**Themenaufriss**

**Transparenz und Offenlegung von Verträgen und Lizenzen im extraktiven Sektor:**

Dieses Papier beschäftigt sich mit dem Thema der Offenlegung oder Transparenz von Verträgen und Lizenzen im Rohstoffsektor. Ziel ist es, bestehende internationale Initiativen zu betrachten, um Herausforderungen und Chancen für die deutsche Umsetzung der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) zu identifizieren. Im ersten Teil werden internationale Initiativen identifiziert, die sich mit Transparenz von Verträgen/Lizenzen im extraktiven Sektor befassen und der Anteil der Bundesregierung an diesen Initiativen dargelegt. In einem zweiten Teil wird die Relevanz des Themas für die deutsche EITI-Umsetzung herausgearbeitet und mögliche Herausforderungen identifiziert.

1. **Internationale Initiativen zur Offenlegung von Verträgen und Lizenzen im extraktiven Sektor und der Beitrag der Bundesregierung**

Auf internationaler Ebene befassen sich mehrere Initiativen mit dem Thema der Transparenz von Lizenzen und Verträgen. Dabei kann man zwischen jenen Initiativen unterscheiden, die den Vertragstransparenzaspekt als Teil einer Rohstoffsektor-fokussierten Strategie fordern (EITI, Connex) und solchen, die sich allgemeiner mit der Offenlegung von Daten befassen und dabei unter anderem den extraktiven Sektor einbeziehen (Open Contracting Partnership [OCP], Open Government Partnership [OGP]).

**I.1. Extractive Industries Transparency Initiative**

Der EITI-Standard legt fest, welche Themen von der MSG behandelt bzw. umgesetzt werden müssen und gibt zusätzlich Empfehlungen für Themen, deren Behandlung die MSG in Erwägung ziehen kann. Der Aspekt der Offenlegung/Transparenz von Verträgen und Lizenzen wird in 3 Anforderungen des EITI Standard 2016 behandelt:

**Anforderung 2.3 zu „Lizenzregister“** schreibt vor, dass EITI-implementierende Länder „ein öffentlich zugängliches Register oder Katastersystem(e) führen“ müssen, welches die folgenden Informationen zu allen einzelnen Lizenzen aller Unternehmen enthält:

1. Lizenzinhaber
2. Koordinaten des Lizenzgebiets
3. Antragsdatum
4. Erteilungsdatum
5. Geltungsdatum
6. Art des geförderten Rohstoffs (bei Förderlizenzen)

**Anforderung 2.2 „Lizenzzuweisung“** bezieht sich auf die Informationen zur Vergabe und Übertragung von Lizenzen aller Unternehmen. Folgende Informationen müssen offengelegt werden:

1. Beschreibung des Prozesses zur Lizenzvergabe/-übertragung
2. Technische und finanzielle Kriterien, die für den Prozess angewandt wurden
3. Informationen über den Empfänger (inkl. der evtl. Konsortiums-Mitglieder)
4. Signifikante Abweichungen vom geltenden Rechts- und Regulierungsrahmen während der Vergabe

Zusätzlich zu diesen Informationen zum Vergabe-/Übertragungsprozess, ist es im Fall einer öffentlichen Ausschreibung notwendig, dass eine **Liste der Bieter** und **die Ausschreibungskriterien** offengelegt werden. Weiter steht es der MSG frei, zusätzliche Informationen zum Vergabeprozess zu veröffentlichen und eine Kommentierung zur Effizienz und Effektivität der Zuweisungssysteme im EITI-Bericht vorzunehmen.

Somit unterliegt sowohl der Vergabeprozess als auch die Information zur Lizenz selbst mit EITI einer Veröffentlichungspflicht.

Unter **Anforderung 2.4 „Verträge“**, empfiehlt (nicht verpflichtende Anforderung) der EITI-Standard eine vollständige Offenlegung jeglicher Verträge und Lizenzen, in denen „die Bedingungen im Zusammenhang mit der Förderung von Öl, Gas und mineralischen Rohstoffen niedergelegt sind“. Bei dieser Offenlegung geht es jedoch nicht um die relevanten Vertrags-/Lizenzinformationen, sondern um den „vollständigen Wortlaut“ der Vereinbarung und aller Anhänge, Zusätze, Nachträge, Änderungen oder Neufassungen.

