungen regelt, das Baugesetzbuch, das Raumordnungsgesetz, das Bundesnaturschutzgesetz und andere. Seit 1990 ist für alle Vorhaben, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erfordern, die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens vorgeschrieben.

Inhalt des Bundesberggesetzes sind alle bergrechtlichen Fragen von der **Erkundung über den Abbau eines Rohstoffs bis zur Schließung der Anlage** (Tagebau oder Bergwerk) und der Rekultivierung der Tagebaue. Auch die Errichtung und der Betrieb von Untergrundspeichern fallen darunter. Das Gesetz unterscheidet zwischen grundeigenen und bergfreien Bodenschätzen. Bei grundeigenen Bodenschätzen ergibt sich die Berechtigung zur Gewinnung aus dem **Grundeigentum**, bei der zweiten Kategorie nicht. Zu den bergfreien Bodenschätzen gehören Industriemineralien, metallische und energetische Rohstoffe. Unter den grundeigenen Rohstoffen werden weitere Industriemineralien sowie einzelne Steine und Erden wie Feldspat, Bentonit und Bauxit gefasst.²⁵ Unterschieden werden davon Grundeigentümergebiete. Dies sind Bodenschätze, die nicht in §3 des BBergG genannt und nur im Tagebau gewonnen werden. Dies betrifft unter anderem Kiese, Sande, Natursteine und Torf.

Weitere, für die Gewinnung heimischer Rohstoffe relevante Rahmenbedingungen, wie die Raumordnungsplanung, liegen in der Zuständigkeit der Bundesländer und ihrer

Der Gesetzgeber hat den Bundesländern eine große Entscheidungskompetenz im Bewilligungsverfahren für extraktive Vorhaben und in der Erhebung rohstoffspezifischer Abgaben übertragen.

²⁴ BGR (2013) Deutschland Rohstoffsituation 2012, Hannover S.120

²⁵ Die vollständige Auflistung grundeigener und bergfreier Bodenschätze durch das BBergG findet sich im Glossar.

entsprechenden Landesbehörden.

Das BBergG regelt die Verfahren zur Erlaubnis, Bewilligung und Gewährung des Bergwerkseigentums für das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten der im Gesetz aufgeführten bergfreien und grundeigenen Bodenschätze. Die Bergaufsicht liegt jedoch in Bundesländern bei den entsprechenden Bergbehörden.

7.1. Feldes- und Förderabgaben

Der Gesetzgeber gibt im BBergG die Erhebung von Feldesabgaben und Förderabgaben vor. Die Feldesabgabe ist eine Abgabe für die Erlaubnis, Rohstoffe im Genehmigungsgebiet zu erkunden. Sie ist vom Inhaber der Erlaubnis an das jeweilige Bundesland abzugeben. Die jährliche Abgabe ist gering. Das Bundesberggesetz sieht im ersten Jahr 5 € pro angefangenem Quadratkilometer vor. Der Betrag erhöht sich pro Jahr um weitere 5 € bis zu einem Höchstsatz von 25 €, wobei erfolgte Aufwendungen für die Suche gegengerechnet werden können (BBergG § 30).

Die **Förderabgabe** (BBergG § 31) ist eine jährliche Abgabe, die auf den durchschnittlichen Marktwert des gewonnenen Rohstoffs erhoben wird. Das Bundesberggesetz sieht 10% vor. Das BBergG (§ 32) überlässt es aber den Bundesländern, die Höhe der Abgaben festzulegen, wobei der Satz maximal das Vierfache des im BBergG festgelegten Satzes betragen darf. Die auf dieser Rechtsgrundlage zu erhebende Förderabgabe steht dem jeweiligen Bundesland zu, fließt allerdings auch in den **Länderfinanzausgleich** ein.

Ausnahmen von der Förderabgabe aufgrund „**alter Rechte**“ bestehen (BBergG § 149), wenn Gewinnungsberechtigungen bereits vor Inkrafttreten des Bundesberggesetzes (1.1.1982) verliehen wurden. Dann fallen keine Förderabgaben an. Ein Umstand, der dazu führt, dass für den Abbau der Braunkohle im Rheinischen Revier keine Förderabgaben gezahlt werden, da die Abbaugenehmigung noch auf der Grundlage des Preußischen Allgemeinen Berggesetzes verliehen wurde. Nach damaliger Rechtslage war damit keine Verpflichtung zur Entrichtung von Feldes- oder Förderabgaben verbunden.

Ähnliches gilt auch für **ehemalige DDR-Bergwerke und Tagebaue**. So erfolgt die Braunkohleförderung in Brandenburg auf der Grundlage von Berechtigungen „alten Rechts“ im Sinne der §§149 - 151 BBergG. „Diese Berechtigungen entstanden auf Basis des Berggesetzes der DDR vom 12. Mai 1969 in Verbindung mit der Verordnung über die Verleihung von Bergwerkseigentum vom 15. August 1990.“²⁶ Im Einigungsvertrag²⁷ wurde dies als Bergwerkseigentum „alten Rechts“ geführt.

Die Beschränkungen durch alte Rechte, durch die der Braunkohleabbau fast in allen Bundesländern von Förderabgaben befreit ist, sowie die Möglichkeit der Bundesländer Ausnahmen zu schaffen, die eine Freistellung von Förderabgaben ermöglichen, führt dazu, dass die

²⁶ Siehe Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, Abgabefreiheit der Braunkohleförderung in Brandenburg, 2008:3

²⁷ Anlage I, Kapitel V, Sachgebiet D (Recht des Bergbaus und der Versorgungswirtschaft)

Einnahmen aus den Förderabgaben in den Bundesländern gering sind. Zudem werden in mehreren Bundesländern die Förderabgaben für bestimmte Primärrohstoffe ausgesetzt, um Investitionen in den Abbau attraktiver zu gestalten. So forderten die Fraktionen von CDU und FDP im sächsischen Landtag im November 2011, die Regierung solle "alle Förder- und Feldesabgaben auf Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen im Freistaat Sachsen bis auf weiteres aussetzen"²⁸ Braunkohle, Fluss- und Schwerspat, Kupfer und Natursteine sind in Sachsen bis zum 31.12.2015 von Förderabgaben befreit.²⁹

Lediglich in Schleswig-Holstein und in Niedersachsen tragen Förderabgaben auf Erdöl- und Erdgasförderung signifikant zum Landeshaushalt bei.

In Schleswig-Holstein beträgt die Förderabgabe für alle Erdölfelder 19%, in Niedersachsen liegen die Förderabgaben 2014 zwischen 18,5% und 37% bei Naturgas und 19% bei Erdöl (Niedersächsische Verordnung über Feldes- und Förderabgabe (NFördAVO § 14 / § 11). In absoluten Zahlen betrugen die Förderabgaben 2012 für das Land Niedersachsen 746.850.361 € und für Schleswig-Holstein 129.462.466 €. ³⁰

Produktionszahlen und Förderabgaben werden in Deutschland bereits veröffentlicht. Projektgenaue Daten über Steuernzahlungen der extraktiven Industrie bzw. die entsprechenden Einnahmen der öffentlichen Hand sind nicht öffentlich verfügbar.

Die Förderabgabe ist die wichtigste **sektorspezifische Abgabe** für die Bergbau-, Erdöl- und Erdgasindustrie. Alle anderen Steuerarten entsprechen den Belastungen des produzierenden Gewerbes in Deutschland (Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer).

Das Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz vom 1.3.2010) verpflichtet Unternehmen, Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen bei „unvermeidbarer Beeinträchtigung von Natur und Landschaft durchzuführen (BNatSchG, Kapitel 3 §15 (2)). Das Gesetz ermächtigt das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in Abstimmung mit anderen zuständigen Bundesressorts, eine Rechtsverordnung über Kompensationszahlungen zu entwickeln (BNatSchG, Kapitel 3 § 15 (7)), bis zur Verabschiedung einer gültigen Rechtsverordnung gelten die jeweiligen Rechtsverordnungen der Bundesländer.

7.2. Bergbehörden

Zuständige Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden für bergfreie und grundeigene Bodenschätze sind die **Landesbergbehörden**.

²⁸ Leipziger Internetzeitung, Sachsens Verzicht auf Förderabgaben: Ein 70 Millionen Geschenk an mögliche Mibrag Käufer, 8.7.2011

²⁹ Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr über Feldes- und Förderabgaben (FFAVO) vom 21. Juli 1997 Rechtsbereinigt mit Stand vom 1. Januar 2012

³⁰ Jahresbericht 2012 des Wirtschaftsverbands Erdöl- und Erdgasgewinnung e.V.

Für den Aufbau der Bergbehörden macht das BBergG keine Vorgaben. In den meisten Fällen unterstehen die Bergbehörden dem jeweiligen Wirtschaftsministerium. Ausnahmen bilden die Bergämter in Baden-Württemberg, Hessen, Schleswig-Holstein und Thüringen, wo die Behörden dem Umweltministerium zugeordnet sind.³¹ Das Bergamt von Mecklenburg Vorpommern untersteht dem Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung. Das Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie des Landes Niedersachsen (LBEG) ist Bergbehörde für Niedersachsen, Bremen, Schleswig-Holstein und Hamburg.³² Die Abstimmung der Bergbehörden mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie erfolgt über den Bund-Länderausschuss Bergbau.

Das Vergabeverfahren für Konzessionen ist in Deutschland transparent und entspricht weitgehend den Anforderungen von EITI.

8. Offenlegungspflichten

Für die nach dem Bergrecht zugelassenen Betriebe besteht eine generelle Berichtspflicht über die abgebaute Menge.³³ Diese gilt nicht für die Grundeigentümerbodenschätze. Hier werden die Daten durch das Statistische Bundesamt und die Industrieverbände erhoben. Allerdings fehlt es an einheitlichen Standards für die Datenlegung. So stellt die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) fest, dass es zum Teil zwischen den amtlichen Angaben des Statistischen Bundesamtes und den Angaben der Verbände deutliche Unterschiede gibt.³⁴

Grundsätzlich sind die Regeln für deutsche Unternehmen im **Handelsgesetzbuch** (HGB) verankert. Dies gilt auch für die Offenlegungspflichten. Das Dritte Buch des HGB („Handelsbücher“) enthält detaillierte Vorschriften zur Buchführung und Bilanzierung und einen speziellen Paragraphen (§ 325) zum Thema „Offenlegung“. Die Regelungen des HGB gelten in erster Linie für Kapitalgesellschaften. Für Aktiengesellschaften werden sie ergänzt durch das Aktiengesetz.

Bislang gelten in Deutschland keine Offenlegungspflichten, die den Anforderungen einer projektgenauen Darlegung von Zahlungen der Bergbau-, Erdöl- und Erdgasindustrie, wie sie in EITI gefordert wird, entsprechen.

³¹ BMWi (2013) Der Bergbau in der Bundesrepublik Deutschland 2012 Bergwirtschaft und Statistik, 64. Jahrgang, S.35

³² http://www.lbeg.niedersachsen.de/wir_ueber_uns_service/kernaufgaben/669.html

³³ BGR (2013) Deutschland Rohstoffsituation 2012, Hannover, S.14

³⁴ *ibid*, S.14

8.1. Offenlegungspflichten nach der EU-Rechnungslegungsrichtlinie³⁵

Die vom Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union im Juni 2013 verabschiedete Rechnungslegungsrichtlinie (RL) sieht für den Rohstoffsektor vor, dass Unternehmen **projektgenau** folgende Informationen in einem gesonderten Bericht offenlegen müssen (Kap. 10, Art. 41 (5)):

- a. Produktionszahlungsansprüche,
- b. Steuern, die auf die Erträge, die Produktion oder die Gewinne von Unternehmen erhoben werden, ausschließlich Steuern, die auf den Verbrauch erhoben werden, wie etwa Mehrwertsteuer, Einkommensteuer oder Umsatzsteuer
- c. Nutzungsentgelte,
- d. Dividenden,
- e. Unterzeichnungs-, Entdeckungs- und Produktionsboni,
- f. Lizenz-, Miet- und Zugangsgebühren sowie sonstige Gegenleistungen für Lizenzen und/ oder Konzessionen,
- g. Zahlungen zur Verbesserung der Infrastruktur.

Berichten müssen „Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie“, die „auf dem Gebiet der Exploration, Prospektion, Entdeckung, Weiterentwicklung und Gewinnung von Mineralien, Erdöl- und Erdgasvorkommen und anderen Stoffen in den Wirtschaftszweigen tätig“ sind³⁶ und „Unternehmen des Holzeinschlags in Primärwäldern“ (Kap. 10, Art. 41 (1,2)).

Projekte werden als "die operativen Tätigkeiten, die sich nach einem einzigen Vertrag, einer Lizenz, einem Mietvertrag, einer Konzession oder ähnlichen rechtlichen Vereinbarungen richten und die Grundlage für Zahlungsverpflichtungen gegenüber einer staatlichen Stelle bilden" definiert (Kap. 10, Art. 41 (4)).

Der **Grenzwert** für die Berichtspflicht liegt bei 100.000 Euro, d.h. jede Zahlung innerhalb eines Geschäftsjahres, unabhängig davon, ob sie als einmalige Zahlung oder als Reihe von

³⁵ Im Oktober 2013 wurde ebenfalls die EU Transparenzrichtlinie verabschiedet. Sie ist inhaltlich bezüglich der Offenlegungspflichten für Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie und der Unternehmen des Holzeinschlags mit der Rechnungsrichtlinie identisch, bezieht sich aber nur auf börsennotierte Unternehmen. Von daher wird im weiteren Text nur auf die Rechnungslegungsrichtlinie Bezug genommen.

Transparency Directive <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32013L0050>

Richtlinie 2013/50/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Änderung der Richtlinie 2004/109/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen

³⁶ Die Wirtschaftszweige sind in Abschnitt B Abteilungen 05 bis 08 von Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 1893/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Aufstellung der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige NACE Revision 2 (1) aufgeführt. Sie umfassen den Kohlebergbau (Stein- und Braunkohlebergbau), den Erzbergbau (Eisenerzbergbau, NE-Metallerzbergbau, Bergbau auf Uran- und Thoriumerze, sonstiger NE-Metallerzbergbau), die Gewinnung von Steinen und Erden (Gewinnung von Natursteinen, Kies, Sand, Ton und Kaolin, Kalk- und Gipsstein, Kreide, Schiefer), den Bergbau auf chemische und Düngemittelminerale, die Torfgewinnung und die Gewinnung von Salz.
https://www.destatis.de/DE/Methoden/Rechtsgrundlagen/Statistikbereiche/Inhalte/035a_VONACE_Rev2.pdf?__blob=publicationFile

verbundenen Zahlungen (z.B. Mieten) geleistet wurde, muss ab diesem Betrag veröffentlicht werden (Kap. 10, Art. 43).

