

UmSoRess Steckbrief

Initiative für Transparenz im rohstoffgewinnenden Sektor (EITI)

Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)

Autoren:

Lukas Rüttinger und Laura Griestop

Alle Rechte vorbehalten. Die durch adelphi erstellten Inhalte des Werkes und das Werk selbst unterliegen dem deutschen Urheberrecht. Beiträge Dritter sind als solche gekennzeichnet. Die Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und jede Art der Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtes bedürfen der schriftlichen Zustimmung von adelphi. Die Vervielfältigung von Teilen des Werkes ist nur zulässig, wenn die Quelle genannt wird.

UmSoRess – Ansätze zur Reduzierung von Umweltbelastung und negativen sozialen Auswirkungen bei der Gewinnung von Metallrohstoffen

Ein Projekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, gefördert im Rahmen des Umweltforschungsplanes des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Laufzeit 01/2013 – 12/2015

FKZ 3712 94 315



Die veröffentlichten Papiere sind Zwischen- bzw. Arbeitsergebnisse der Forschungsnehmer. Sie spiegeln nicht notwendig Positionen der Auftraggeber, der Ressorts der Bundesregierung oder des Projektbeirats wider. Sie stellen Beiträge zur Weiterentwicklung der Debatte dar. Der folgende Steckbrief entstand als einer von insgesamt über 40 Steckbriefen zu verschiedenen Umwelt- und Sozialstandards im Bergbausektor.

Zitiervorschlag:

Rüttinger, Lukas und Laura Griestop (2015): Initiative für Transparenz im rohstoffgewinnenden Sektor (EITI). UmSoRess Steckbrief. Berlin: adelphi

Zusammenfassende Analyse

Die *Association for the Extractive Industries Transparency Initiative*¹ (EITI) ist eine Multi-Stakeholder Initiative die zum Ziel hat, die Einnahmen von Unternehmen und Regierungen aus dem Abbau natürlicher Ressourcen transparenter zu gestalten. Mehr Transparenz soll helfen, die Öffentlichkeit besser über Geldströme zu informieren und somit die Rechenschaftspflicht der Regierungen und Unternehmen gegenüber der Bevölkerung zu erhöhen (EITI 2014a). Dies soll langfristig dazu beitragen, dass die übergeordnete Ziele der Initiative erreicht werden: die Senkung der Korruption und der verantwortungsvolle Umgang mit den Geldern aus der Rohstoffgewinnung zum Vorteil der Bevölkerung. Um diese Zielsetzung zu erreichen, hat EITI einen eigenen Standard geschaffen, im Folgenden EITI-Standard genannt.

EITI genießt breite politische und finanzielle Unterstützung und wird zunehmend auch von der Industrie akzeptiert. Die Anzahl der Mitgliedsstaaten von EITI wächst beständig und neben rohstoffreichen Entwicklungsländern traten in den letzten zwei Jahren verstärkt auch Industriestaaten dem Standard bei. Durch die Implementierung auch von Seiten einiger Industriestaaten erhöhen sich die Legitimität und Akzeptanz des Standards weltweit. Eine wichtige Rolle bei der Implementierung spielt die Multi-Stakeholder-Gruppe (MSG) bestehend aus Vertretern des Staats, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft. Durch die notwendige enge Zusammenarbeit der Akteure wird bewirkt, dass diese – obwohl sie vorher nicht oder nur sporadisch in Kontakt standen – Beziehungen zueinander aufbauen und im besten Fall Vertrauen entwickeln.

Im Evaluierungsbericht aus dem Jahr 2011 wird jedoch auch hervorgehoben, dass die Erfüllung der Kriterien für EITI-Konformität durch ein Land nicht ausreicht, um die übergeordnete Zielsetzung zu erreichen. Weiterhin wird kritisiert, dass EITI lediglich Mindeststandards setzt und es über den Konformitätsstatus hinaus keine Anreize für implementierende Länder gibt, weitere Fortschritte bei der Transparenz oder hinsichtlich Umwelt- und Sozialstandards zu erreichen. Bisher werden die EITI-Berichte trotz Verbesserungen bei der Verständlichkeit und Zugänglichkeit nur vereinzelt genutzt, um Druck auf die Regierung aufzubauen, die Einnahmen nachhaltiger einzusetzen. Ein institutionelles Problem ist, dass trotz der wachsenden Anzahl teilnehmender Länder die finanziellen Ressourcen nicht genügend aufgestockt werden. Dies könnte langfristig zu personellen und finanziellen Engpässen führen.

Insgesamt ist eine abschließende Bewertung des EITI-Standards zum jetzigen Zeitpunkt schwierig, da dieser in einigen Ländern noch nicht lange umgesetzt wird und vor knapp einem Jahr überarbeitet wurde. Positiv ist zu vermerken, dass fast alle in einem der Hauptevaluierungsberichte 2011 angemerkten Kritikpunkte in der Überarbeitung des Standards 2013 aufgegriffen wurden. Ohne diese verschärfenden Anpassungen wäre der Standard aufgrund seiner damaligen Schwächen wohl bedeutungslos geworden (Experteninterview 2014)