**I.2. Open Contracting Partnership**

Da die EITI bis zur Überarbeitung des EITI-Standards 2013 auf den Zahlungsabgleich fokussiert war, rückte das Thema Vertrags-/Lizenztransparenz bei einer Gruppe von Institutionen (Steuerungsgruppe: CoST, GIZ [im Auftrag des BMZ], Integrity Action, Kolumbien, Philippinen, Oxfam America, Transparency International, World Bank Institute) in den Vordergrund. Hintergrund der Überlegung war, dass die durch EITI vorgesehene Offenlegung zwar Diskrepanzen zwischen Unternehmenszahlungen und Regierungseinnahmen aufdecken kann, dabei aber die Frage völlig unbeantwortet bliebe, ob Unternehmen auch tatsächlich die vertraglich vereinbarten Zahlungen leisten. Durch eine Offenlegung entlang des gesamten Vergabeprozesses und eine Unterstützung bei der Bewertung der Verträge (z.B. durch Trainings der Zivilgesellschaft, oder Handbücher[[1]](#footnote-1)), kann diese verbesserte Kontrolle erzielt werden. Die Besonderheit des Open Contracting Partnership (OCP) im Gegensatz zu anderen Vertragstransparenzinitiativen ist der Fokus der vollständigen Offenlegung und auf den gesamten „Contracting“-Prozess und die Möglichkeit der Komplementarität mit anderen Initiativen. Die OCP arbeitet auf globaler Ebene, indem sie die Prinzipien und Standards von Open Contracting verbreitet und kann zudem von Interessierten auf nationaler Ebene um Unterstützung gebeten werden. Die durch einen Konsultationsprozess erarbeiteten Open Contracting Global Principles spiegeln dabei die international vorherrschenden Normen und *best practices* im Bereich des Open Contracting wider und können sowohl als internationale Leitlinie als auch als Orientierung für lokale Umsetzungen orientieren genutzt werden.[[2]](#footnote-2) Zudem wird momentan ein globaler Datenstandard entwickelt (Open Contracting Data Standard – OCDS). **Der Zweck des OCDS ist es, die von der OCP gewünschte Transparenz entlang des gesamten Vergabeprozess bis hin zur Überprüfung der Implementierung zu ermöglichen und maschinenlesbar und vergleichbar zu machen.** Der OCDS setzt sowohl auf technischer, als auch auf inhaltlicher Ebene an: Zum einen bietet er technisch die Möglichkeit, Daten in einem einheitlichen und öffentlich zugänglichen Format einzugeben. Die interessierte Bevölkerung kann die Daten somit weiterverwenden. Außerdem kann mit einem etablierten „Standard“ eine Vergleichbarkeit verschiedener Verträge sowohl auf lokaler als auch auf internationaler Ebene erzielt werden. Die Bundesregierung eines der Gründungsmitglieder der OCP. Zudem wurde die Wichtigkeit von Open Contracting in der Lough Erne Declaration der G8 betont.[[3]](#footnote-3) Somit hat die Bundesregierung Anteil an der gesamten OCP und deren Mechanismen. Da es sich bei der OCP noch um eine sehr neue Initiative handelt, liegt der Schwerpunkt auf der Verbreitung und Verankerung von Open Contracting als Norm auf internationaler und nationaler Ebene.

**I.3. Open Government Partnership**

Die Open Government Partnership (OGP) wurde 2011 formell mit 8 Mitgliedsstaaten (aktuelle sind es 65) gegründet. Ziel ist eine größere Transparenz, Rechenschaftspflicht und Entgegenkommen gegenüber dem Bürger. Für eine Mitgliedschaft muss ein Staat:

1. ein Ranking von 75% der insgesamt möglichen Punkte in den 4 Kernbereichen der Open Government Prinzipien (fiscal transparency, access to information, income and asset disclosures, citizen engagement) erreichen;
2. Sich diesen Prinzipien offiziell verpflichten;
3. Mit der Erarbeitung eines Aktionsplans beginnen.[[4]](#footnote-4) Die Erarbeitung des Aktionsplans und seine spätere Implementierung muss in Verbindung mit der Zivilgesellschaft erfolgen und wird international durch ein Steuerungskommittee, das zum gleichen Teil aus Vertretern der Zivilgesellschaft und Regierungen besteht, überwacht.[[5]](#footnote-5) Die nationalen Aktivitäten werden durch einen unabhängigen Mechanismus (Independent Reporting Mechanism) bewertet und die Ergebnisse veröffentlicht.[[6]](#footnote-6)

Die Bundesrepublik Deutschland ist noch kein Mitglied der OGP, obwohl die Mindestanforderungen für einen Beitritt erfüllt sind.[[7]](#footnote-7) Im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung wurde der Beitritt (im Zusammenhang mit Open Data Projekten) jedoch angekündigt.[[8]](#footnote-8) Im April 2016 erklärte das BMI öffentlich den Beitritt vorzubereiten.