Die Rechnungslegungsrichtlinie wurde am 29.6.2013 im Europäischen Amtsblatt veröffentlicht. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, die entsprechenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie bis zum 20. Juli 2015 nachzukommen.

8.2. Der EITI-Standard

Der neue EITI Standard verweist auf die EU-Rechnungslegungsrichtlinie. Im Fortschrittsbericht 2014 von EITI heißt es dazu, dass die projektgenaue Offenlegung verlangt wird – vorbehaltlich, dass diese mit den Vorgaben des Dodd Frank Acts Art. 1504 und der EU-Rechnungslegungsrichtlinie **konsistent** ist.³⁷ EITI lässt allerdings einen Spielraum, da es Aufgabe der MSG ist, die Reichweite und Wesentlichkeit der Zahlungsflüsse zu definieren.³⁸ Weitere spezifische Anforderungen an die Berichtspflichten sind potenziell für die Umsetzung in Deutschland relevant:

- Wenn Zahlungen an **regionale / lokale Verwaltungen wesentlich** sind, ist die MSG aufgefordert, die Veröffentlichung dieser Zahlungen sicherzustellen.³⁹ Übertragen auf das deutsche System beinhaltet diese Vorgabe die Zahlungen (Feldes- und Förderabgaben) an die Bundesländer sowie potenziell die Gewerbesteuer.
- Transferleistungen zwischen nationalen und sub-nationalen staatlichen Institutionen sind aufzuführen, wenn sie wesentlich sind.

Der EITI Standard sieht weiterhin vor, Einnahmen aus **Transport- und Transitzulizenzen** für Rohstoffe (z.B. durch Pipelines) aufzuführen, wenn diese einen der größten Zahlungsflüsse im extraktiven Sektor ausmachen.⁴⁰ Die Einnahmen aus Transportlizenzen sind in Deutschland eher gering, es liegen allerdings keine konkreten Daten über mögliche Transportlizenzeinnahmen vor.

8.3. Konsequenzen für die EITI-Umsetzung in Deutschland

Die Umsetzung der Berichtspflicht nach der EU-Rechnungslegungsrichtlinie würde den EITI Standard erfüllen. Die bisherige Praxis entspricht jedoch nicht diesem Standard. Steuerzahlungen und -einnahmen werden **hochaggregiert** veröffentlicht, eine projektgenaue Rückverfolgung der Zahlungen ist in Deutschland bisher nicht möglich. In einer Scoping Studie sollte daher untersucht werden, ob bezüglich der Rechnungslegungsstandards Rechtsvorschriften

³⁷ Progress Report 2014, S.8 <http://progrep.eiti.org>

³⁸ EITI International Secretariat, The EITI Standard, 22. Mai 2013, S.31

³⁹ Ibid:29

⁴⁰ Ibid:28

in Deutschland geändert werden müssten, um dem EITI-Standard zu genügen, oder ob dies bereits durch die zu erwartenden **Rechtsvorschriften** zur Umsetzung der EU-Rechnungslegungsrichtlinie erfolgen wird.

Lediglich die Feldes- und Förderabgaben werden projektgenau erhoben, wenn man Projekt als Erdöl-/Erdgasfeld, Mine oder Steinbruch definiert. Bonuszahlungen, deren Offenlegung die EU-Rechnungslegungsrichtlinie und EITI verlangen, fallen in Deutschland nicht an.

Wesentliche Zahlungen an die lokale und regionale Ebene sind laut dem neuen EITI-Standard ebenfalls offen zu legen. In Deutschland entspricht dies u.a. der Gewerbesteuer und den Förderabgaben. Ob die Gewerbesteuer jedoch wesentlich ist, muss die MSG entscheiden. Damit sie das entscheiden kann, sollte die (finanzielle) Bedeutung der Gewerbesteuer in einer **Scoping Studie** näher untersucht werden. Zudem sollte in der Scoping Studie die Frage untersucht werden, inwieweit der Staat Einnahmen aus Transport- oder Transitzulizenzen hat und ob diese wesentlich im Sinne von EITI sind.

Die in dem BBergG festgelegten und von den Länderbergbehörden beaufsichtigen Vergabeverfahren für das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Rohstoffvorkommen entsprechen den Anforderungen an transparente Verfahren zur Lizenzvergabe von EITI.

9. Akteurslandkarte

Gemäß den Anforderungen an die Zusammensetzung der MSG in EITI und in Abstimmung mit dem Auftraggeber wurden die möglichen Stakeholder oder Interessengruppen⁴¹ identifiziert und analog ihrer Betroffenheit und ihres Engagements gruppiert. Den drei Hauptinteressengruppen Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft wurden die folgenden Institutionen und Organisationen zugeordnet:

Privatwirtschaft

- a. Alle Rohstoffunternehmen, die in Deutschland operativ tätig sind und ihre Zahlungen gegebenenfalls veröffentlichen müssen,
- b. Ihre Interessenvertretungen wie die sektorspezifischen Interessenverbände (z.B. Bundesverband Baustoffe, Vereinigung Rohstoffe und Bergbau, WEG),
- c. BDI und DIHK.

Besonders hervorzuheben sind die Unternehmen mit Sitz in Deutschland, die offiziell ihre **Unterstützung von EITI** erklärt haben und auf der Internetseite von EITI als unterstützende Unternehmen geführt werden: die RWE AG, die VW AG und die Allianz Versicherung sowie die Kreditanstalt für den Wiederaufbau (KfW).

Staat

- a. Von EITI betroffene Bundesressorts (BMWi, BMF, BMJV, BMZ, AA und BMUB),
- b. Finanzministerien der Bundesländer,

⁴¹ Im Folgenden werden die Begriffe Stakeholder und Interessengruppen synonym verwendet.

- c. Institutionen auf Länderebene, die mit der Erlaubnis und Bewilligung von Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffvorhaben befasst sind, wie die Landesbergämter.

Im weiteren Sinne sind auch die Kommunen durch die Gewerbesteuer, die sie durch extraktive Aktivitäten in ihrem Einzugsbereich erhalten, Akteure. Die mögliche Einbeziehung der Kommunen in eine MSG steht aber vor der Herausforderung, dass es keine Interessenvertretung der Kommunen in Fragen der Gewerbesteuer gibt und somit auch keinen koordinierenden (kommunalen) Ansprechpartner für die EITI-Umsetzung in Deutschland.

Zivilgesellschaft

Ziel eines EITI-Berichts ist es, die Bevölkerung der jeweiligen Länder über die Einnahmen und Ausgaben zu informieren. In diesem Sinne ist die Bevölkerung eines Landes eine Interessengruppe. De facto wird diese Aufgabe in EITI-Umsetzungsländern von unterschiedlichen Organisationen und Einzelpersonen der Zivilgesellschaft in den MSGs wahrgenommen: Nichtregierungsorganisationen, die zu Rohstoffen und / oder zu Transparenz arbeiten, wie in Großbritannien, Norwegen, den USA und vielen rohstoffreichen Entwicklungsländern, sowie Kirchen, Medien, Wissenschaft und Gewerkschaften.

Zentrale Säule der zivilgesellschaftlichen Beteiligung in den EITI-Umsetzungsländern sind die Publish What You Pay (PWYP) Koalitionen.⁴² In Deutschland gibt es diese Koalition nicht. Zwar haben einzelne Organisationen wie Misereor, Brot für die Welt, Global Policy Forum Europe, ONE und Transparency International das Thema Transparenz im Rohstoffsektor aufgegriffen, taten dies jedoch vor allem in Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen in rohstoffreichen Entwicklungsländern. So hat sich bis dato keine originäre PWYP Koalition in Deutschland herausgebildet.

Aus diesem Grund wurden diejenigen Organisationen befragt, die in der Vergangenheit bereits in irgendeiner Art zu EITI und Transparenz im Rohstoffsektor gearbeitet haben. Viele von ihnen sind im Arbeitskreis Rohstoffe vertreten, einer Koordination rohstoffpolitischer Initiativen und Organisationen. Auch Umweltorganisationen, die zu Bergbau in Deutschland arbeiten, sind potenzielle Akteure im EITI-Kontext. Von ihnen werden jedoch andere Probleme der extraktiven Industrie thematisiert, wie z.B. der Braunkohleabbau, Fracking oder Fragen des Naturschutzes.

Nicht berücksichtigt wurden die politischen Stiftungen in der Akteurslandkarte. Zwar haben sich die Heinrich Böll Stiftung, die Friedrich Ebert Stiftung und die Konrad Adenauer Stiftung bereits mit EITI und den Transparenzanforderungen auseinandergesetzt – allerdings auch hier im Wesentlichen bezogen auf rohstoffreiche Entwicklungsländer.

Die einzelnen Interessengruppen sind in der unten abgebildeten Akteurslandkarte aufgeführt, wobei unmittelbar Betroffene als Primärakteure im inneren Kreis abgebildet wurden und alle weiteren Akteure als sogenannte Sekundärakteure im äußeren. Unter den zivilgesellschaftli-

⁴² Die NRO Koalition Publish What You Pay ist ein weltweites Netzwerk von zur Zeit 800 Nichtregierungsorganisationen unterschiedlicher Ausrichtung, die in 40 Ländern nationale PWYP Koalitionen gebildet haben. Es sind diese PWYP Koalitionen, die in vielen Ländern die zivilgesellschaftliche Beteiligung in den nationalen EITI-MSG sicherstellen.

chen Stakeholdern wurden die Nichtregierungsorganisation Transparency International, die originär zu Transparenz und Korruptionsprävention in Deutschland arbeitet, sowie die Gewerkschaft des Sektors, die Industriegesellschaft Bergbau, Chemie und Energie.

Dadurch entstand die folgende Akteurslandkarte, in der nach Primär- und Sekundärakteuren unterschieden wird.

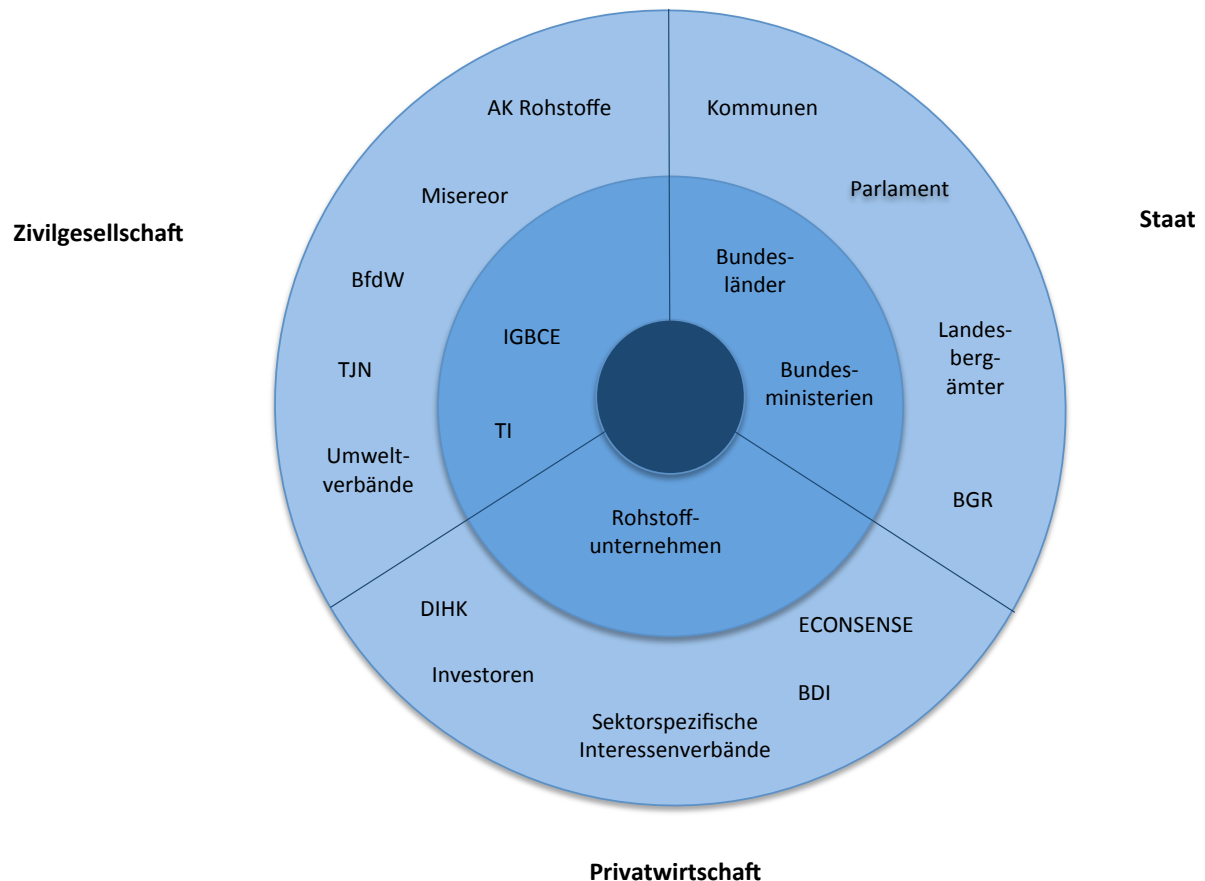


Abbildung 5 Akteurslandkarte

10. Auswertung der Interviews

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Befragungen dargestellt. Auf dieser Grundlage werden im folgenden Kapitel Empfehlungen an die Bundesregierung ausgesprochen.

10.1. Kenntnisstand über EITI

Der Kenntnisstand der befragten Stakeholder zu EITI war sehr unterschiedlich. Vor allem Unternehmen und Verbände, die nur in Deutschland bzw. in Ländern arbeiten, die nicht EITI beigetreten sind, hatten sich **mit EITI noch nicht im Detail auseinandergesetzt**. Es herrschte zudem eine gewisse Verunsicherung, ob und wie sich ein EITI-Prozess in Deutschland gestalten könnte - die meisten hatten EITI bisher nur als einen Prozess rohstoff-

reicher Entwicklungs- und Schwellenländer wahrgenommen. Dies gilt sowohl für Unternehmen und ihre Verbände, als auch für Nichtregierungsorganisationen (NRO). Zudem war die Diskussion zu EITI in einigen Fällen von der aktuellen Debatte um Konfliktminerale überlagert. Dies drückte sich bei einigen Unternehmen und Interessenverbänden in der Befürchtung aus, man wolle über Konfliktminerale in einer Multistakeholder-Gruppe diskutieren, während von NRO-Seite der entgegengesetzte Anspruch, Konfliktminerale im Kontext von EITI zu behandeln, formuliert wurde.