Zielsetzung

In den späten 1990er und Anfang der 2000er gewann die Diskussion rund um den „Ressourcenfluch“ an Bedeutung. Sowohl der Öl-, Gas-, als auch der Bergbausektor wurden zunehmend in Zusammenhang mit Armut, Konflikten und Korruption – anstelle von Entwicklung und Wohlstandsgewinn – gebracht. Im Zuge dieser Debatten entstanden zahlreiche Studien und Kampagnen wie *Publish What You Pay*. Es wurde auch deutlich, dass Transparenzmaßnahmen nicht auf einzelne Unternehmen oder Zahlungsströme beschränkt bleiben und die Regierungen die Offenlegungspflichten unterstützen sollten. 2003 wurde die EITI-Grundsatzerklärung auf einer Konferenz in London beschlossen. Sie besteht aus zwölf Prinzipien zur Verbesserung der Transparenz bei Zahlungen und Einnahmen im Rohstoffsektor. In den folgenden Jahren wurden die

¹ Im Deutschen (nicht häufig verwendet): Vereinigung für die Transparenzinitiative im rohstoffgewinnenden Sektor (EITI 2013)

Regeln konkretisiert und Details zur Umsetzung festgelegt. Die aktuellste Version des EITI-Standards wurde 2013 veröffentlicht (EITI 2014d).

Wenn die Regierungen der Länder den Standard umsetzen wollen, müssen sie ihre Einnahmen durch Zahlungen von Öl-, Gas-, und Bergbauunternehmen² offenlegen (EITI 2014a). Gleichzeitig werden die Unternehmen dieser Sektoren verpflichtet, ihre Zahlungen an die Behörden zu veröffentlichen. Durch die beidseitige Offenlegung der Zahlungen und Einnahmen können Abweichungen festgestellt und Rückschlüsse gezogen werden, ob Gelder fehlgeleitet oder korrumpiert wurden. So soll erreicht werden, dass (rohstoffreiche) Länder die aus ihrem Ressourcenreichtum gewonnenen Gelder für eine nachhaltige Entwicklung des Landes einsetzen. Insgesamt wird gehofft, dass so langfristig die Armut in den Ländern reduziert und der Lebensstandard gehoben werden kann. Darüber hinaus wird erwartet, dass sich durch die Umsetzung des Standards das Investitionsklima und die Vertrauensbasis zwischen Regierung, Unternehmen und Bürgern verbessert sowie Steuererhebungs- und Managementprozesse optimiert werden.

Themenfeld

Ökonomie

- Transparenz der Zahlungsströme, Verträge und Lizenzen

Sozial

- Teilhabe/Mitbestimmung (durch mehr Transparenz): Miteinbeziehung der Zivilgesellschaft

Umwelt: Auf Umweltaspekte wird im EITI-Standard nicht eingegangen. In der Grundsatzerklärung (Grundsatz eins) des Standards wird festgehalten, dass natürliche Ressourcen umsichtig zu nutzen sind. Wenn dies nicht der Fall ist, sind „negative wirtschaftliche und soziale Auswirkungen“ zu erwarten (EITI 2013). Ein direkter Verweis auf Umweltaspekte ist dem Grundsatz nicht zu entnehmen. Indirekt lässt die Formulierung jedoch Interpretationsspielraum, ob eine umsichtige Nutzung eine ressourcenschonende Nutzung und umweltfreundliche Gewinnung miteinbezieht.

Sozial: Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft wird in verschiedenen EITI-Grundsätzen hervorgehoben. Wenn Staatseinnahmen transparenter sind und Möglichkeit sowie Interesse an einer Debatte bestehen, erweitert dies laut EITI die zur Wahl stehenden Entscheidungsmöglichkeiten hinsichtlich einer nachhaltigen Entwicklung des Landes (Grundsatz vier). Im letzten Grundsatz (zwölf) wird zusammenfassend betont, dass alle Akteure - Regierungen, ihre Behörden, Unternehmen, multilaterale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen - einen Beitrag zu mehr Transparenz leisten können und sollten (EITI 2013). Dies drückt sich auch in der zentralen Rolle der MSG bei der Implementierung aus. Die Vertreter der Zivilgesellschaft sind ein fester Bestandteil jeder MSG und werden aktiv in die Umsetzung und Kontrolle der Transparenzpflichten eingebunden.

Ökonomie: In erster Linie ist EITI eine Transparenzinitiative. Dies wird sowohl in der Zielsetzung, als auch in den Grundsätzen deutlich: Insgesamt beschäftigen sich acht von zwölf Grundsätzen mit der Transparenzthematik. Zusammenfassend soll Transparenz seitens der Regierungen und Unternehmen der rohstoffgewinnenden Industrie durch die Veröffentlichung von Zahlungsströmen gefördert werden. Außerdem werden Länder im aktuellen EITI-Standard ermutigt, Verträge und Lizenzen zu veröffentlichen (EITI 2013).

Thematische Relevanz für den Bergbausektor

Die Relevanz des EITI-Standards für den Bergbausektor wird schon im Namen des Handlungsansatzes deutlich. Der Standard steht für mehr Transparenz in der Rohstoffgewinnung und

² Welche Zahlungsströme genau offen gelegt werden müssen, wird durch die MSG bestimmt (siehe auch Unterkapitel zu Implementierung)

ist deshalb von hoher Relevanz. Der Standard deckt die extraktive Industrie und somit den Anfang der Wertschöpfungskette ab.

Abdeckung

Es gibt EITI-Kandidatenländer und EITI-konforme Länder. 2014 (Stand Oktober) waren 29 Länder als EITI-konform gelistet und 17 Länder als EITI-Kandidaten registriert. Die Zentralafrikanische Republik ist derzeit suspendiert (EITI 2014b) (siehe Abbildung 1).