**I.4. Connex**

Die 2014 gestartete Connex-Initiative der G7 zielt darauf ab, rohstoffreiche Länder bei komplexen Vertragsverhandlungen mit Rohstoffunternehmen zu unterstützen (z.B. durch das [Negotiation Support Portal](http://www.negotiationsupport.org/)). Die geschieht durch Beratungen auf juristischer, geologischer, betriebswirtschaftlicher und technischer Ebene.[[9]](#footnote-9) Somit ist das Thema Vertragstransparenz kein Hauptbestandteil der Initiative. Nichtsdestotrotz kann bei der Unterstützungs- und Beratungstätigkeit dazu angeregt werden, die Offenlegung zum Bestandteil des Vertrags zu machen. Die Bundesregierung hat als Teil der G7 Staaten einen Anteil an der Initiative. Die Connex Initiative führt die Arbeit der vorher bestehenden Globalen Entwicklungspolitischen Rohstoffinitiative ([GERI](http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/geri/ueber_geri/geri_programm/index.html)), die durch bilaterale Zusammenarbeit die rohstoffreichen Entwicklungsländer unterstützen sollte, weiter.

**I.5. Gemeinsamkeiten der Initiativen**

**Transparenz ist in jeder Initiative ein wichtiges Mittel**, um Unternehmen und die öffentliche Hand zu Verantwortung zu ziehen und die Rechenschaftspflicht und Effizienz zu steigern. Nichtsdestotrotz sollten Transparenzforderungen an die lokalen Kapazitäten und Gegebenheiten angepasst werden und generell eher aus einer „bottom up“-Strategie erfolgen. Zu diesem Zwecke ist es besonders wichtig, die Kapazitäten der lokalen Bevölkerung zu stärken: **Transparenz und Offenlegung ist nur dann sinnvoll, wenn die Bevölkerung die offengelegten Informationen auswerten und nutzen kann,** um Kritik üben, Forderungen zu stellen und/oder Konsequenzen für zukünftige Verträge ziehen zu können.

**I.6. Offenlegung und Transparenz für die EITI-Umsetzung in Deutschland?**

Bevor auf die Bedeutung von Transparenz und Offenlegung im deutschen EITI-Prozess eingegangen werden kann, muss zuerst der Status Quo zu Verträgen und Lizenzen im extraktiven Sektor und bestehenden Offenlegungspflichten dargestellt werden.

Art. 3 des Bundesberggesetzes (BBergG) unterscheidet zwischen bergfreien und grundeigenen Bodenschätzen. Bergfreie Bodenschätze (Salze, Metalle, fossile Brennstoffe) benötigen zur Exploration eine Erlaubnis (Explorationslizenz) und zur Gewinnung (Abbaulizenz) eine Bewilligung oder ein Bergwerkseigentum (Art. 6). Alle diese Berechtigungen (Lizenzen) werden nur auf schriftlichem Antrag bei der zuständigen Behörde verliehen (Art. 10).

Die Anforderungen des EITI Standards bzgl. eines **öffentlich zugänglichen Lizenzregisters** stehen in Konflikt mit dem Bundesberggesetz, das die Einsichtnahme in die bei den Bergämtern geführten Berechtsamsbücher und Berechtsamskarten nur aufgrund von berechtigtem Interesse erlaubt. Abweichend davon führt in Deutschland bisher nur Niedersachsen (beinhaltet auch Informationen zu Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen) ein öffentlich zugängliches Lizenzregister im Sinne des EITI-Standards. Um die Anforderung des Standards zu erfüllen, müsste der Scoping Studie zu EITI gemäß das BBergG §76 Abs. 1 geändert werden, um die Einsichtnahme entsprechend § 10 Abs. 1 HRV jedermann zu gestatten. Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Lizenzregister auf Grundlage BBerG nach dem Vorbild Niedersachsens umzugestalten. Sollte eine Umsetzung der gewählten Lösung bis zur Veröffentlichung des ersten Berichts nicht möglich sein, muss die MSG im EITI-Bericht die Gründe hierfür erläutern und darlegen, wie und wann ein öffentliches Register zu Verfügung gestellt werden kann.