10.2. Mehrwert eines deutschen EITI-Beitritts

Die größten Vorteile eines deutschen EITI-Beitritts wurden von den befragten Stakeholdern in folgenden Aspekten gesehen:

- Umsetzung weltweit geforderter Transparenzstandards
- Stärkung der Reputation Deutschlands
- Mögliche Vorbildfunktion für andere Staaten
- Transparenz in der Rohstoffpolitik
- Mitgestaltungsmöglichkeiten für Deutschland in der Erweiterung EITI relevanter Themen (etwa aus Erfahrungen bei umwelt- und sozialverträglichem Rückbau der Steinkohle)
- Verfügbarkeit verständlicher und vergleichbarer Daten

Die nationale Umsetzung eines weltweit anerkannten Transparenzstandards und die damit einhergehende Reputation Deutschlands waren die meist genannten Vorteile, die die Befragten in einem Beitritt Deutschlands zu EITI sahen. So betonten sie vor allem die internationalen Effekte eines Beitritts und den Vorbildcharakter, den eine zügige, umfängliche Umsetzung von EITI haben könnte. Viele sehen die Kohärenz und Glaubwürdigkeit der deutschen EITI-Politik im internationalen Kontext durch die Umsetzung der EITI-Standards auch in Deutschland gestärkt. Transparenz wurde von mehreren als ein wichtiger Beitrag zur weltweiten **Stärkung der Demokratie** eingeschätzt.

Einige vermuteten, dass sich dadurch auch die **Mitgestaltungsmöglichkeiten** Deutschlands im EITI-Kontext verbessern würden. So wurde zum Beispiel der umwelt- und sozialverträgliche Rückbau der Steinkohle und die damit einhergehende Umstrukturierung ganzer Regionen als ein mögliches Thema genannt, das die Bundesregierung in EITI einbringen könnte.

Die meisten Befragten gingen davon aus, dass Deutschland aufgrund bereits bestehender Transparenzverpflichtungen EITI schnell umsetzen und somit eine **Vorbildfunktion** einnehmen könnte.

Ein Interviewpartner wies jedoch auch auf ein mögliches Dilemma hin: Vorbildfunktion hätten die Industrieländer wie Deutschland in EITI nur dann, wenn sie die höheren, freiwilligen

Standards in EITI wie die Offenlegung der wirtschaftlichen Eigentümer erfüllen würden. Der Maßstab für eine Vorbildfunktion hinge, so der NRO-Vertreter, auch von dem Innovationswillen Deutschlands in der EITI-Umsetzung ab.

In ihren Aussagen über den Mehrwert eines deutschen EITI-Beitritts auf internationaler Ebene waren die beiden Interessengruppen, Privatwirtschaft und zivilgesellschaftliche Organisationen, fast identisch.

Auch auf nationaler Ebene wurde der Mehrwert von den meisten Befragten in der Verfügbarkeit verständlicher und vergleichbarer Daten gesehen, da es bisher keine entsprechende Darstellung der Zahlungen der extraktiven Industrie gäbe.

Auf die Frage, welchen Mehrwert sie im EITI-Beitritt für ihre Interessengruppe sähen, nannten Unternehmen vor allem folgende Faktoren:

- Verbesserung der Sichtbarkeit der einheimischen Rohstoffindustrie
- Möglicher Reputationsgewinn für die Unternehmen, die aktiv zur EITI-Umsetzung beitragen
- Mehr gesellschaftliche Akzeptanz, da durch die Offenlegung der Zahlungen und gegebenenfalls anderer Daten die finanziellen Leistungen des Rohstoffsektors abgebildet werden
- Versachlichung der Diskussion um Bergbau und Erdöl-/Erdgasförderung in Deutschland durch einen vertrauensbildenden Prozess.

Da die extraktive Industrie zu Beginn der Wertschöpfungskette stehe, könne durch EITI auch der Beitrag dieses Industriesektors zur Energiesicherheit und der Versorgung mit Primärrohstoffen herausgestellt werden.

Der Bergbau und die Erdöl-/Erdgasförderung in Deutschland unterlägen bereits sehr hohen Standards und seien zu hohen Kompensationsleistungen verpflichtet. Dies wird nach Meinung der Unternehmen bisher von der Gesellschaft kaum wahrgenommen. Mehrere Unternehmen formulierten daher die Erwartung, dass eine umfassende, kontextbezogene Darstellung der o.g. Sachverhalte zum Abbau irrationaler Vorbehalte gegenüber dem Rohstoffsektor beitragen könne.

Ein Unternehmen erhoffte sich von einem EITI-Prozess auch die Diskussion bestehender Ungleichbehandlungen in der finanziellen Belastung einzelner Rohstoffe, wie z.B. die unterschiedliche Höhe der Förderabgaben für Erdöl, Braunkohle oder andere Mineralien.

Während der Mehrwert der EITI-Umsetzung von privatwirtschaftlicher Seite vor allem in der **verbesserten Akzeptanz** des Sektors in der Bevölkerung gesehen wird und man sich von EITI vertrauensbildende Prozesse erhofft, waren die befragten NRO in ihren Äußerungen zu dem Mehrwert von EITI für ihre Interessengruppe zurückhaltender. Sie sahen den Mehrwert

überwiegend auf der internationalen Ebene und der Notwendigkeit, zur Etablierung eines internationalen Transparenzstandards beizutragen. Der Mehrwert der EITI-Umsetzung für die eigene Organisation wurde von einigen Befragten als relativ gering eingeschätzt. Andere Nichtregierungsorganisationen erhoffen sich von EITI insgesamt eine Verbesserung der Transparenz, die auch auf andere Wirtschaftsbereiche ausstrahlen kann. Aber vor allem nannten sie die Möglichkeit, grundlegende Kenntnisse über den Rohstoffsektor in Deutschland und seine Funktionsweise zu erwerben, als Mehrwert einer aktiven Mitarbeit in der MSG.

10.3. Ziele der EITI-Umsetzung in Deutschland

Auf die Frage, welche Ziele sie für einen EITI-Umsetzungsprozess in Deutschland benennen könnten, nannten die befragten Unternehmen und Unternehmensverbände:

- Die Verfügbarkeit transparenter, leicht lesbarer Zahlen im Rohstoffsektor
- Transparenz und Versachlichung der Diskussion um die einheimische Rohstoffförderung
- Erhöhung der Akzeptanz der einheimischen Rohstoffförderung durch EITI.

Die bessere Verfügbarkeit von Daten und die Herstellung von Transparenz wurden auch von der Zivilgesellschaft benannt.

Mehrere Interviewpartner taten sich allerdings schwer, Ziele eines nationalen EITI-Prozesses zu benennen, da die wirtschaftliche Bedeutung des Rohstoffsektors gering sei, vor allem mittelständische Unternehmen den Sektor prägten und die viele Daten bereits öffentlich verfügbar wären, allerdings nur in aggregierter Form. Sie sahen daher ein Ziel darin, dass Daten über Zahlungen und Einnahmen im Rohstoffsektor auf Projektebene erfasst und in überschaubarer und verständlicher Weise aufbereitet werden.

Die Aussagen zur **Reichweite von EITI und Berichtstiefe** der befragten Stakeholder waren relativ unspezifisch. Kaum einer der Akteure hatte sich zu dem Zeitpunkt des Interviews bereits mit Detailfragen der Berichterstattung auseinandergesetzt. Vor allem von Unternehmensseite äußerte man sich zurückhaltend dazu, welche Zahlungen und welche Rohstoffe in die Berichterstattung einfließen sollten.

Auf die Frage, welche inhaltliche Schwerpunktsetzung der EITI-Bericht neben den Kerninformationen zu Zahlungen und Einnahmen setzen sollte, wurden genannt:

- Produktionsdaten
- Daten zur Altlastensanierung und sozial- und umweltverträglichem Rückbau
- Darstellung der Entscheidungskette zum Rohstoffabbau in Deutschland

- Partizipationsverfahren

10.4. Herausforderungen in der Umsetzung

Von mehreren Interviewpartnern wurden Risiken und mögliche Schwächen eines deutschen EITI-Prozesses benannt.

So fehlte einigen der nötige **Anreiz** um Unternehmen zu motivieren, nach EITI-Standards zu berichten. Anreize könnten ihnen zufolge in einer entsprechenden Kennzeichnung EITI-konformer Unternehmen oder in entsprechenden Ausschreibungskriterien der öffentlichen Beschaffung liegen.

Vor allem Unternehmen sahen die Gefahr, dass durch EITI, den Artikel 1504 des Dodd Frank Acts und der EU-Rechnungslegungsrichtlinie **doppelte Standards** und somit weitere Berichtsformate eingeführt werden. Dies würde zu Mehrbelastungen der Unternehmen führen, ohne dass dem ein entsprechender Mehrwert gegenüber stehe. Ihrer Meinung nach sollte auf jeden Fall vermieden werden, dass durch die nationale Umsetzung der EU-Rechnungslegungsrichtlinie und der EITI-Standards unterschiedliche Berichtsformate eingeführt werden.

Ein weiteres Problem wurde in dem **Kapazitäts- und Informationsdefizit** zwischen Unternehmen, staatlichen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen gesehen. Dieses Problem liegt auf zwei Ebenen:

- a. Die Anforderungen an ein Expertenwissen, vor allem zu Fragen der Steuern und Abgaben, sind sehr hoch.
- b. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen verfügen nur über begrenzte finanzielle und personelle Ressourcen, um ein entsprechendes Expertenwissen aufzubauen.

Vor allem letzteres stellt nach Meinung von NRO aber auch von Unternehmen einen limitierenden Faktor für die Mitarbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen in der EITI-MSG dar.

Einige Interviewpartner befürchteten, dass die EITI-Umsetzung genutzt werden könnte, um andere konträre Themen aus dem Rohstoffsektor aufzugreifen. Sie sahen es als problematisch an, da die Gefahr bestünde, dass EITI von anderen Themen überlagert würden und sich in der MSG bekannte Konfliktlinien zwischen Unternehmen und NRO reproduzieren könnten.

10.5. Mögliche Stärken und Chancen der Umsetzung

Einige Schwächen können im Umkehrschluss auch Chancen und Stärken sein. So sahen einige Befragte die EITI-Umsetzung als Chance, durch die **Harmonisierung** unterschiedlicher neuer Transparenzanforderungen an Unternehmen doppelte Standards zu vermeiden und gleichzeitig ein international vergleichbares Berichtsformat einzuführen.

Insgesamt gingen die Interviewpartner davon aus, dass der Aufwand für die Datenerfassung in Deutschland relativ gering sei.

Auch die Befürchtung vor allem von Unternehmen, dass EITI von anderen Themen überlagert werden könnte, sahen einige NRO anders. Sie sehen es eher als Chance, weitere relevante Themen des Rohstoffsektors in der EITI-MSG aufgreifen zu können. Vorschläge zur thematischen Ausweitung der MSG waren über die Transparenzverpflichtungen hinaus die Steuerungsfunktion von Abgaben und Subventionen, Fracking und die Sorgfaltspflicht in der Zulieferkette.

Eine Chance wurde von einigen Interviewpartnern in der **Verbesserung der Kommunikation** und Diskussionskultur zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen, Unternehmen und staatlichen Institutionen im Rohstoffsektor gesehen, verbunden mit der Erwartung, eine sachliche Diskussion über den Rohstoffabbau zu führen.

Abbildung 6 Genannte Stärken und Schwächen einer möglichen EITI-Umsetzung in Deutschland

Stärken	Schwächen
• Erfüllung eines international einheitlichen Standards • Reputation • Kohärenz deutscher Transparenzpolitik • Mitgestaltung von EITI • Bereits gute Verfügbarkeit von Daten • Kein Korruptionsverdacht – Vertrauen in existierende Verfahren	• Geringes Interesse der Stakeholder • Wenig Veränderungsdruck – geringes öffentliches Interesse • Geringer Anreiz für Unternehmen • Erfordert viel Expertenwissen • Zusätzliche Kosten
Chancen	Risiken
• Verbesserung der Kommunikation zwischen Zivilgesellschaft, Unternehmen und staatlichen Institutionen im Rohstoffsektor • Harmonisierung unterschiedlicher Anforderungen (Transparenz und Rechnungslegungsrichtlinie, Dodd Frank Act, EITI, non-financial reporting) • Beispielcharakter für andere Länder durch gute Berichte und hohe Standards • Sachliche Diskussion um einheimischen Rohstoffsektor • Erlaubt Diskussion anderer Probleme im Rohstoffsektor (Sorgfaltspflicht in der Zulieferkette, Konfliktmineralien)	• Reduktion der Diskussion auf wenige Fachpersonen und dadurch geringe politische Ausstrahlung • Informations- und Wissensasymmetrie • Verfügbare Kapazitäten unzureichend • Stellt Rohstoffsektor besonders heraus (unter Korruptionsverdacht) • Wettbewerbsrecht erlaubt keine vollumfängliche Offenlegung • Überlagerung durch andere Probleme im Rohstoffsektor (Umwelt- und Naturschutz, Konfliktmineralien)

Unklarheit bestand bei vielen Interviewpartnern, ob die **rechtlichen Voraussetzungen** für eine vollumfängliche Umsetzung von EITI bereits gegeben sind oder noch geschaffen werden müssten. Hier war vor allem die Frage, ob das Wettbewerbsrecht den Offenlegungspflichten widerspräche.

Die Abbildung 6 fasst die genannten Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken, die in der Stakeholderbefragung genannt wurden, zusammen.

10.6. Multistakeholder-Gruppe

Ein großer Teil der Leitfragen widmete sich den Vorstellungen der Stakeholder von der zu bildenden Multistakeholdergruppe. Es wurden Ansichten zur Struktur und möglichen Verfahren in der MSG erfragt. Dabei konnte eine weitgehende Übereinstimmung unter den Befragten bezüglich der Struktur und Arbeitsweise der Multistakeholder-Gruppe festgestellt werden.

- **Koordination**

Die Koordination der MSG wurde allgemein beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie gesehen. Allerdings wies eine Person darauf hin, dass das BMWi über wenig Erfahrung in der Koordination von Multistakeholder-Gruppen verfüge und gegebenenfalls auf externe Expertise zurückgreifen sollte.