Was genau berichtspflichtig ist, wird auf nationaler Ebene durch die MSG definiert. Diese ist zuständig, die Wesentlichkeitsdefinitionen³ und –grenzen festzulegen und dementsprechend zu entscheiden, welche Zahlungen und Einnahmen als erheblich und berichtspflichtig sind. Ebenso wird festgelegt, welche Sektoren und Unternehmen berichtspflichtig sind. In Norwegen und Großbritannien umfasst die Berichtspflicht beispielsweise Erdöl und Erdgas. In den USA sollen die Geldströme bei Energierohstoffen, Metallen, Industriemineralen, Steinen, Sand, Kies, Solar und Geothermie offengelegt werden (Feldt 2014, Natural Resource Governance Institute 2014). In Liberia werden alle Zahlungen und Einnahmen aus dem Bergbau-, Öl-, Landwirtschaft- und Forstsektor veröffentlicht (LEITI 2011; GHEITI 2013). Im EITI-Standard steht geschrieben, dass keine Zahlungen ausgelassen werden sollen, die die Vollständigkeit des EITI-Berichts beeinträchtigen könnten⁴.

Bis vor einem Jahr (2013) waren vor allem Entwicklungsländer Mitglied des EITI. Seitdem haben sowohl die USA, als auch Frankreich, Großbritannien und Deutschland öffentlich erklärt Mitglied von EITI zu werden und den Standard umsetzen zu wollen. Die USA und Großbritannien haben bereits offiziell den Kandidatenstatus erreicht. Falls der Standard auch in den BRICS⁵ implementiert werden würde, könnten auch Unternehmen erreicht werden, die bisher weder von den US-amerikanischen, noch den europäischen Gesetzen⁶ betroffen sind. Eine möglichst flächendeckende Ausbreitung des EITI-Standards hätte den Vorteil, dass durch dieselben Transparenzanforderungen Wettbewerbsunterschiede vermieden werden (European Parliament 2014).

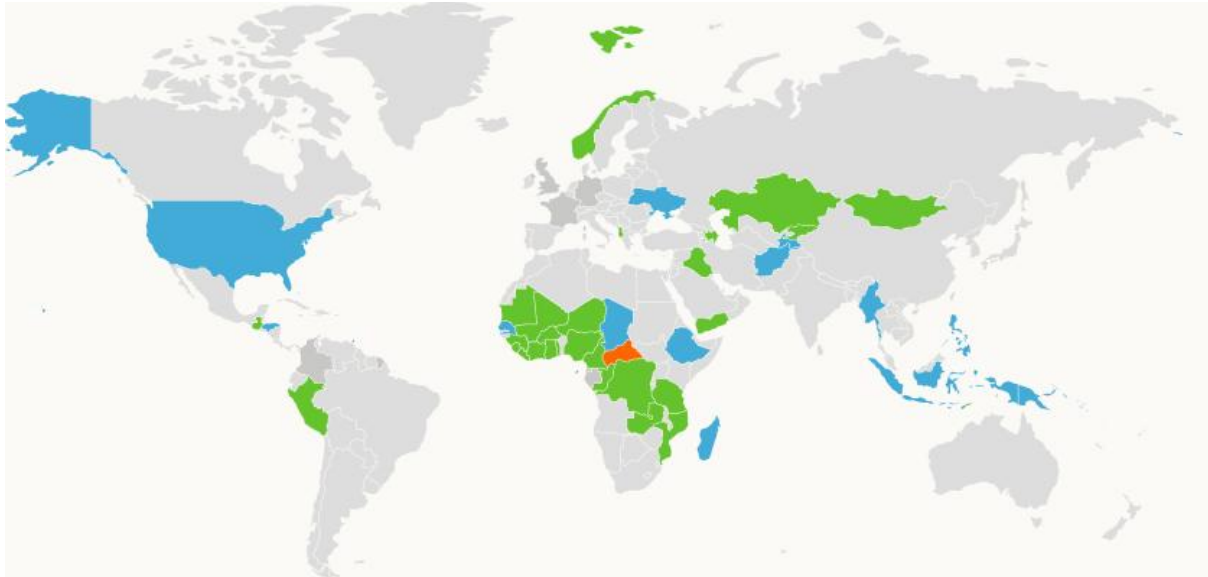
³ Wesentlichkeit = (engl.) materiality

⁴ Einnahmeströme, die aufgenommen werden sollten umfassen : « Anspruch der Gastregierung auf einen Teil der Produktion, Anspruch des staatlichen Unternehmens auf einen Teil der Produktion, Gewinnsteuern, Förderabgaben, Dividenden, Boni, Lizenzgebühren, Pachtgebühren, Zugangsgebühren (...) sowie alle weiteren wesentlichen Zahlungen und erheblichen Vorteile für die Regierung » (EITI 2013 :26)

⁵ Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika

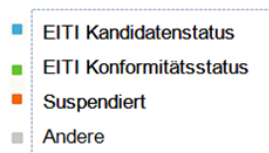
⁶ Wie dem US-Dodd-Frank Act und der EU Transparenz- und Bilanzrichtlinie

Abbildung 1: EITI Abdeckung



Quelle: EITI Website 2014, Stand Oktober 2014

Legende:



Dynamik

Die Anzahl der Länder, die EITI ratifiziert haben, wächst stetig. Während 2009 nur zwei Länder EITI-konform waren, wuchs ihre Zahl bis 2011 auf zwölf, 2013 auf 25 und 2014 auf 29 Länder. Insgesamt betrug der Gesamtwert der offengelegten Einnahmen 2013 ungefähr eine Milliarde US Dollar (EITI 2014c).