**Verträge im engeren Sinne gibt es in Deutschland im Bereich der Rohstoffförderung nur für die grundeigenen und Grundeigentümerbodenschätze.** Bei den Grundeigentümern kann es sich dabei sowohl um Privatpersonen, als auch um staatliche Stellen handeln. Zusammenfassend lässt sich folgendes:

* Würde sich die MSG der **D-EITI entscheiden der Empfehlung des Standards bzgl. der Offenlegung von Verträgen zu folgen,** müssten diese Verträge (Pacht- oder Kaufvertrag) der rohstofffördernden Unternehmen mit den Grundeigentümern offengelegt werden. Weiter müsste entschieden werden, ob auch Verträge zwischen Unternehmen und Privatpersonen von der Offenlegung betroffen sind, oder ob im Sinne des Zahlungsabgleichs nur die vertraglichen Beziehungen zwischen Unternehmen und dem Staat als Grundeigentümer offengelegt werden.
* Sollte im MSG Prozess der D-EITI beschlossen werden Verträge offen zu legen, müsste **zudem weiter geprüft werden, ob neben den o.g. Verträgen im engeren Sinne im Bereich der grundeigenen und Grundeigentümerrohstoffe auch weitere Bestandteile des Berechtigungs- und Bewilligungsverfahrens unter BBerG als Vertrag i.S.d. EITI Standard** zu interpretieren sind. Nach EITI-Standard 2016 (Anforderung 2.4.c) i ) umfasst der Begriff Vertrag „den vollständigen Wortlaut eines Vertrags, einer Bergbauberechtigung, einer Produktionsbeteiligungsvereinbarung oder anderer Vereinbarungen, die die Regierung erteilt oder eingeht und die die Bedingungen im Zusammenhang mit der Förderung von Öl, Erdgas und mineralischen Rohstoffen enthalten“. Hier wäre unter anderem durch die MSG zu prüfen und zu entscheiden, ob Erstbescheide (im Rahmen von Berechtigungs- und von Bewilligungsverfahren) und Betriebspläne unter diese Vertragsdefinition fallen und veröffentlicht werden sollen.
* Analog zu den Offenlegungs- und Berichtspflichten in anderen Bereichen der EITI-Umsetzung müsste **anschließend durch die MSG festgelegt werden, ob eine allgemeine und umfassende Offenlegung erfolgen soll, oder es Beschränkungen geben soll.** Diese könnte die Zahl der von der Offenlegung betroffenen Unternehmen begrenzen (nur große Unternehmen im Sinne des BilRUG, nur für den Zahlungsabgleich berichtspflichtige Unternehmen) oder die Anzahl der Verträge begrenzen (nur für bestimmte Rohstoffe, Schwellenwert für den Umfang des Vertrages etc.).

Unabhängig davon, ob sich die MSG für oder gegen eine Offenlegung von Verträgen entscheidet muss nach EITI Anforderung 2.4. b) im EITI-Bericht die Politik der Regierung(en) zur Offenlegung von Verträgen und Lizenzen dokumentiert werden. Zusammengefasst ergeben sich demnach für die Umsetzung der EITI in DEU für den Bereich Offenlegung von Verträgen die folgenden Fragestellungen:

Verträge:

1. soll grundsätzlich der Empfehlung des EITI-Standards gefolgt werden und eine Offenlegung von Verträgen erfolgen?
2. Wenn eine Offenlegung beschlossen wird, soll diese Verträge im Bereich der grundeigenen und Grundeigentümerrohstoffe umfassen? Sollen hier auch Verträge zwischen Privatpersonen und Unternehmen offengelegt werden?
3. Wenn eine Offenlegung beschlossen wird, sind dann auch Bestandteile des bergrechtlichen Lizenzverfahrens (Erstbescheide, Betriebspläne) als Vertrag zu interpretieren?
4. Wenn eine Offenlegung beschlossen wird, gibt es Einschränkungen bei der Offenlegung in Bezug zu den beteiligten Unternehmen (z.B. Größe) und/oder dem Umfang der Verträge und/oder der betroffenen Rohstoffe?
1. Z.B. OCP (2013) Mining Contracts: How to Read and Understand Them. [↑](#footnote-ref-1)
2. <http://www.open-contracting.org/global_principles> [↑](#footnote-ref-2)
3. <http://www.open-contracting.org/walking_the_g8s_talk_on_open_contracting> [↑](#footnote-ref-3)
4. <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join> [↑](#footnote-ref-4)
5. <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/civil-society-dialogue> [↑](#footnote-ref-5)
6. <http://www.opengovpartnership.org/independent-reporting-mechanism> [↑](#footnote-ref-6)
7. <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria> [↑](#footnote-ref-7)
8. CDU, CSU und SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 152, online [hier](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=62AA9D1E774D3B7B4B0F2ADE307C80C5.s1t2?__blob=publicationFile&v=2) abrufbar (zuletzt geprüft am 06.07.2016). [↑](#footnote-ref-8)
9. <http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2014/juni/140617_G7-setzen-sich-fuer-faire-Rohstoffvertraege-ein-Start-der-CONNEX-Initiative/index.html> [↑](#footnote-ref-9)