Eine Interviewpartnerin schlug vor, EITI in bereits bestehende Multistakeholder-Strukturen wie z.B. das Deutsche Global Compact Netzwerk oder das CSR-Forum zu integrieren, um die Koordinationsaufwand so gering wie möglich zu halten. Dies fand jedoch keine Zustimmung von anderen Interviewpartnern.

- **Entscheidungsmodus**

Auf die Frage, welcher Entscheidungsmodus in der MSG gelten solle, entschieden sich alle für das Konsensprinzip.

- **Zusammensetzung der MSG**

Einigkeit herrschte auch darüber, dass die MSG paritätisch zusammengesetzt sein sollte, bestehend zu jeweils einem Drittel aus VertreterInnen der Privatwirtschaft (Unternehmen und entsprechende Interessenverbände), staatlicher Institutionen und zivilgesellschaftlicher Organisationen. Einige betonten, dass die Privatwirtschaft nicht nur durch Verbände, sondern auch durch Einzelunternehmen vertreten sein sollte.

Auf staatlicher Seite sahen die Interviewpartner die Zuständigkeit bei BMWi, BMF und BMJV sowie bei den Bundesländern und Kommunen. Als RepräsentantInnen der Zivilgesellschaft wurden vorgeschlagen: Gewerkschaften (IG BCE), die Koordination des NRO Arbeitskreises Rohstoffe, Organisationen, die zu Open Data arbeiten, VertreterIn der Kirchen, Universitäten und Transparency International.

Mitglieder des Deutschen Bundestages schlugen vor, den Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages durch Vorlage der zukünftigen jährlichen EITI-Berichte einzubinden.

Darüber hinaus wurde vorgeschlagen, Fachinstitutionen wie die Landesämter für

Bergbau und Geologie, die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) bzw. die Deutsche Rohstoffagentur, das Helmholtz Institut Freiberg oder andere Fachinstitutionen beratend hinzuzuziehen.

- **Größe der MSG**

Die Frage nach der anzustrebenden Größe der MSG wurde meist mit der Anforderung beantwortet, dass dieses Gremium „schlank“ und arbeitsfähig sein müsse. Demzufolge wurde eine Gremium von 20 Personen als Maximum angesehen, zu dem weitere Institutionen / Personen beratend dazu kommen könnten. Einige sprachen sich darüber hinaus für eine Untergliederung der MSG in eine kleine Experten-Gruppe als operativem Kern und einen größeren, eher politisch geprägten Lenkungs-kreis aus.

- **Bereitschaft zur Mitarbeit in der MSG**

Bis auf wenige Ausnahmen wurde dies von den Unternehmen und Unternehmensverbänden positiv beantwortet, auch einige zivilgesellschaftliche Organisationen signalisierten ihr Interesse an einer Mitarbeit. Andere NRO reagierten eher zurückhaltend. Sie knüpften ihre Mitwirkung in der MSG daran, ob außer den EITI-Kernthemen auch andere Themen Gegenstand der EITI-MSG sein könnten.

- **Kriterien für die Mitwirkung in der MSG**

Vor allem Fachkenntnisse wurden als Voraussetzung für die Mitwirkung in der MSG genannt. Weitere Kriterien waren:

- Zeit und finanzielle Ausstattung, um die Mitarbeit garantieren zu können,
- Flexibilität,
- Repräsentativität.

Mehrere Interviewpartner verwiesen zudem darauf, dass die Kriterien für die Mitarbeit vom federführenden Ministerium festgelegt werden sollten, da die Bundesregierung zu der EITI-MSG einlädt.

11. Empfehlungen aufgrund der empirischen Analysen

Im folgenden Kapitel werden auf der Grundlage der Ergebnisse der Interviews sowie der Erfahrungen anderer EITI umsetzender Länder Empfehlungen entwickelt, wie der Umsetzungsprozess in Deutschland gestaltet werden könnte.

11.1. Multistakeholder-Prozess

Die Umsetzung der EITI-Standards sollte von Beginn an durch die Multistakeholdergruppe aktiv und **eigenverantwortlich** gestaltet werden. Dies verlangt ein hohes Engagement der verschiedenen Stakeholder, ermöglicht gleichzeitig aber eine größere Identifikation mit dem EITI-Umsetzungsprozess. Im Sinne der EITI-Standards müsste die MSG Fragen der Reich-

weite einer EITI-Umsetzung in Deutschland und des Detailgrades der Berichtspflicht definieren.

EITI gibt den Rahmen lediglich durch Mindeststandards in der Berichtspflicht und für die MSG vor. Darüber hinaus liegt es im Ermessen der Bundesregierung oder der MSG, wie der nationale EITI-Prozess gestaltet wird. Wie unterschiedlich sich der EITI-Umsetzungsprozess und die Arbeit der MSGs gestalten, zeigt sich bereits in den EITI-Prozessen in Großbritannien, den USA und Norwegen und ihren unterschiedlichen Reichweiten und Schwerpunktsetzungen.⁴³

Kriterien für die Zusammensetzung der MSG

Wichtigstes Kriterium einer verfahrenspolitisch legitimierten MSG ist die **Gleichrangigkeit**, die nur im Falle einer paritätischen Zusammensetzung der MSG wirklich erfüllt wird. Dazu sollten alle unmittelbar betroffenen Interessengruppen aus Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft gleichwertig einbezogen werden.

Der gleichberechtigte Zugang zu Informationen und Wissen ist eine elementare Voraussetzung für die Arbeit der MSG

Gleichrangigkeit bedeutet dabei nicht alleine zahlenmäßig ausgewogene Repräsentativität. Vielmehr kommt es hierbei auch auf Kriterien wie Wissens- und Informationszugang, personelle Ressourcen und finanzielle Ausstattung an.

Ausgleich von Wissens- und Informationsasymmetrien

Der **gleichrangige Zugang zu Informationen** sollte von allen Interessengruppen für alle Interessengruppen hergestellt werden. Eine große Bedeutung kommt dabei der koordinierenden Instanz innerhalb der Bundesregierung bzw. dem deutschen Sekretariat des EITI-Umsetzungsprozesses zu. Dieses hat dafür Sorge zu tragen, dass die notwendigen Informationen vollumfänglich zur Verfügung stehen.

Bereits in den geführten Interviews wurde deutlich, dass es keine Parität des Wissens gibt. Es ist daher notwendig, begleitende **Fortbildungen** u.a. für die zivilgesellschaftlichen Mitglieder des MSG zu ermöglichen. Dies kann selbstorganisiert durch die jeweilige Interessengruppe oder zentral durch die Koordination / Sekretariat des nationalen EITI-Umsetzungsprozesses erfolgen. Die Fortbildungen könnten ähnlich wie in Norwegen genutzt werden, um kohärente Positionen und Visionen für die Möglichkeiten, die in einer nationalen EITI-Umsetzung liegen, zu entwickeln.

⁴³ Einige EITI-MSG gehen noch darüber hinaus: auf den Philippinen ist das Konsultations- und Mitbestimmungsrecht indigener Völker und betroffener Gemeinden EITI-Thema. In Liberia wurde EITI z.B. auf den Forstsektor ausgedehnt.

Struktur und Größe der MSG

Empfohlen wird die Ausgestaltung der MSG auf mehreren Partizipationsebenen.

So sollte die MSG zunächst aus einer **Kerngruppe** gebildet werden, die über sämtliche Umsetzungsfragen verhandelt und über alle Verfahrensrechte in der MSG verfügt. Es sind verschiedene Varianten bezüglich der Größe und (paritätischen) Zusammensetzung der MSG Kerngruppe möglich, wie in Tabelle 2 dargestellt.

Tabelle 2 Vorschläge zur Größe der MSG

3/3/3	4/4/4	5/5/5
Privatwirtschaft: Erlaubt relevante Industriesparten (Erdöl/Erdgas, Kohle, Industriemineralien) einzubinden Zivilgesellschaft: Erlaubt wesentliche Strömungen einzubinden: Gewerkschaft, Transparenzinitiativen, Rohstoffinitiativen ⁴⁴	Privatwirtschaft: Erlaubt relevante Industriesparten plus Interessenverband der Industrie wie BDI oder DIHK einzubinden Zivilgesellschaft: Erlaubt wesentliche Strömungen einzubinden: Gewerkschaft, Transparenzinitiativen, Rohstoffinitiativen	Industriesparten: Erdöl- Erdgas, Braun- und Steinkohle, Industriemineralien, plus BDI oder DIHK Zivilgesellschaft: Gewerkschaft, Transparenzinitiativen, Rohstoffinitiativen, Open Government Initiativen, Wissenschaft

Ähnlich wie in den anderen Ländern sollte die MSG Kerngruppe relativ klein und arbeitsfähig sein. In Großbritannien und Norwegen umfasst die MSG jeweils vier RepräsentantInnen pro Interessengruppe plus StellvertreterInnen. Diese Größe erscheint auch für eine deutsche MSG Kerngruppe sinnvoll. Um die Größe der MSG zu bestimmen, muss man zwischen den Ansprüchen der unterschiedlichen Industriesparten⁴⁵ im Rohstoffsektor, in der MSG präsent zu sein, und den Möglichkeiten der zivilgesellschaftlichen Organisationen aktiv mitzuarbeiten, abwägen.

Die Zahl von **vier RepräsentantInnen** pro Interessengruppe plus StellvertreterInnen erlaubt es, die wichtigsten Industriesparten und Interessenverbände im Rohstoffsektor in die MSG zu integrieren. Zugleich überfordert sie die zivilgesellschaftlichen Organisationen nicht, ihre Vertreterinnen oder Vertreter zu bestimmen. Ob feste StellvertreterInnen benannt werden sollen oder aber Stimmen delegiert werden können, sollte in der MSG beschlossen werden. Da die Benennung von StellvertreterInnen erlaubt, den Kreis der Teilnehmer in der MSG weiter zu fassen, ohne dass dies zu Lasten der Arbeitsfähigkeit der Kerngruppe der MSG geht, wäre diese Variante zu bevorzugen.

⁴⁴ Unter Rohstoffinitiativen sind hier alle Organisationen gefasst, die sich in dem AK Rohstoffe koordinieren.

⁴⁵ Erdöl- und Erdgas, Braun- und Steinkohle, Industriemineralien

Für die Kerngruppe der MSG ist es wichtig, dass ihre Mitglieder mit einem robusten Mandat durch ihre jeweilige Interessengruppe ausgestattet sind, um pragmatisch Entscheidungen in der MSG treffen zu können.

Darüber hinaus wird die Einrichtung eines **Beobachterstatus** empfohlen, der über Vertreter der einzelnen Stakeholdergruppen hinaus geht und auch RepräsentantInnen anderer, nicht in der Kerngruppe verteilter Unternehmen, NROs, Verbände oder Einzelpersonen umfassen kann.

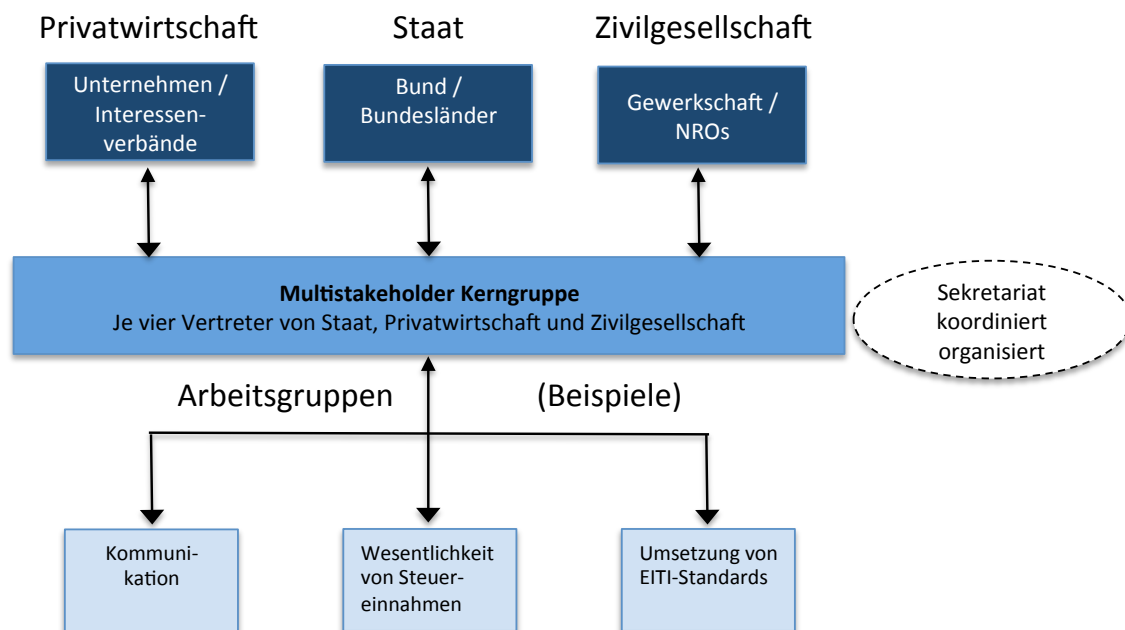


Abbildung 7 Vorschlag zur Struktur der MSG

Zur Klärung einzelner Fragestellungen, die vor allem in der Anfangsphase der MSG entstehen, hat die MSG Großbritannien **Arbeitsgruppen** gebildet. Aufgabe der Arbeitsgruppen ist es, Themen wie z.B. die Entwicklung einer Kommunikationsstrategie vorzuklären und mögliche Vorschläge zu erarbeiten. Dies ermöglicht, Entscheidungsprozesse in der MSG vorzustrukturieren und die Diskussionen effektiver zu gestalten. Es wird daher empfohlen, temporäre, themenspezifische Arbeitsgruppen einzurichten, an denen Mitglieder der MSG-Kerngruppe und andere von der Kerngruppe bestimmte Experten teilnehmen.

Finanzielle Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen

Ein möglicher limitierender Faktor für die Arbeit der MSG sind die unzureichenden finanziellen und personellen Kapazitäten interessierter zivilgesellschaftlicher Organisationen. Um aktiv in der MSG mitarbeiten zu können, werden sie zusätzliche Geldmittel benötigen. Ein Weg ist die direkte Finanzierung durch die Bundesregierung bzw. das BMWi, andere Möglichkeiten wären die Finanzierung durch Dritte wie z.B. Stiftungen oder bereits existierende

Fördertöpfe für Verbände. Die direkte Finanzierung durch die Bundesregierung birgt die Gefahr der Kooptation. Von daher wird empfohlen, erst andere Finanzierungsmöglichkeiten auszuloten. Zeichnen sich keine ab, sollte eine direkte Finanzierung erwogen werden.