Grundsätzlich zeugt die hohe Dynamik der Ausbreitung des Standards von einer hohen Akzeptanz (zumindest bezogen auf die Mitgliedsstaaten und ihre Regierungen).

Implementierung und Wirksamkeit

Implementierung⁷

Die Mitgliedschaft bei EITI ist freiwillig, dies gilt dementsprechend auch für den EITI-Standard. Der Standard wird auf nationaler Ebene implementiert. Dafür wird ein Implementierungsverfahren, das alle potenziellen Mitglieder durchlaufen müssen, vorgegeben.

⁷ Die Angaben zur Implementierung basieren auf der überarbeiteten Version des EITI-Standards 2013.

Der EITI-Implementierungsprozess ist in drei Phasen unterteilt:

- Die Ankündigung der Implementierung und die Vorbereitungsphase (commitment to implement),
- der Kandidatenstatus (candidacy)
- Konformität (compliance)

In der ersten Phase muss die Regierung öffentlich erklären, dass sie die Umsetzung des EITI-Standards anstrebt. Dann wird eine ranghohe Person bestimmt, die als Hauptansprechpartner für das EITI-Sekretariat fungiert und die Umsetzung leitet. Daneben wird eine MSG eingerichtet. Diese übernimmt eine Schlüsselrolle und begleitet den Umsetzungsprozess des Standards. Die Auswahl der Gruppe soll in enger Zusammenarbeit mit allen relevanten Akteuren erfolgen. Meist ist die Gruppe paritätisch aus Vertretern des Staats, der Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft⁸ zusammengesetzt (Natural Resource Governance Institute 2014, Feldt 2014). Die MSG muss den Arbeitsplan konzipieren, entscheiden welche Einnahmen und Zahlungen berichtspflichtig sind (Wesentlichkeit) sowie die Berichterstattungs- und Validierungsfristen bestimmen. Nach erfolgreichem Abschluss dieser Schritte kann offiziell der Kandidatenstatus beantragt werden (EITI 2013).

Nachdem das EITI-Sekretariat die Dokumente erhalten hat, wendet es sich an die MSG, um ihre Einschätzung zum Beitrittsprozess anzuhören und diese in die Entscheidung, ob der Kandidatenstatus bewilligt wird, miteinfließen zu lassen. Wenn ein Land als Kandidat anerkannt wird, hat es 18 Monate um den ersten EITI-Umsetzungsbericht einzureichen. Grundsätzlich müssen die EITI-Berichte innerhalb der abgesprochenen Fristen und mit aktuellen Daten (nicht älter als zwei Jahre) veröffentlicht werden. Wichtig bei der Berichterstattung ist die vollständige Darstellung der Zahlungen und Einnahmen⁹. Die EITI-Daten sollen nach Einnahmen je Unternehmen und Regierungseinrichtung sowie – wenn angemessen – auch nach Projekten aufgegliedert dargestellt werden (EITI 2013, EITI 2014d). Es muss auch berichtet werden, wenn Zahlungen zwischen staatlichen Unternehmen und staatlichen Institutionen stattfinden (Global Witness 2013). Um die Verständlichkeit zu verbessern und die technische Natur des Dokuments zu reduzieren, müssen Kontextinformationen¹⁰ zur rohstoffgewinnenden Industrie enthalten sein. Insgesamt steht die Verständlichkeit der Berichte seit der Überarbeitung des Standards 2013 im Fokus. Außerdem wird verlangt, dass der Bericht öffentlich beworben und für die Zivilgesellschaft zugänglich gemacht wird. Die MSG muss Lehren aus dem Umsetzungsprozess ziehen, Diskrepanzen in dem Bericht realisieren, erläutern und Verbesserungsvorschläge machen können (EITI 2013).

Die erste Validierung findet 2,5 Jahre nach Anerkennung des Kandidatenstatus statt. Der unabhängige Gutachter trifft verschiedene Stakeholder und kontrolliert unter anderem den EITI-Arbeitsplan, Haushaltsaufstellungen und Kommunikationspläne, sowie die Sitzungsprotokolle der MSG (EITI 2014d). Wenn alle EITI-Anforderungen erfüllt wurden, ist der Konformitätsstatus erreicht. Wenn dies nicht der Fall ist, aber wesentliche Fortschritte registriert werden, wird eine zweite Validierungsphase zugestanden. Wenn keine wesentlichen Fortschritte festgestellt werden, wird das Land vom EITI-Prozess ausgeschlossen. In der zweiten Validierungsphase hat das Land 3,5 Jahre um den Konformitätsstatus zu erlangen. Wenn nach Ablauf der Frist wesentliche Fortschritte gesehen werden, wird das Land suspendiert und nach 4,5 – 5 Jahren erneut überprüft. Wenn es die Anforderungen dann erfüllt, ist es konform, wenn nicht, wird es ausgeschlossen (siehe Abbildung 2). Dementsprechend kann der Kandidatenstatus sechs Jahre beibehalten werden, danach folgt der

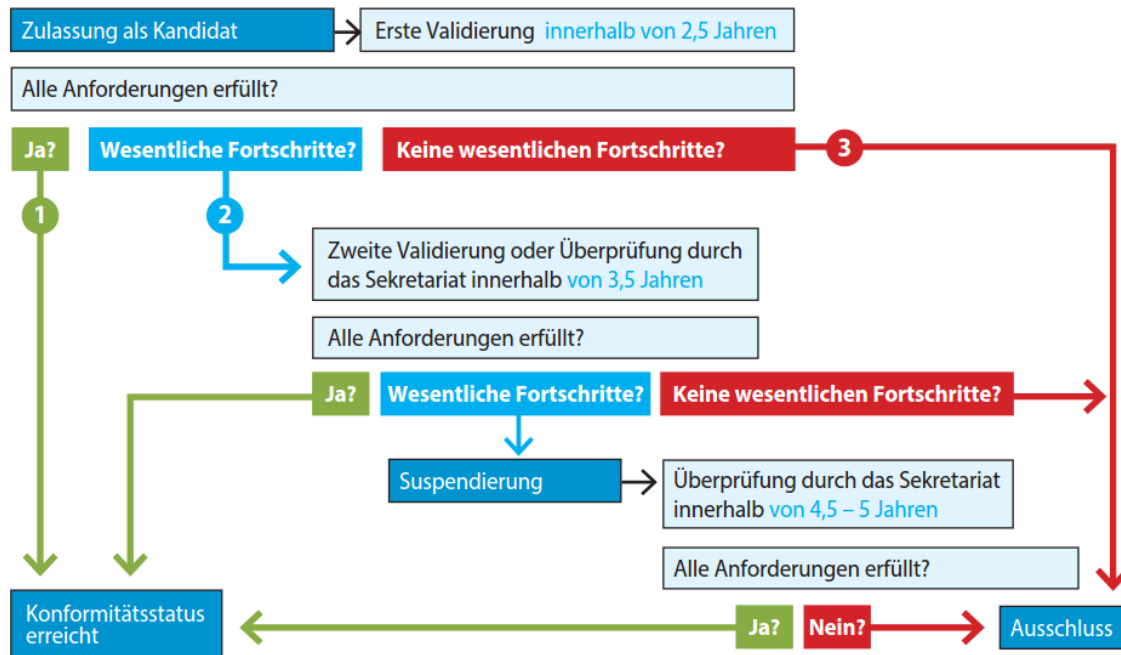
⁸ Die meisten MSG der EITI-konformen Länder arbeiten Konsens-orientiert (Natural Resource Governance Institute 2014, Feldt 2014).

⁹ Im von der MSG bestimmten Rahmen

¹⁰ Dies beinhaltet beispielsweise die Beschreibung des Rechtsrahmens, des Steuersystems, den volkswirtschaftlichen Beitrag der rohstoffgewinnenden Industrie, geltende Bestimmungen im Zusammenhang mit wirtschaftlichem Eigentum und Verträgen (EITI 2013 :21)

Ausschluss. Wenn ein Land den Konformitätsstatus erreicht hat, muss es alle drei Jahre wieder eine Validierung durchlaufen (EITI 2013).

Abbildung 2: EITI-Validierungsprozess



Quelle: EITI 2013

Grundsätzlich wird im Bericht zum EITI-Standard (2013) festgehalten, dass die EITI-Grundsätze und – Kriterien nur das Minimum an notwendiger Transparenz und Einbindung definieren. Jedes Land hat Freiheiten bei der Interpretation der Regeln und kann diese an lokale Bedingungen anpassen. Es wird jedoch angeregt, über die Minimalanforderungen hinaus zu gehen. Ein Beispiel ist die Bestimmung der Wesentlichkeit: Welche Sektoren, Finanzströme und Unternehmen Teil der Berichtspflichten sind, kann bis zu einem gewissen Grad von der MSG bestimmt werden. Finanziert wird EITI durch einen Multi-Donor-Trust-Fund (MDTF). Durch den Fonds unterstützten die Weltbank und bilaterale Geber¹¹ die Kandidatenländer bei der Umsetzung von EITI. Auch zivilgesellschaftliche Gruppen setzen sich für EITI sowohl durch technische Unterstützung, als auch mit finanziellen Mitteln ein (World Bank Group 2011).

2013 wurde der zuletzt 2011 veränderte Standard überarbeitet. Die Überarbeitung war eine Reaktion auf die neuen Gesetzestexte der USA und der EU zur Finanztransparenz sowie auf einen von Scanteam¹² erstellten Evaluierungsbericht aus dem Jahr 2011 (siehe auch die Steckbriefe zum Dodd-Frank Act und zur EU Bilanz- und Transparenzrichtlinie). Während der Evaluierungsbericht einige positive Entwicklungen vermerkte, wurden auch einige kritische Fragen für die Zukunft der Initiative formuliert:

- Wie kann sichergestellt werden, dass die durch EITI gewonnen Informationen leichter zugänglich und verständlicher werden?