Verfahren zur Auswahl der RepräsentantInnen

Das Vorschlagsrecht, welche RepräsentantInnen in der MSG vertreten sein werden, liegt bei den jeweiligen Interessengruppen. Die Bundesregierung sollte daher die einzelnen VertreterInnen der Interessengruppen nicht auswählen, sondern die betroffenen Unternehmen, Interessenverbände und zivilgesellschaftlichen Organisationen – wie in Kapitel 9 dargestellt – über den geplanten EITI-Beitritt und die Bildung einer MSG informieren und mit ihnen die Kriterien für die Auswahl festlegen.⁴⁶

In den Interviews wurden auf **privatwirtschaftlicher Seite** die sektorspezifischen, aber auch die sektorübergreifenden Interessenverbände wie der BDI als mögliche Organisationen benannt, die den Auswahlprozess dieser Stakeholdergruppe für die MSG organisieren könnten.

Auf **zivilgesellschaftlicher Seite** könnte das Auswahlverfahren über die Gewerkschaft und für die Nichtregierungsorganisationen über den AK Rohstoffe oder einen noch zu bildenden Koordinationskreis der Zivilgesellschaft organisiert werden.

Um die Mitglieder der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft⁴⁷ in der MSG bestimmen zu können, sind mindestens zwei Verfahren möglich:

1. Die Bundesregierung bittet die Interessenverbände und zivilgesellschaftlichen Koordinationen einzeln, ihre Mitglieder für eine MSG im Vorfeld der ersten MSG eigenverantwortlich auszuwählen und mit einem robusten Mandat auszustatten.
oder
2. Die Bundesregierung lädt alle betroffenen Unternehmen und interessierten Organisationen zu einer zentralen Auftaktveranstaltung ein, auf der Ziele und Perspektiven der EITI-Umsetzung und der MSG in Deutschland diskutiert werden. Auf der Grundlage der Informationen organisieren sich die Interessengruppen im Anschluß untereinander, um ihre Mitglieder der MSG auszuwählen.

Das zweite Verfahren ermöglicht eine breitere Diskussion als das erste und ist unter dem Transparenzgedanken vorzuziehen. Gleichzeitig ist es in der Vorbereitung aufwendiger und könnte den Bildungsprozess der MSG weiter hinauszögern.

⁴⁶ Durch die Einladungspolitik für die Teilnahme an der MSG nimmt die Bundesregierung bereits eine Vorauswahl der möglichen Mitglieder der MSG vor. Eingeladen werden sollte jedoch sehr breit: alle Interessenverbände der betroffenen Industriezweige, der BDI und große betroffene Einzelunternehmen sowie auf zivilgesellschaftlicher Seite alle Organisationen, die auch im Rahmen der Akteursbefragung interviewt wurden und die ein Interesse an dem Thema signalisiert haben.

⁴⁷ Das Auswahlverfahren von Vertretern des Bundes und der Bundesländer wird hier nicht berücksichtigt.

Die letztendliche formale Bestätigung der Mitgliedschaft in der MSG sollte durch die Bundesregierung erfolgen, da sie gegenüber EITI verantwortlich für die Umsetzung und die Einhaltung der EITI-Standards ist. Dies wäre ähnlich wie in den USA, Großbritannien und Norwegen, wo die Mitglieder der MSG nach dem Vorschlag durch ihre Interessengruppen von der Regierung ernannt werden.

Kriterien für die Auswahl der RepräsentantInnen

Auch wenn die Auswahl der Teilnehmer in der Hand der jeweiligen Interessengruppe liegt, sollte die Bundesregierung Kriterien für die Auswahl vorgeben. Zu diesen Kriterien sollten gehören:

- **Repräsentativität:** Die VertreterInnen sollten das Vertrauen ihrer jeweiligen Interessengruppe genießen, indem sie von dieser Interessengruppe in die MSG delegiert werden. Sie sollten aber auch die Bereitschaft haben, Vorschläge und Ergebnisse der MSG in die eigene Interessengruppe zu kommunizieren.
- Die Bereitschaft, auf der Grundlage der EITI-Standards **langfristig** in der MSG mitzuarbeiten. Die Erfahrungen aus Norwegen und anderen EITI-Ländern zeigen, dass es viel Zeit bedarf, sich in die Materie einzuarbeiten und auf Augenhöhe diskutieren zu können. Der Zeitraum bis zum ersten Bericht beträgt nach der akzeptierten Kandidatur eines Landes maximal 18 Monate. Die einzelnen Mitglieder der MSG sollten mindestens die Erstellung zweier EITI-Berichte mitgestalten. Daraus ergibt sich, dass die Mitglieder der ersten MSG sich mindestens für drei Jahre zur Mitarbeit verpflichten sollten, um eine kontinuierliche und verbindliche Arbeit der MSG zu gewährleisten.
- Die Bereitschaft, die notwendigen **personellen und finanziellen Kapazitäten** für die Mitarbeit zur Verfügung zu stellen.
- Die Bereitschaft, die Kommunikation mit ihrer jeweiligen Stakeholdergruppe aufrecht zu erhalten.
- Die Bereitschaft, aktiv zur **Verbreitung der Ergebnisse** von EITI wie dem EITI-Bericht beizutragen.

Repräsentativität und ein robustes Mandat sind wichtige Voraussetzungen, um effektiv in der MSG arbeiten zu können.

Verfahrensregeln

Die MSG sollte sich Verfahrensregeln geben, die möglichst einfach und transparent sind.

Vertraulichkeit / Chatham House Rules

Im März 2014 hat das EITI-Board einen internen **Code of Conduct**⁴⁸ verabschiedet, der die Mitglieder von Multistakeholdergruppen zu Vertraulichkeit verpflichtet. Diese Verpflichtung gilt noch zwei Jahre nach Niederlegung des Mandats. Diese strikte Vertraulichkeit begünstigt die Entwicklung einer vertrauensvollen Zusammenarbeit in der Kerngruppe der MSG. Gleichzeitig erschwert sie ihnen die Abstimmung mit ihrer jeweiligen Gruppe, die sie in der MSG repräsentieren.

Nach Erfahrungen aus anderen MSG-Prozessen haben sich die **Chatham House Rules**⁴⁹ bewährt. Sie ermöglichen eine freie Verwendung der erhaltenen Informationen unter der Bedingung, dass weder die Identität noch die Zugehörigkeit der Informationsgeber preisgegeben werden dürfen. Chatham House Rules würden eine offene Diskussion erlauben, ohne dass die Diskutanten befürchten müssten, anschließend zitiert zu werden.

Die MSG könnte sich daher auf ein abgestimmtes Verfahren einigen, in dem die Mitglieder in der Kommunikation mit der Öffentlichkeit absolute Geheimhaltung wahren, während sie in der Kommunikation mit der sie delegierenden Interessengruppe die Chatham House Rules anwenden.

Um trotzdem Transparenz über den Umsetzungsprozess und die Arbeit der MSG herzustellen, sollten die **Protokolle der Sitzungen** der MSG nach vorheriger Genehmigung durch die TeilnehmerInnen veröffentlicht und auf einer einzurichtenden Internetseite eingestellt werden.

Entscheidend für das Gelingen von Multistakeholderprozessen ist die **Glaubwürdigkeit** (Wahrhaftigkeit) der Prozessteilnehmer. Einige der Befragten äußerten Vorbehalte bezüglich einer möglichen „hidden Agenda“ der jeweils anderen Interessengruppen. Diese Bedenken – ob berechtigt oder nicht – sollten im Vorfeld der Bildung der MSG thematisiert werden. So könnten sie in den vorbereitenden Gesprächen zur MSG durch das BMWi angesprochen werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass sich Misstrauen aufbaut und die Zusammenarbeit in der MSG erschwert wird.

Kommunikation nach außen

Bezüglich der Außendarstellung sollte ein gemeinsames Vorgehen verabredet werden. Unkoordinierte öffentliche Erklärungen Einzelner sind zu vermeiden. Die MSG und auch das

⁴⁸ Der Code of Conduct soll für alle Mitglied des EITI-Board, die Mitglieder der EITI Association, für das nationale wie internationale Personal sowie für die Mitglieder der nationalen Multistakeholder-Gruppen gelten.
http://eiti.org/files/Code_of_Conduct_FINAL_EN.pdf

⁴⁹ Die Chatham House Rules gehen auf das Royal Institute of International Affairs (Chatham House) zurück. Sie wurden entwickelt, um die Anonymität der Gesprächspartner zu wahren und ein vertrauensvolles Gesprächsklima herzustellen. Es dürfen zwar Inhalte nach außen gegeben werden, die Quelle darf jedoch nicht genannt werden. Aussagen, die als vertraulich oder persönlich deklariert werden, dürfen nicht nach außen dringen.

koordinierende Gremium (höchstwahrscheinlich das BMWi) sollten öffentliche Erklärungen nur mit Zustimmung der MSG abgeben.

Darüber hinaus bedarf es einer aktiven **Kommunikationsstrategie** der MSG. Die MSG sollte ein Konzept entwickeln, wie die Ergebnisse des EITI-Berichts und andere Ergebnisse aus dem EITI-Prozess nach außen kommuniziert werden können, und die einzelnen Aktivitäten in ihren Arbeitsplan integrieren wie z.B. den Aufbau und die Pflege eines Internetauftritts, die Nutzung der sozialen Medien etc.

In den Interviews mit den Parlamentariern wurde vorgeschlagen, den jährlichen EITI-Bericht dem Wirtschaftsausschuß des Bundestags öffentlich zu übergeben. Auch dies sollte ein Bestandteil der Kommunikationsstrategie sein.

Weitere Elemente dieser Strategie könnten Journalistenworkshops sein, die vorbereitend oder begleitend zur Veröffentlichung der EITI-Berichte Journalisten in die Materie einführen.

Problem der zwei Tische

Bei den Verfahrensregeln sollte das „Problem der zwei Tische“ berücksichtigt werden. Vor allem die zivilgesellschaftlichen VertreterInnen, aber auch die der Privatwirtschaft haben das Problem, dass sie oft an „zwei Tischen“ verhandeln müssen: nach innen in die MSG und nach außen mit ihren jeweiligen Interessengruppen. So erfordert die Vermittlung und Diskussion der Positionen mit anderen Unternehmen bzw. anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen von den Mitgliedern der MSG Zeit und Ressourcen. Dies sollte bei der Planung der MSG und der dafür notwendigen Ressourcen berücksichtigt werden. So sollten die Abstände zwischen den Treffen der MSG genügend Zeit für mögliche Stakeholder-interne Abstimmungsprozesse lassen.

Koordination der MSG

Grundsätzlich gibt es für die Koordination der MSG zwei Optionen: zum einen die **Koordination durch die Bundesregierung**, zum anderen durch eine **unparteiische Person oder Organisation**, die keiner der Interessengruppen angehört. Die zweite Option würde der Tatsache Rechnung tragen, dass der Staat im Falle von EITI kein neutraler Beobachter, sondern selber Stakeholder ist. Eine neutrale Koordination könnte daher möglicherweise die Vertrauensbildung unter den Stakeholdern erleichtern und in konfliktiven Situationen leichter vermitteln.

Für die erste Option spricht die Verantwortung, die die Bundesregierung für den EITI-Umsetzungsprozess übernimmt. Die Bundesregierung beantragt den Beitritt zu EITI und ist gegenüber EITI für die nationale Umsetzung verantwortlich. Zudem gehört die Benennung einer verantwortlichen Person für die EITI-Umsetzung laut EITI-Standard zu den Aufgaben der Regierung. So sind auch in den anderen untersuchten EITI-Ländern die Koordination und das Sekretariat für den EITI-Prozess in den zuständigen Ministerien angesiedelt (siehe Tabelle 1). Die Zuordnung des Sekretariats bzw. der Koordination scheint daher vorgegeben und könnte in einem Bundesministerium oder im Bundeskanzleramt angesiedelt sein.

Auch die Mehrheit der befragten Personen sprach sich für die Koordination durch die Bundesregierung aus.

Innere Verfahrensregeln: Konsens- oder Mehrheitsprinzip

Das Konsensprinzip wurde mit großer Eindeutigkeit von den interviewten Stakeholdern in Deutschland als das bevorzugte Abstimmungsprinzip für eine deutsche MSG genannt. Es wird daher hier – auch aufgrund der positiven Erfahrungen in anderen EITI-Ländern – klar empfohlen.

Entscheidungen sollten im Konsens und ohne formale Abstimmungen getroffen werden.

Der freiwillige Charakter des Multistakeholder-Prozesses bedingt dabei, dass die Mitglieder gemeinsame Lösungen in dialogorientierten und nichtkonfrontativen Verfahren suchen. Dies muss sich auch in den internen Entscheidungsmechanismen wiederfinden.

Formale Abstimmungen, die zu der Überstimmung einzelner Interessengruppen führen können, sind daher nicht zielführend und könnten im wiederholten Fall zum Rückzug der jeweiligen Interessengruppe führen. Gleiches gilt, falls eine Interessengruppe durch wiederholte Blockadehaltungen den Entscheidungsprozess behindert. Entscheidungen sollten daher möglichst im Konsens und ohne formale Abstimmungen getroffen werden.

Um jedoch Blockaden Einzelner vermeiden zu können, sollten **qualifizierte Mehrheitsentscheidungen** möglich sein.⁵⁰ Bei einer Zusammensetzung der MSG von je vier RepräsentantInnen pro Stakeholder müssten dann 2/3 der Mitglieder und mindestens zwei VertreterInnen einer jeden Interessengruppe zustimmen. So kann außerdem verhindert werden, dass eine Interessengruppe überstimmt wird. Zudem sollten Sitzungen der MSG nur stattfinden, wenn mindestens zwei VertreterInnen pro Interessengruppe (bei einer Besetzung 4/4/4) anwesend sind.

Insgesamt sollte sich aber - auch von Seiten der Gesprächsleitung und der Stakeholder - an dem Konsensprinzip orientiert werden. Auch hier sind die EITI-Standards die Basis für das Konsensprinzip.

Rechtliche Optionen zur Einrichtung der MSG

Grundsätzlich gibt es verschiedene Optionen zur Formalisierung von Multistakeholder-Gruppen. Allerdings müssen sich nicht alle Multistakeholder-Prozesse formalisieren, einige arbeiten lediglich als informelle Struktur.⁵¹ Im EITI-Kontext arbeiten einige nationale EITI-Komitees ohne rechtlich formalisierte Struktur, während andere als Beratungsgremien der Regierungen

Die MSG als Beratungsgremium

⁵⁰ Großbritannien etwa sieht dies in seinen internen Regeln vor.