¹¹ Australien, Belgien, Kanada, die EU, Frankreich, Deutschland, Japan, die Niederlande, Norwegen, Spanien, die Schweiz, Großbritannien und die USA

¹² Scanteam ist eine unabhängige Beratungsgruppe und gewann die Ausschreibung für die Evaluierung des EITI-Standards (EITI 2010)

- Wie kann man EITI erweitern und mit anderen Sektoren verbinden?
- Wie können Anreize gestaltet sein, die zu weiteren Fortschritten jenseits des Konformitätsstatus motivieren? (EITI 2014d)

Wirksamkeit

Bei der Überarbeitung des EITI-Standards 2013 wurde auf einige im Evaluierungsbericht geäußerte Kritikpunkte eingegangen. Ob die Unzulänglichkeiten mit der Überarbeitung behoben werden konnten, bleibt abzuwarten. Deshalb wird im Folgenden auch auf Wirksamkeitsanalysen eingegangen, die vor der Überarbeitung des Standards durchgeführt wurden.

EITI stellt laut eigenen Aussagen einen Standard mit „detaillierten Regeln und Verfahren“ zur Verfügung, der eine Plattform für Diskussion und Reform bereitstellt und von hochrangigen Akteuren unterstützt und gefördert wird (EITI 2013: 43).

Die Wirksamkeit auf globaler Ebene ist schwierig zu beurteilen, da die Fortschritte zwischen den Ländern sehr unterschiedlich ausfallen und es bisher keinen verständlichen und kohärenten Ergebnisrahmen gibt, der eine ausführliche vergleichende Auswertung möglich machen würde (Reite et al 2011). Auf normativer Ebene hat EITI Wirkung entfaltet. EITI hat die globale Agenda im Rohstoffsektor entscheidend mitgestaltet. Auf dem G8 Gipfel in Nordirland 2013 sprach sich Großbritanniens Premier Minister Cameron für mehr Transparenz und Rechenschaft im Rohstoffsektor aus. Er hob hervor, dass mehr Transparenz, ein gerechterer Handel und Besteuerung zur Reduzierung von Armut in Entwicklungsländern beitragen. Transparenzbemühungen im Rohstoffsektor können bewirken, dass sich die öffentliche Meinung hinsichtlich der Verantwortung von Regierungen und Unternehmen gegenüber der Bevölkerung langfristig wandelt und mehr Offenheit und Rechenschaftspflicht vorausgesetzt werden (Sullivan 2013). Die nationale Umsetzung des Standards hängt stark von den politischen Prozessen und der politischen Unterstützung der jeweiligen Länder ab (Feldt 2014). Die im Zuge des Evaluierungsberichts erstellten drei Länderstudien weisen darauf hin, dass die Einrichtung der nationalen EITI-Systeme – samt der MSG – gut funktioniert hat. Durch die bessere Informationslage soll sich das Vertrauensverhältnis zwischen der Bevölkerung, der Regierung und der Wirtschaft sowie das Management des öffentlichen Sektors verbessert haben (Reite et al 2011).

Während die Implementierung des EITI-Standards nachweislich zu mehr Transparenz und verbesserter Rechenschaftspflicht führt, ist die korruptionsmindernde Wirkung nicht so eindeutig nachzuweisen (European Parliament 2014). Politische Entscheidungen, die im besten Fall zu tiefergehende Reformen führen, werden nicht aufgrund des EITI-Standards getroffen. Es kann daher auch nicht davon ausgegangen werden, dass die Umsetzung des Standards zu grundlegenden Reformen in nationalen Institutionen geführt hat (Reite et al 2011). Dennoch kann die Schaffung eines Umfelds, in dem Korruption geächtet wird, durchaus positiven Einfluss auf die Reformbereitschaft eines Landes haben (Experteninterview 2014).

Ein möglicher Weg die Reformbereitschaft zu erhöhen ist, EITI stärker in bestehende nationale Prozesse und Systeme einzubinden¹³. Eine andere Verbesserungsmöglichkeit ist – wie im neuen EITI-Bericht 2013 teils umgesetzt – Transparenzanforderungen für die Lizenzverteilung und die Ausgaben der Regierung zu formulieren (EITI 2011).

Mit steigender Anzahl der teilnehmenden Länder müssen die bisher sehr begrenzten Mittel des MDTF aufgestockt und personelle Kapazitäten erweitert werden. Hinderlich für die Wirksamkeit des Standards auf nationaler Ebene können ein mangelnder Umsetzungswillen der Regierung sowie fehlende Umsetzungskapazitäten sein. Dies beinhaltet schlechte Buchhaltungs- und Steuerungssysteme, unzureichende Kapazitäten der Nationalen Sekretariate, allgemein schlecht

¹³ So ist EITI beispielsweise noch nicht in die Verwaltungsstruktur des öffentlichen Finanzmanagements eingebunden (EITI 2011)

ausgebildetes Personal und unzureichende IT-Systeme (Reite et al 2011).

Problematisch wird die Umsetzung von EITI, wenn den zivilgesellschaftlichen Gruppen nicht die notwendige Freiheit eingeräumt wird, sich frei zu bewegen und Kritik frei äußern zu können. Im EITI-Standard wird die zentrale „Bedeutung einer freien, umfassenden, unabhängigen, aktiven und wirkungsvollen Teilhabe der Zivilgesellschaft“ hervorgehoben (EITI 2013: 40). Essenziell ist auch, dass die zivilgesellschaftlichen Vertreter bei der Bestimmung der MSG kontaktiert und gehört werden. Nur unter Beteiligung aller relevanten Akteure kann sichergestellt werden, dass eine unabhängige MSG berufen wird. Bezüglich der Rolle der Zivilgesellschaft wird im EITI-Bericht 2013 resümiert, dass hier die meisten Herausforderungen liegen. In einigen Ländern gibt es Grund zur Befürchtung, dass zivilgesellschaftliche Vertreter, die sich an der Implementierung des Standards beteiligen, eingeschüchtert werden. Schikanen umfassen verweigte Reisegenehmigungen und dadurch verhinderte Teilnahme der Vertreter an Treffen, rechtliche und administrative Hindernisse sowie Behinderungen bei der Auswahl der Vertreter für die MSG. Um der Diskriminierung der Zivilgesellschaft entgegen zu wirken, kann der EITI-Vorstand die Länder besuchen oder Empfehlungen zur freiwilligen Suspendierung aussprechen (EITI 2013).