⁵¹ Viele der Runden Tische sind informell zusammengesetzt.

gebildet wurden. Ihre Mitglieder werden durch die jeweilige Regierung ernannt. So ist das EITI-Komitee in den USA als offizielles Beratungsgremium der Regierung nach dem Federal Advisory Committee Act der USA eingerichtet worden. Die US-Regierung hat dementsprechend auch die Mitglieder der MSG in Abstimmung mit den verschiedenen Stakeholdern bestimmt – ähnlich der norwegischen EITI-MSG oder dem Deutschen Nachhaltigkeitsrat, dessen Mitglieder ebenfalls von der Bundesregierung ernannt werden.

EITI selber ist eine eingetragene Non-Profit-Organisation nach norwegischem Recht. Dies entspricht eher dem Modell eines eingetragenen gemeinnützigen Vereins in Deutschland. Diese Option wird oft von Multistakeholder-Gruppen gewählt, die langfristig zu Zertifizierungen und Standards arbeiten, wie z.B. die 4C Coffee Association.

Beide Optionen, die Gründung eines eingetragenen Vereins als auch die Berufung als ein Beratungsgremium, sind für eine Formalisierung der Struktur der deutschen MSG möglich. Die Aufgaben der MSG entsprechen jedoch eher denen eines Beratungsgremiums als denen eines eingetragenen Vereins. Daher wird die Form des Beratungsgremiums vorgeschlagen.

Die Entscheidung darüber, ob und wenn ja, welche rechtliche Struktur die MSG haben sollte, kann entweder von der MSG selber oder von der Bundesregierung in der Vorbereitung der Bildung der MSG getroffen werden. Im Sinne der Eigenverantwortung der MSG wird vorgeschlagen, die Entscheidung über die rechtliche Struktur ihr zu überlassen.

11.2. Weitere Erfolgsfaktoren und Hindernisse

Der Erfolg des EITI-Umsetzungsprozesses in Deutschland wird maßgeblich von der Arbeit der MSG abhängig sein. Ein entscheidender Erfolgsfaktor ist daher die Identifizierung von Organisationen und / oder Einzelpersonen, die von den Zielen EITIs überzeugt sind und für EITI in ihren jeweiligen Stakeholdergruppen aktiv werben. Diese Personen sind wichtige Promotoren für die Bildung und weitere Arbeit der MSG.

Eine weitere wichtige Funktion kommt der Koordination und dem Sekretariat des EITI-Prozesses zu. Sie müssen eine gut funktionierende Kommunikation zwischen den Stakeholdern sicherstellen und die Dynamik des Arbeitsprozesses fördern. Hier sollte die Bundesregierung durch die Besetzung der Position des Koordinators und durch die entsprechende personelle wie finanzielle Ausstattung des Sekretariats die Bedeutung dieser Positionen herausstreichen.

Hindernisse politischer Art werden in dem bestehenden Misstrauen zwischen Rohstoffunternehmen und seinen Interessenverbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen gesehen. Im Sinne einer zügigen EITI-Umsetzung muss daher ein konstruktives Arbeitsverhältnis aufgebaut werden.

Rote Linien für die Durchführung von EITI in Deutschland konnten im Rahmen der Untersuchung nicht festgestellt werden.

12. Nächste Schritte

Sowohl bei Unternehmen und Unternehmensverbänden als auch bei zivilgesellschaftlichen Organisationen ist es notwendig, ein tieferes Verständnis über die EITI Umsetzung in Deutschland zu bewirken. Zwar trifft die EITI-Umsetzung auf eine grundlegend positive Resonanz, aber Relevanz und Ziele des EITI-Umsetzungsprozesses werden von mehreren Interviewpartnern hinterfragt. Eine klare Kommunikation von Seiten der Regierung über die möglichen Ziele und Chancen des EITI-Beitritts ist daher sinnvoll. Dafür sollten auf nationaler wie auf der Ebene der betroffenen Bundesländer Konsultations- und Informationsgespräche mit den Interessengruppen durchgeführt werden.

In den Konsultations-/ Informationsgesprächen sollten folgende Punkte aufgegriffen werden:

- Vorstellung der Ergebnisse der Akteursbefragung,
- Darstellung des Prozesses, der zu den Beitrittsüberlegungen geführt hat,
- Potenziale und mögliche Ziele eines deutschen EITI-Beitritts sowie etwaige Hindernisse in der Umsetzung.

Vor allem aber sollte dieser Konsultationsprozess dazu dienen zu eruieren, ob die VertreterInnen der einzelnen Interessengruppen bereit sind, aktiv in der MSG mitzuarbeiten oder ob sie eine niedrighschwelligere Mitarbeit anstreben.

Als Ergebnis dieser Gespräche sollte sich ein Kern von aktiven VertreterInnen der Interessengruppen gebildet haben, die aktiv in ihren jeweiligen Interessengruppen für die Idee der EITI-Umsetzung werben können und die MSG proaktiv mitentwickeln.⁵²

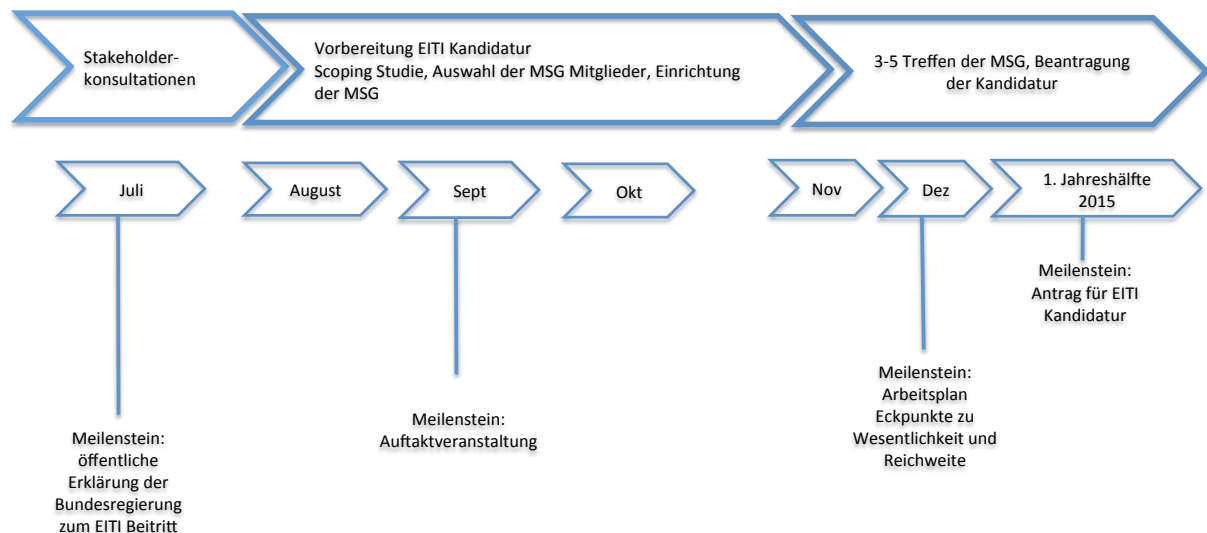


Abbildung 8 Meilensteine und Zeitplan

⁵² Die Notwendigkeit in den einzelnen Interessengruppen Personen zu finden, die den Prozess aktiv fördern, hebt u.a. das Collective Leadership Institute in ihrem Dialogic Change Model hervor. Sie nennen es dort „Build a container for change“ s. <http://www.stakeholderdialogues.net/#&panel1-1>

Die Erfahrungen aus den USA und Großbritannien zeigen, dass mindestens ein Jahr benötigt wird, um in der MSG die Reichweite, die Wesentlichkeit der Zahlungen und die eigene Funktionsfähigkeit zu diskutieren. Wenn es möglich ist, die Stakeholderkonsultationen vor der Sommerpause abzuschließen und die MSG zu Beginn des Herbstes 2014 eingerichtet werden kann, besteht die Möglichkeit, dass der Antrag für die Kandidatur Deutschlands Mitte des nächsten Jahres vorliegt.

Scoping-Studie

Teil des weiteren Vorbereitungsprozesses der EITI-Kandidatur Deutschlands ist die Durchführung einer Scoping Studie. Die Ziele dieser Studie liegen auf zwei Ebenen:

- Zum einen sollte sie die **rechtlichen Rahmenbedingungen** für die EITI-Umsetzung in Deutschland prüfen und entsprechende Handlungsempfehlungen für eventuell notwendige Gesetzesänderungen für die Bundesregierung erarbeiten. In den Interviews wurden z.B. von Unternehmen mögliche Widersprüche zwischen geforderten Offenlegungspflichten und dem Wettbewerbsrecht angeführt. Um mögliche rechtliche Schranken der EITI-Umsetzung rechtzeitig identifizieren und abbauen zu können, sollten daher die rechtlichen Bedingungen in einer Scoping-Studie geklärt werden.
- Zum anderen sollte die Scoping-Studie Grundlagen für Entscheidungen der MSG zu **Reichweite** der EITI-Implementierung in Deutschland und zu Fragen **der Wesentlichkeit** einzelner Steuern und Abgaben ausarbeiten. Der EITI-Standard lässt den Multistakeholder-Gruppen einen großen Spielraum, um Reichweite und Wesentlichkeit zu definieren. Zur Wesentlichkeit gibt der EITI-Standard vor, dass die MSG die Wesentlichkeit und die Schwellenwerte der Zahlungen festzulegen hat.⁵³ Im deutschen Kontext ist in dem Zusammenhang die Frage zu klären, ob die Gewerbesteuererinnahmen der Kommunen aus Rohstoffprojekten den Tatbestand der Wesentlichkeit erfüllen. Um dies entscheiden zu können, benötigt die MSG Angaben über die Höhe der Gewerbesteuer aus diesem Sektor.
Bezüglich der Reichweite ist eine – von der MSG- zu klärende Frage, ob niedrigpreisige Rohstoffe wie Steine und Erden in die EITI-Berichterstattung einbezogen werden sollen. Auch hier sollte erhoben werden, welche projektbasierten Zahlungen in welcher Höhe dieser Industriesektor an die öffentliche Hand leistet. Diese Zahlen liegen bisher nicht vor, stellen aber eine notwendige Voraussetzung für die Entscheidung der MSG dar.

Grundsätzlich sollte die Scoping-Studie der MSG Hilfestellungen an die Hand geben, in dem es mögliche Kriterien für Wesentlichkeit der Zahlungen und Reichweite der EITI-Implementierung definiert.

⁵³ EITI (2013) The EITI Standard, S.26

Auftaktveranstaltung

Ein Meilenstein in der Vorbereitung der EITI Kandidatur ist die öffentliche Auftaktveranstaltung (Transparenzgipfel), die den Beginn der Arbeit der Multistakeholder-Gruppe markieren sollte.

Ziel dieser Auftaktveranstaltung ist es, den Willen der Bundesregierung, EITI in Deutschland umzusetzen, zu verdeutlichen. Gleichzeitig sollte die Veranstaltung eine Plattform bieten für eine Reflektion von Unternehmen, Interessenverbänden der Industrie und zivilgesellschaftlichen Organisationen über Mehrwert, Ziele und ihren eigenen Beitrag zu einer EITI-Umsetzung.

Die Auftaktveranstaltung sollte sich auf die nationale Umsetzung zu konzentrieren, um dem beginnenden MSG-Prozess einen öffentlichen Rahmen zu geben. Allerdings sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die Befragten in den Interviews die internationale Dimension einer deutschen EITI-Kandidatur betont haben. Zumindest ein Vertreter eines EITI Komitees aus dem Süden (z.B. Ghana oder Liberia) bzw. aus einem der Rohstoffpartnerländer Deutschlands (z.B. der Mongolei oder (geplant) Peru) sollte eingeladen werden, um die Sicht und Anforderungen von außen auf den deutschen EITI-Umsetzungsprozess zu formulieren.

Adressaten dieser Auftaktveranstaltung wären in erster Linie die Interessenverbände, Nicht-regierungsorganisationen und Unternehmen, die im Rahmen der EITI-Umsetzung aktiv einbezogen werden sollten.

Gleichzeitig sollte die Auftaktveranstaltung sich an eine allgemeine, interessierte Öffentlichkeit wenden, die über EITI und den geplanten Umsetzungsprozess in Deutschland informiert werden soll. Journalisten sollten gezielt eingeladen werden und in einem begleitenden Journalistengespräch oder einem entsprechenden Workshop in die Materie eingeführt werden.

13. Ausblick

In der abschließenden Betrachtung wird die Frage nach dem Mehrwert einer EITI Umsetzung in Deutschland positiv beantwortet. Durch die Umsetzung der EITI Standards im eigenen Land kann einerseits die Bedeutung der Bundesregierung im internationalen EITI-Kontext gestärkt werden. Andererseits trägt die EITI-Umsetzung in mehreren G7 bzw. G8 Staaten dazu bei, die Bedeutung von EITI international weiter aufzuwerten und - zusammen mit der Implementierung der EU-Rechnungslegungsrichtlinie und dem Abschnitt 1504 des Dodd Frank Act - einen internationalen Transparenzstandard zu etablieren. Dieses letzte Argument ist besonders wichtig vor dem Hintergrund der Klagen über die mangelnde Transparenz chinesischer Unternehmen im Rohstoffsektor. Die Erfahrungen in EITI zeigen, dass chinesische Unternehmen in EITI-Mitgliedsländern die Transparenzpflicht akzeptieren.

Eine EITI-Umsetzung in möglichst vielen Ländern ist daher ein wichtiger Beitrag zu einem globalen **level playing field**.

Aber EITI stellt nicht nur einen Mehrwert im internationalen Kontext dar. Die Recherchen haben ergeben, dass es ein Informations- und Diskussionsdefizit zu Zahlungen und Einnahmen im Rohstoffsektor in Deutschland gibt. Es ist keine Gesamtdarstellung über den finanziellen Beitrag der extraktiven Industrien auf kommunaler, föderaler und nationaler Ebene verfügbar. Auseinandersetzungen um die Erhebung und Höhe von Förderabgaben in den einzelnen Bundesländern werden in den Medien kaum wahrgenommen, ebenso wenig die Forderungen der sektorspezifischen Interessenverbände nach Reduzierung derselben.⁵⁴ Die EITI Umsetzung in Deutschland könnte dieses Informations- und Diskussionsdefizit aufheben.

Glaubwürdig ist die deutsche Transparenzpolitik nur, wenn auch im eigenen Land die Transparenzstandards umgesetzt werden.

EITI gibt die Minimalstandards und Kriterien für die Umsetzung von EITI in den einzelnen Ländern vor, darüber hinaus sind aber die Umsetzungsländer aufgefordert, die Umsetzung ihren nationalen Besonderheiten und Notwendigkeiten anzupassen. Dieser Spielraum ermöglicht es, die Themen der EITI Umsetzung weiter zu fassen. So gibt es bisher in Deutschland kein öffentliches Forum, in dem die deutsche Rohstoffstrategie diskutiert wird. Eine Weiterentwicklung von EITI Deutschland zu einer kritischen Begleitung der Rohstoffstrategie ist ein zusätzlicher Mehrwert und würde eine existierende Lücke schließen bzw. die Forderung vieler Nichtregierungsorganisationen aufgreifen, zur Rohstoffstrategie gehört zu werden.

Aufbauend auf einer konsolidierten und institutionalisierten Arbeit der MSG könnte diese eine langfristige Vision für die Arbeit entwickeln, die über den reinen EITI-Standard hinausgeht und für die deutsche rohstoffpolitische Diskussion relevant ist.

So könnte die EITI-MSG neben ihrer Kernarbeit, dem jährlichen EITI-Bericht, weitere für den Rohstoffsektor relevante Themen aufgreifen und öffentlich zur Diskussion stellen wie z.B.:

- Diskussion um **Steuerungsfunktionen** von rohstoffspezifischen Abgaben und Subventionen wie z.B. der Förderabgaben,
- Diskussion von weitergehenden rohstoffrelevanten Aspekten wie z.B. veränderten **Umweltanforderungen** an den Bergbau.

EITI könnte sich langfristig zu einem rohstoffpolitischen Forum der drei Stakeholder entwickeln.

Diese Erweiterung hätte den Vorteil, dass der EITI-Umsetzungsprozess in Deutschland mit weiteren relevanten rohstoffpolitischen Themen langfristig etabliert und aufgewertet wird. Ausgehend von EITI könnte sich ein „**rohstoffpolitisches Forum**“ mit einer dauerhaften Perspektive entwickeln. Voraussetzung dafür wäre, dass aufbauend auf den ersten Erfahrungen in der EITI-Umsetzung eine Art Zwischenevaluierung beziehungsweise Überprüfung des MSG-Prozesses erfolgt, um dann mit

möglichen erweiterten Zielen die Arbeit fortzusetzen.

⁵⁴ <http://www.erdoel-erdgas.de/Medien/Positionen/Steuern-und-Abgaben/Foerderabgaben>

14. Anhang

14.1. Abkürzungsverzeichnis

BDI	Bundesverband der deutschen Industrie
BfdW	Brot für die Welt
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMJV	Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DIHK	Deutsche Industrie- und Handelskammer
FÖS	Forum ökologisch-soziale Marktwirtschaft e.V.
HGB	Handelsgesetzbuch
IGBCE	Industriegewerkschaft Bergbau Chemie Energie
MSG	Multistakeholder Gruppe
PWYP	Publish What You Pay
TI	Transparency International
TJN	Tax Justice Network
WEG	Wirtschaftsverband Erdöl- und Erdgasgewinnung

14.2. Glossar

Bodenschätze

Bodenschätze sind mit Ausnahme von Wasser alle mineralischen Rohstoffe in festem oder flüssigem Zustand und Gase, die in natürlichen Ablagerungen oder Ansammlungen (Lagerstätten) in oder auf der Erde, auf dem Meeresgrund, im Meeresuntergrund oder im Meerwasser vorkommen.

Bergfreie Bodenschätze⁵⁵

Actinium und die Actiniden, Aluminium, Antimon, Arsen, Beryllium, Blei, Bor, Caesium, Chrom, Eisen, Francium, Gallium, Germanium, Gold, Hafnium, Indium, Iridium, Kadmium, Kobalt, Kupfer, Lanthan und die Lanthaniden, Lithium, Mangan, Molybdän, Nickel, Niob, Osmium, Palladium, Phosphor, Platin, Polonium, Quecksilber, Radium, Rhenium, Rhodium, Rubidium, Ruthenium, Scandium, Schwefel, Selen, Silber, Strontium, Tantal, Tellur, Thallium, Titan, Vanadium, Wismut, Wolfram, Yttrium, Zink, Zinn, Zirkonium - gediegen und als Erze außer in Raseneisen-, Alaun- und Vitriolerzen,

Kohlenwasserstoffe nebst den bei ihrer Gewinnung anfallenden Gasen; Stein- und Braunkohle nebst den im Zusammenhang mit ihrer Gewinnung auftretenden Gasen; Graphit; Stein-, Kali-, Magnesia- und Borsalze nebst den mit diesen Salzen in der gleichen Lagerstätte auftretenden Salzen; Sole; Flußspat und Schwerspat. Als bergfreie Bodenschätze gelten: alle Bodenschätze im Bereich des Festlandsockels und, soweit sich aus aufrechterhaltenen alten Rechten (§§ 149 bis 159) nichts anderes ergibt,

- a) alle Bodenschätze im Bereich der Küstengewässer sowie
- b) Erdwärme und die im Zusammenhang mit ihrer Gewinnung auftretenden anderen Energien (Erdwärme).

Grundeigene Bodenschätze

Grundeigene Bodenschätze stehen im Eigentum des Grundeigentümers. Auf bergfreie Bodenschätze erstreckt sich das Eigentum an einem Grundstück nicht.

Dazu gehören:

Basaltlava mit Ausnahme des Säulenbasaltes; Bauxit; Bentonit und andere montmorillonitreiche Tone; Dachschiefer; Feldspat, Kaolin, Pegmatitsand; Glimmer; Kieselgur; Quarz und Quarzit, soweit sie sich zur Herstellung von feuerfesten Erzeugnissen oder Ferrosilizium eignen; Speckstein, Talkum; Ton, soweit er sich zur Herstellung von feuerfesten, säurefesten oder nicht als Ziegeleierzeugnisse anzusehenden keramischen Erzeugnissen oder zur Herstellung von Aluminium eignet.

⁵⁵ Bundesberggesetz §3 (3),(4)

14.3. Auszug aus der Leistungsbeschreibung

1. Darstellung des Mehrwerts, der sich aus einer DEU EITI-Kandidatur für Regierung, Wirtschaft und Bevölkerung ergeben kann.
2. Prozess zur Auswahl der MSG
 - a. Erstellung einer Liste relevanter deutscher zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure sowie Vorschläge für staatliche Akteure
 - b. Vorschläge (mindestens zwei unterschiedliche Szenarien) zur Strukturierung des Prozesses sowie Entwicklung von objektiven und diskriminierungsfreien Kriterien zur Auswahl von Akteuren für die MSG und zur Einbindung weiterer Akteure in den öffentlichen Diskurs
 - c. Darlegung von administrativen und rechtlichen Optionen zur Einrichtung einer MSG
 - d. Vorschläge zur Größe der MSG
3. Prozesse zur Entscheidungsfindung in der MSG
 - a. Darstellung der wesentlichen Positionen der Akteure als Grundlage für offene Diskussionen in der MSG sowie für eine transparente, offene Kommunikation zum Nutzen und den Herausforderungen der D-EITI
 - b. Einbindung von interessierten Personen außerhalb der MSG
 - c. Mechanismen zur praktikablen Gestaltung der Entscheidungsfindung bei unterschiedlichen Positionen
4. Allgemeine Empfehlungen
 - a. Empfehlungen für die weitere Ausgestaltung des EITI Prozesses in Deutschland inklusive Nennung konkreter Instrumente und Verfahrensschritte innerhalb der Multistakeholdergruppe nebst Zeitplan
 - b. Aufbereitung von Erfahrungen anderer Multistakeholderprozesse, inklusive Herausforderungen und Lösungsansätze, die bereits in Deutschland durchgeführt werden
 - c. Vorschlag, wie ein Transparenzgipfel organisiert werden kann
 - d. Benennung relevanter Themen für die D-EITI-Eingangsprüfung (scoping study) und den weiteren D-EITI-Prozess.

Sowie folgende ergänzende Fragestellungen:

- e. Welche Zahlungen gegenüber welchen staatlichen Stellen fallen in Deutschland konkret an, die Transparenzanforderungen unterliegen werden (ausgehend von den in Art. 41 der Richtlinie 2013/34/EU genannten Zahlungsarten).
- f. Im Zusammenhang mit der Erarbeitung möglicher Erfolgsfaktoren werden auch Herausforderungen/Risiken für den Multi-Stakeholder-Prozess genannt und Empfehlungen zur Vermeidung etwaiger Probleme gemacht.
- g. Es werden konkrete Themen für eine etwaige spätere scoping-Studie entwickelt.

14.4. Liste der Interviewpartner

Institution / Organisation	Ansprechperson
Parlament	
Verantwortliche für Wirtschaft / Rohstoffe der CDU / CSU Fraktion	Dr. Herlind Gundelach
Verantwortliche für Wirtschaft / Rohstoffe der SPD Fraktion	Sascha Raabe
Verantwortliche für Wirtschaft / Rohstoffe der Fraktion der Grünen	Dieter Janecek
Deutsche Bergbau-/ Erdöl-/ Erdgasunternehmen operativ in Deutschland	
Wintershall Holding AG	Ludger Rademacher
K+S Kali AG	Britta Sadoun
RWE Dea AG	Marita Hilgenstock
RWE Power Ag (Braunkohle)	
Heidelberger Cement	Andreas Schaller
RAG	Joachim Löchte
Ausländische Bergbau-/ Erdöl-/ Erdgasunternehmen operativ in Deutschland	
ExxonMobil	Olaf Martins
Verbände der (rohstoffgewinnenden) Industrie	
BDI	Herr Wachter, Frau Stollberger
Econsense	Herr Schröder
DIHK	Frau Mohr Heiko Schwiderowski
Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden	Wolf Müller
Vereinigung Rohstoffe und Bergbau	Herr Wedig
Banken, Investoren	
KfW	Christiane Rudolph
Zivilgesellschaftliche Organisationen	
AK Rohstoffe	Michael Reckordt
NABU	Benjamin Bongardt
Global Policy Forum Europe	Wolfgang Obenland

Transparency International, Deutsches Chapter	Prof. Dr. Edda Müller
Misereor	Axel Müller
Brot für die Welt	Sven Hilbig
Urgewald	Regine Richter
ONE	Andreas Hübers
FÖS	Eike Meyer
IGBCE	Ralf Bartels
Ökoinstitut	Andreas Manhart
Germanwatch	Johanna Kusche
Institutionen und Wissenschaft	
Frauenhofer Institut für offene Kommunikations-systeme	Martin Löhe
Deutsches Institut für Menschenrechte	Deniz Utlu
International	
EITI	Jürgen Reitmeier, EITI Sekretariat
PWYP	Marinke van Riet, Internationale Koordinatorin
EITI Norway / PWYP Norway	Mona Thowsen, Koordination PWYP Norwegen
EITI GB	Margaret Sutherland, Assistant Director
PWYP GB	Miles Litvinoff, Koordinator
EITI USA	Danielle Brian, NRO Koordinatorin

Einige angefragte Organisationen und Unternehmen haben Interviews abgelehnt, da sie entweder im deutschen Rohstoffsektor nicht aktiv sind (z.B. Investoren) oder mit EITI nicht vertraut, so dass sie sich nicht in der Lage sahen, die Fragen zu beantworten.

14.5. Interviewleitfaden

1. Hintergrund und allgemein zu EITI
 - a. Wieweit sind Sie mit EITI vertraut?
 - b. Ist Ihr Unternehmen/ Ihre Organisation bereits in irgendeiner Form mit EITI befasst? Operation in anderen EITI-Mitgliedsländern? Auf welche Weise, in welchen Regionen, mit welchen Produkten?
 - c. Welche Informationen benötigen Sie bzgl. EITI und der möglichen Umsetzung in Deutschland?
2. Erwartete Vorteile und Herausforderungen eines deutschen EITI Prozesses
 - a. Was könnten Ihrer Meinung nach die Vorteile eines Beitritts Deutschlands zu EITI sein?
 - b. Welche Vorteile würden Sie bei einem Beitritt für Ihr Unternehmen / Industrie-sektor / Verband / Organisation sehen?
 - c. Wo sehen Sie mögliche Schwierigkeiten beim EITI Beitritt allgemein / für Ihren Sektor?
 - d. Wo lägen Ihrer Meinung nach die Schwierigkeiten für den Aufbau einer Multistakeholdergruppe?
 - e. Was wäre Ihrer Meinung nach das Ziel eines deutschen EITI Prozesses?
3. Zum Aufbau und Struktur der EITI Multistakeholdergruppe in Deutschland
 - a. Welche Struktur sollte die MSG haben?
Koordination durch wen, Konsens oder Mehrheitsprinzip
 - b. Welche Akteure sollten Ihrer Meinung nach in der zu bildenden MSG vertreten sein? Wer sollte auf jeden Fall dabei sein? Könnten Sie Organisationen / Institutionen / Personen direkt benennen?
 - c. Wäre Ihr Unternehmen / Ihre Organisation bereit, in einer EITI Multistakeholder Gruppe mitzuarbeiten?
 - d. Welche Voraussetzungen sollten die Repräsentanten mitbringen?
 - e. Welche Größe sollte die MSG haben?
 - f. Wie sollte die Verteilung der Interessengruppen sein?
 - g. Nach welchen Kriterien sollten die Repräsentanten ausgewählt werden? Wer sollte diese definieren?
 - h. Wer soll die Repräsentanten für die MSG auswählen/ bestimmen?
 - i. Wie kann gewährleistet werden, dass Ihre Interessengruppe repräsentativ vertreten ist? Gibt es entsprechende Strukturen in Ihrer Interessengruppe? Wie sind die Entscheidungsfindungsprozesse?
4. Zur inhaltlichen Schwerpunktsetzung des deutschen EITI Prozesses
 - a. EITI sieht die verpflichtende Offenlegung der Zahlungen vor und empfiehlt darüber hinaus Transparenz entlang der gesamten Entscheidungskette (z.B. Transparenz des Konzessionsvergabeverfahrens, der Verträge). Welche Transparenzverpflichtungen sollte Ihrer Meinung nach der deutsche EITI Prozess umfassen?
 - b. Sehen Sie darüber hinaus weitere Themen, die im deutschen EITI Kontext zu behandeln wären? Warum wäre eine EITI MSG dafür der richtige Ort?
5. Zum weiteren Vorgehen
 - a. Was wären Ihre nächsten Schritte, um einen möglichen Beitritt Deutschlands zu EITI mit vorzubereiten?
 - b. Würden Sie einer Einladung zu einem Transparenzgipfel nachkommen?
6. Hätten Sie weitere Anregungen / Anmerkungen?