Empfehlungen und Ausblick

Um Bewertungen zu ermöglichen, die über konform und nicht-konform hinausreichen, könnte ein flexibleres Bewertungsschema ins Leben gerufen werden. EITI empfiehlt, dass die „wirtschaftlichen Eigentümer der juristischen Personen“, die für Rohstoffvorkommen bieten, diese ausbeuten oder darin investieren in einem öffentlich zugänglichen Register geführt werden (EITI 2013: 24). Derzeit wird diskutiert, dies ab Anfang 2016 zu einer verbindlichen Anforderung zu machen.

Eine abschließende Bewertung der Wirksamkeit des EITI-Standards vorzunehmen ist aufgrund der relativ kurzen Zeit seiner Implementierung schwierig. Die wachsende Teilnehmerzahl und die damit gestiegenen transparenten Einnahmen und Zahlungsströme sind ein Erfolg und haben in einigen Fällen dazu geführt, dass Nachzahlungen an die Regierung geleistet werden mussten (Beispiel Nigeria). Es kann weiterhin als Erfolg gewertet werden, dass durch die Umsetzung des Standards der Dialog zwischen den verschiedenen Stakeholdern verbessert wurde. Außerdem gibt es Fortschritte auf Länderebene, zum Beispiel die Einführung von Lizenz-Registern in Nigeria und Überarbeitungen des Steuererhebungssystems im Chad und in Ghana. Ob es eine Kausalbeziehung zwischen dem Rückgang der Korruption und der Umsetzung des EITI-Standards gibt, konnte nicht abschließend festgestellt werden¹⁴ (European Parliament 2014).

Kritische Diskussion: Stärken des Standards

- Eine Stärke des Standards ist die hohe Akzeptanz und die politische und finanzielle Unterstützung, vor allem durch die VN Generalversammlung, die G8, G20, die Europäische Kommission, die Afrikanische Union, die Weltbank und dem IMF. Unterstützt wird der Standard aber auch von der Industrie, in der Hoffnung, dass EITI dazu beiträgt die Korruption zu reduzieren und das Geschäftsklima zu verbessern (European Parliament 2014).
- Neben rohstoffreichen Entwicklungsländern implementieren auch immer mehr Industrieländer den EITI-Standard, unter anderem die USA (Kandidatenstatus), das Vereinigte Königreich (Kandidatenstatus), Frankreich (Planungsphase) und Deutschland (Planungsphase). Durch die hohe Dynamik und die Verbreitung über Entwicklungsländer hinaus gewinnt der Standard an Legitimität und Akzeptanz (European Parliament 2014).
- Der EITI-Standard legt lediglich Mindeststandards fest und bei der Umsetzung werden den Ländern Freiräume gewährt. Das senkt den Aufwand und den Widerstand, EITI zu implementieren und erlaubt, den Standard zugeschnitten auf die vorhandenen Institutionen zu implementieren.

¹⁴ Ein Grund dafür ist auch, dass der politische Wille zur Umsetzung von EITI schon korruptionsreduzierend sein kann.

- Durch die MSG werden verschiedene Gruppen zusammengebracht, für die es vorher oft kein institutionelles Dialogforum gab. Die verschiedenen Stakeholder treten in einen Dialog, bestenfalls wächst das Vertrauen zwischen den Akteuren (Reite et al 2011, European Parliament 2014).
- Durch die Mitwirkung in der MSG und der Berichtspflicht wird die Koordination und Kooperation innerhalb der Regierung gestärkt (Reite et al 2011).
- Auf Basis der Evaluierungsberichte wurden weitreichende Veränderungen und Verbesserungen vorgenommen. Die Lernfähigkeit und Flexibilität des Standards auf Kritik zu reagieren und sich weiterzuentwickeln, ist als sehr positiv zu bewerten, auch wenn dies dem Umstand geschuldet ist, dass der EITI auf umfassende Kritik zu den Schwächen des Standards reagieren musste, um nicht in der Bedeutungslosigkeit zu versinken (Experteninterview 2014).
- Falls EITI auch in den BRICS¹⁵ implementiert würde, könnten Transparenzregeln auch für Unternehmen gelten, die bisher weder von den US-amerikanischen noch den europäischen Gesetzen erreicht werden (European Parliament 2014).

Kritische Diskussion: Schwächen des Standards

- Der EITI-Standard legt lediglich Mindeststandards fest. Darüber hinaus ist es auf einen Sektor fokussiert und thematisiert nur die Transparenz der Zahlungen. Einige Forscher argumentieren, dass es sich beim EITI-Standard um eine freiwillige Initiative handelt, die Unternehmen gerne unterstützen, um verbindliche, weitreichendere Verpflichtungen zu vermeiden (Experteninterview 2014, Visser 2012).
- Im Rahmen des EITI-Standards müssen nur Einnahmen veröffentlicht werden. Über die Weiterverwendung des Geldes muss keine Rechenschaft abgelegt werden. Darüber hinaus wird nicht überwacht, wie Lizenzen vergeben und Verträge geschlossen werden. Seit der Überarbeitung des Standards 2013 wird die Offenlegung der Verträge aus der rohstoffgewinnenden Industrie zwar gewünscht, jedoch nicht verbindlich gefordert. Hier bleibt viel Raum für Korruption (Heierli 2012, Global Witness 2013).
- Insgesamt werden die EITI-Kriterien als zu schwach beschrieben, um die übergeordneten Ziele zu erreichen¹⁶. Während die Transparenz durch die Implementierung verbessert wurde, konnte bisher keine messbare Reduktion der Korruption durch EITI festgestellt werden (Reite et al 2011, European Parliament 2014).
- EITI-Berichte werden von der normalen Bevölkerung kaum wahrgenommen. Ob die Überarbeitung des Standards 2013 daran langfristig etwas ändern konnte bleibt abzuwarten. EITI sollte stärker in größere Reformbewegungen eingebunden werden (Reite et al 2011).
- Global Witness kritisiert die unterschiedliche Qualität der EITI-Berichte der Länder. Außerdem wird bemängelt, dass zu spät Konsequenzen gezogen werden, wenn Länder mehrfach Berichte nach Fristablauf veröffentlichen oder Regierungen keine Reformbemühungen zeigen (European Parliament 2014, Global Witness 2013).

Originaltext

Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) (2013): Der EITI-Standard. Oslo: Internationales EITI-Sekretariat. https://eiti.org/files/English_EITI%20STANDARD_11July_0.pdf. Aufgerufen am 20.10.2014

¹⁵ Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika

¹⁶ Für diese Ziele siehe Fußnote 2

Referenzen

European Parliament (2014): The Extractive Industries Transparency Initiative: state of play. Briefing. http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140758/LDM_BRI%282014%29140758_REV1_EN.pdf. Aufgerufen 08.10.2014

EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) (2014a): What is the EITI? <https://eiti.org/eiti>. Aufgerufen am 08.10.2014.

EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) (2014b): EITI Countries. <https://eiti.org/countries>. Aufgerufen am 08.10.2014.

EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) (2014c): EITI factsheet. https://eiti.org/files/document/2014-08-14_EITI_Factsheet_English.pdf. Aufgerufen am 08.10.2014

EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) (2014d): History of EITI. <https://eiti.org/eiti/history>. Aufgerufen am 10.10.2014

EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) (2011): EITI Strategy Review Strategy Options and Trade-offs. Draft, for discussion. <https://eiti.org/files/Board%20paper%2019-10-B%20Strategy%20options%20and%20trade-offs.pdf>. Aufgerufen am 15.10.2014.

EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) (2010): Invitation to Apply for Evaluation of the EITI. <https://eiti.org/news-events/invitation-apply-evaluation-eiti>. Aufgerufen am 25.03.2015

Feldt, H. (2014): Gutachten zur Vorbereitung einer Kandidatur Deutschlands in der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gutachten-zur-vorbereitung-einer-kandidatur-deutschlands-in-der-extractive-industries-transparency-initiative-eiti,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>. Aufgerufen am 20.10.2014

Ghana Extractive Industries Transparency Initiative (GHEITI) (2013): GHEITI Annual Report. http://www.gheiti.gov.gh/site/index.php?option=com_content&view=article&id=197:2013-gheiti-annual-report&catid=1:latest-news&Itemid=29. Aufgerufen am 14.10.2014.

Global Witness (2013): EITI: be bold, stay rigorous and help citizens use the data. www.globalwitness.org. Aufgerufen am 10.10.2014

Heierli, U., Hässig, B., Heilbling, C., Peier, J., Kienast, K. (2012): Recommendations for further development of the Initiative. University of St. Gallen.

Human Rights Watch (2004): Angola: Some Transparency, No Accountability. Volume 16, No. 1 (A)

Liberia Extractive Industries Transparency Initiative (LEITI): LEITI 4th Summary Report. http://www.leiti.org.lr/uploads/2/1/5/6/21569928/summry_of_4th_report.pdf. Aufgerufen am 14.10.2014.

Natural Resource Governance Institute (2014): The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI): What is EITI? http://www.resourcegovernance.org/training/resource_center/backgrounders/extractive-industries-transparency-initiative-eiti. Aufgerufen am 20.10.2014

Reite, T., Disch, A., Gairdner, D., Gleinsvik, A. (2011): Achievements and Strategic Options: Evaluation of the Extractive Industries Transparency Initiative. Final Report. Scanteam: Analysts and Advisers. <https://eiti.org/files/2011-EITI-evaluation-report.pdf>. Aufgerufen am 10.09.2014

Sullivan, D. (2013): What's the Point of Transparency. <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/library/What%27s%20the%20point%20of%20transparency%20April%202013.pdf>. Aufgerufen am 15.10.2014.

Visser, K. (2012): Lessons of Transparency from EITI. A Report for Focus on the Global South. Occasional Paper 12. <http://focusweb.org/sites/www.focusweb.org/files/occ12.pdf>. Aufgerufen am

13.10.2014

World Bank Group (2011): About the EITI Multi-Donor Trust Fund.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/EXTTEXTINDTRAINI/0,,contentMDK:21665712~menuPK:3634790~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:3634715,00.html>.
Aufgerufen am 09.10.2014