14.6. Auszüge aus den Abschlusserklärungen der G8 / G7 Gipfel 2013/2014

36. The G8 will take action to raise global standards for extractives transparency and make progress towards common global reporting standards, both for countries with significant domestic extractive industries and the home countries of large multinational extractives corporations. Under such common standards companies would be required to report on extractives payments, governments would take steps to ensure disclosure compliance, and those governments that wish to move towards the Extractives Industries Transparency Initiative (EITI) standard will voluntarily report their revenues. This would reduce reporting burdens on businesses, help to fight corruption, and encourage more effective and efficient investment, including in developing countries.

37. Thirty-nine countries have signed up to the EITI, which increases transparency and accountability in the payments companies make and the revenues governments receive for their natural resources. We welcome the new EITI rules adopted in May, which aim to increase the coverage and accessibility of data produced by EITI countries and ensure that participating countries are held to a high standard. We encourage other countries to sign up to the EITI.

38. The US has adopted legislation requiring certain publicly traded extractives companies to report their payments to governments around the world. The EU Accounting and Transparency Directives will introduce equivalent standards for EU Member States. EU G8 members will quickly implement the EU Accounting and Transparency Directives. These will require mandatory reporting of payments to governments by all listed and large unlisted extractive companies in the EU to all governments, and are consistent with section 1504 of the US Dodd Frank legislation and the new EITI standard. The US, UK and France will seek candidacy status for the new EITI standard by 2014. Canada will launch consultations with stakeholders across Canada with a view to developing an equivalent mandatory reporting regime for extractive companies within the next two years. Italy will seek candidacy status for the new EITI standard as soon as possible. Germany is planning to test EITI implementation in a pilot region in view of a future candidacy as implementation country. Russia and Japan support the goal of EITI and will encourage national companies to become supporters.

Lough Erne, 18.6.2013, S.9⁵⁶

17. We remain committed to work towards common global standards that raise extractives transparency, which ensure disclosure of companies' payments to all governments. We welcome the progress made among G7 members to implement quickly such standards. These global standards should continue to move towards project-level reporting. Those governments that are signing up to the Extractive Industries Transparency Initiative standard will

⁵⁶ <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2013lougherne/lough-erne-communique.html>

voluntarily report their revenues. We confirm our commitment to implement fully the extractive partnerships launched in 2013.

Aus der Abschlusserklärung des G7 Gipfel, Brüssel, 6.Juni 2014⁵⁷

14.7. Die EITI Prinzipien

The EITI Principles provide the cornerstone of the initiative. They are:

1. We share a belief that the prudent use of natural resource wealth should be an important engine for sustainable economic growth that contributes to sustainable development and poverty reduction, but if not managed properly, can create negative economic and social impacts.
2. We affirm that management of natural resource wealth for the benefit of a country's citizens is in the domain of sovereign governments to be exercised in the interests of their national development.
3. We recognise that the benefits of resource extraction occur as revenue streams over many years and can be highly price dependent.
4. We recognise that a public understanding of government revenues and expenditure over time could help public debate and inform choice of appropriate and realistic options for sustainable development.
5. We underline the importance of transparency by governments and companies in the extractive industries and the need to enhance public financial management and accountability.
6. We recognise that achievement of greater transparency must be set in the context of respect for contracts and laws.
7. We recognise the enhanced environment for domestic and foreign direct investment that financial transparency may bring.
8. We believe in the principle and practice of accountability by government to all citizens for the stewardship of revenue streams and public expenditure.
9. We are committed to encouraging high standards of transparency and accountability in public life, government operations and in business,
10. We believe that a broadly consistent and workable approach to the disclosure of payments and revenues is required, which is simple to undertake and to use.
11. We believe that payments' disclosure in a given country should involve all extractive industry companies operating in that country.
12. In seeking solutions, we believe that all stakeholders have important and relevant contributions to make – including governments and their agencies, extractive industry companies, service companies, multilateral organisations, financial organisations, investors, and non-governmental organisations.

⁵⁷ <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2014brussels/declaration.html>

14.8. Terms of Reference der UK EITI Multi-Stakeholder Group (MSG)⁵⁸

We look forward to working together cooperatively and collaboratively to set a very positive example of how to implement the EITI, especially in light of its new higher standards, and to demonstrate what it can achieve to promote accountable management of the UK's natural resources. Our joint aim is to achieve excellence in terms of the EITI process, the product - the UK's EITI reports - and in communicating the results to the public at large. We also express our support for the ambition that UK implementation of EITI creates a level playing field for business, helps the British people to hold decision makers to account, and encourages other countries around the world to take similar steps.

Purpose of Terms of Reference:

1.1 To define the scope and function of the Multi-Stakeholder Group (MSG) formed to direct implementation of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) in the UK.

Role of the MSG

2.1 The MSG is established in order to ensure that the UK implements the EITI and gains EITI-compliance in a timely and effective manner. The MSG is responsible for ensuring that the views of key stakeholders are taken into account in the direction and conduct of implementing EITI. MSG members are representatives of their wider constituencies and must consult them regularly to ensure they continue to reflect the views of their constituency.

2.2 The MSG will ensure the UK EITI meets its objective of gaining candidacy followed by compliance with EITI. It will be responsible for developing and endorsing an EITI work programme, scope of EITI, actions, sequencing, timetable, responsible parties, costs, communications and funding sources. Specifically, the MSG will:

- Develop and apply a fully costed work plan containing measurable targets and a timetable for implementation which incorporates an assessment of capacity restraints;
- Develop and apply a communications plan;
- Establish and support any sub-groups to examine specific issues, which may include preparation of reporting templates and preparation of contextual information for the annual EITI reconciliation;
- Agree on appropriate definition of “extractive industry” and “materiality” for the purpose of the UK EITI;
- Define and assess the scope of the UK EITI;
- Agree contextual information to be included within the annual report;

58

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/318543/Terms_of_Reference_for_the_UK_EITI_Multi_Stakeholder_Group.pdf

- Develop the Terms of Reference for and endorse an independent Administrator to undertake the annual reconciliation;
- Develop and agree on the format of the UK's EITI Report;
- Agree and publish an Annual Activity Report.

Attendance at MSGs

3.1 The MSG will be chaired by the Department for Business, Innovation and Skills, who will report to the Employment Relations and Consumers Affairs Minister. Membership will consist of 12 primary members, comprising a 4/4/4 split from industry, government and civil society.

3.2 In addition, up to 6 observers will be welcomed at each meeting; they will be able to engage in the discussion at the MSG but will not have a right to vote. Observers for each meeting will be nominated by MSG members in advance of the relevant meeting. An additional standing observer slot will be allocated to the EITI International Secretariat.

3.3 In advance of each MSG meeting; civil society, industry and government representatives may nominate observers to attend. MSG members can nominate additional experts to attend a particular MSG meeting on a non-voting observer basis.

3.4 Up to 12 alternate members may also be appointed to the MSG, comprising up to 4 named alternates each for industry, government and civil society. Alternates shall have suitable experience and/or expertise. An alternate member may attend an MSG meeting only as a designated replacement for a primary member who cannot attend, and will have similar speaking and voting rights to that primary member. Replacement of a primary member by a named alternate should be notified in advance of the relevant meeting. Alternates will be listed on the UK EITI MSG webpage and will receive all MSG emails as a matter of course in the same way as primary members.

3.5 An additional 4 seats will be provided for nominated people who will be allowed to observe the meeting but they will not be allowed to engage in the discussion nor vote. These seats will be allocated to appropriate individuals by the Chair/Secretariat.

3.6 The Chair will select observers, experts and nominated people from those put forward with the aim of ensuring that those with the most relevant expertise to the meeting's agenda are selected to attend each MSG meeting.

Terms of Membership

4.1 Members shall be appointed for an initial period of 4 years. While the tripartite nature of the group must be maintained (e.g. government, extractive

industry companies and civil society, must always be represented), the group may agree by broad consensus at any time to change the number of members.

Meetings

5.1 The MSG will meet every two months or as otherwise agreed until the UK becomes fully compliant with EITI.

5.2 The Chair will set the agenda for meetings. The meeting announcement, agenda and any background information shall be circulated to MSG members a minimum of one week before the meeting date.

5.3 The Chair and MSG shall be supported by the Department for Business, Innovation and Skills. The Secretariat shall conduct all coordination and administrative functions necessary to support the MSG and ensure the fulfilment of its outlined responsibilities. If there are any necessary or urgent issues which need to be discussed and decided, the Chair will call an extraordinary meeting.

5.4 Minutes of meetings will be circulated to the MSG and will be made publicly available after agreement among the Members. Names of attendees will be listed in the minutes but views that have been expressed within the meeting will not be allocated to individuals. Attendees shall not allocate views to individuals when discussing the MSG outside the meetings and shall respect that differences of opinion may arise during the development of the final work plan and should refrain from engaging in public discourse that would be disruptive to the development of the draft work plan prior to release for public review and commentary.

5.5 Any attendees, whether full members, proxies, alternates, observers, experts or nominated people should declare any conflict of interest to the Chair a week before attending an MSG meeting.

5.6 Any attendees, whether full members, proxies, alternates, observers, experts or nominated people shall respect and not discuss outside of the MSG meetings any confidential information that may become available at any point during the period of the UK EITI. In the spirit of openness, the MSG has chosen to rely on the International EITI's Code of Conduct which says:

Confidentiality: EITI Office Holders shall not use any information that is provided in his or her role as EITI Office Holder and which is not already in the public domain in any manner other than in furtherance of his or her duties. EITI Office Holders continue to be bound by this obligation for two years after termination of their mandate.

5.7 This will be in addition to the Openness Policy which is included in the EITI Standard. All instances of failure to adhere with these principles would be reviewed by the MSG and may result in exclusion from any further participation in MSG meetings.

Sub-groups

6.1 The MSG may decide that particular issues should be developed by a sub-group. Each such sub-group must be led by an MSG member who will be supported by one or more other MSG members. . The sub-group leader may also invite outside experts to participate in the sub-group, but only with the agreement of all MSG sub-group members.

6.2 The sub-group shall provide its recommendation to the MSG, who will consider those recommendations and will seek to make a decision on the basis of consensus.

Communications

7.1 The MSG shall agree and implement a robust, proactive communication strategy incorporating stakeholder outreach. The communications strategy will ensure stakeholders are aware of the UK Government's commitment to implement EITI and will explain the central role of civil society and industry. The strategy will consider how to disseminate the public information that results from the EITI process including the EITI Report.

7.2 Public engagements and contact with the media to promote EITI must be authorised in advance by the Chair. The Secretariat will keep a central record of events and publicity on EITI.

Decision-Making/Voting

8.1 The MSG will make decisions on the basis of consensus wherever possible. Where consensus is not possible the decision-making principles and voting rules will be applied.

8.2 The Decision-Making Protocol for the UK EITI Multi-Stakeholder Group is set out in Schedule 1. This Protocol identifies:

- How decisions will be made, including consensus requirements and a 3-tiered decision-making hierarchy that applies if consensus cannot be reached;
- How members can be represented in decision-making if they are not able to be present at a meeting; and
- How abstentions will be managed.

Principles

1. Decision-Making Principles

1.1 The MSG is committed to operating in the spirit of collaboration and cooperation with the aim of reaching general agreement amongst all members on all decisions. 1.2 In cases where general agreement cannot be reached, a formal vote will be taken at the discretion of the Chair and voting rules will be applied. While consensus is not always possible, decision-making principles are designed to build the greatest possible consensus. 1.3 A quorum of 9 MSG members (or proxies or alternates) with a minimum of 2 representatives from each constituency will be represented in decision-making. 1.4 The Chair aims for decisions to be made through consensus making votes unnecessary.

2. Decision-Making Rules

2.1 Decision-making will occur by a three tiered hierarchical system as follows: a) Consensus. The Chair will seek to achieve consensus for all decisions. If this is not achieved then modified consensus will be sought. b) Modified Consensus. Consists of a two thirds or greater majority of exercised votes (i.e. minus abstentions) and includes a minimum of 2 re-

representatives from each constituency. If this is not achieved, a working group will be formed comprising equal representation from each constituency, to discuss and negotiate a recommendation to proceed to the MSG. This may occur at the meeting; post meeting (with the intention to provide a recommendation by the next MSG meeting) to be considered out-of-session. Once the sub-group has provided its recommendation, the MSG will seek to make a decision on the basis on consensus or modified consensus. c) Simple Majority. If modified consensus is still not achieved the motion will be passed by simple majority i.e. greater than 50% in favour. Decisions made by simple majority will be identified in the minutes as such, with recognition that simple majority decision-making is the least-desirable and lowest grade of decision, reflecting substantial dissent by MSG members.

2.2 One vote will be recorded per member, and abstentions will be recorded.

2.3 A quorum of 9 MSG members, with a minimum of 2 representatives from each constituency will be represented for each vote. The number of votes required to pass a motion will adjust according to any abstentions to maintain a two-thirds or simple majority of participating votes.

3. Proxy Arrangements

3.1 A quorum of 9 MSG members, with a minimum of 2 representatives from each constituency will be counted for each motion. Where a member is unable to be present at a meeting, that member may appoint either a named alternate member or another person to act as proxy at that meeting, and advise the EITI MSG Secretariat of the appointment in advance of the meeting.

3.2 All alternates and proxy appointees will respect the confidentiality provisions in the EITI Code of conduct. 3.2 An MSG member may appoint any other person as their proxy for a specific meeting. 3.3 No person may hold more than two proxy votes for MSG members at a time with the exception of the Chair. 3.4 In exceptional circumstances and at the Chair's discretion, when no advice on an alternate or proxy has been given and a member is absent from a meeting, the proxy will default to the Chair. The Chair may allocate the vote, abstain or use the vote as she sees fit. 3.5 Should the Chair hold a significant number of unallocated proxies they have the discretion to decide if votes are to be ratified out-of-session.

4. Abstention

4.1 Where a member intentionally abstains from a decision-making process, their vote will not be counted for or against a decision. Their vote will be discounted from the number of eligible votes. 4.2 To ensure abstention by a member is intentional, a member will notify the Secretariat of this intention, where possible in advance, and ensure that the abstention is recorded in the minutes of the meeting, or the record of decision for out-of session purpose. 4.3 Should the Chair determine that a significant number of abstentions are being exercised they have the discretion to decide if votes need to be ratified out-of-session.