



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 25.10.2011
SEK(2011) 1290 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Teil II

**ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG
Länderspezifische Finanzberichterstattung**

Begleitunterlage zum / zur

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung
der Richtlinie 2004/109/EG zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen
und
Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den
Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von
Unternehmen bestimmter Rechtsformen**

{KOM(2011) 684 endgültig}

{SEK(2011) 1289 endgültig}

ZUSAMMENFASSUNG

1. EINLEITUNG

Multinationale Unternehmen sind weltweit tätig und werden dabei von zahlreichen Tochtergesellschaften unterstützt. Bislang werden sämtliche Tätigkeiten einer Gruppe jährlich in einem einzigen konsolidierten Abschluss erfasst. Dies ermöglicht es Investoren und anderen Nutzern von Abschlüssen, sich ein Bild von der Finanz- und Ertragslage der Gruppe als Ganzes zu machen.

Die länderspezifische Berichterstattung („Country-by-country reporting“, CBCR) ist ein alternatives Konzept der Finanzberichterstattung, bei dem bestimmte Finanzdaten auf Länderebene anstatt auf globaler Ebene präsentiert werden. Die länderspezifische Berichterstattung ersetzt nicht den konsolidierten Abschluss, vielmehr ist sie ein ergänzendes Berichtssystem.

2. PROBLEMSTELLUNG

2.1. Wo liegt das Problem?

Multinationale Unternehmen operieren in vielen verschiedenen Rechtsordnungen. Häufig sind allerdings keine detaillierten Informationen über ihre Tätigkeiten in den Ländern, in denen sie agieren, öffentlich verfügbar. Die fehlende Transparenz bezüglich länderspezifischer Finanzdaten steht einer größeren Rechenschaftspflicht der Regierungen im Wege, insbesondere was die Einkünfte einiger ressourcenreicher Entwicklungsländer aus der Ausbeutung natürlicher Ressourcen wie Erdöl, Erdgas, Mineralien und Wäldern betrifft. Befürworter einer länderspezifischen Berichterstattung machen geltend, dass es, wenn bekannt wäre, welche Zahlungen von multinationalen Unternehmen an staatliche Stellen geleistet werden, für Bürger und andere interessierte Parteien leichter wäre, von den Regierungen Rechenschaft darüber zu verlangen, wie diese Einkünfte verwendet werden, was wiederum dem Wirtschaftswachstum und der Bekämpfung von Armut, Korruption und internen Konflikten zugutekommen kann.

2.2. Ursachen des Problems

Derzeit besteht keine Verpflichtung, Finanzinformationen auf Länderbasis vorzulegen.

Multinationale Unternehmen könnten länderspezifische Informationen freiwillig veröffentlichen, was sie aber nur in wenigen Fällen tun. Im Übrigen gibt es eine Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft („Extractive Industry Transparency Initiative“, EITI), der sich nationale Regierungen auf freiwilliger Basis anschließen können und die für die Beteiligten aus der mineralgewinnenden Industrie durchaus von Interesse ist. Allerdings halten sich derzeit lediglich neun von fünfzig Ländern, die vom IWF als reich an Kohlenwasserstoffen oder Mineralien eingestuft werden, an die EITI. Nur ein Land erstattet Bericht über Zahlungen, die im Zusammenhang mit Tätigkeiten der Forstwirtschaft an staatliche Stellen geleistet werden.

2.3. Umfang des Problems

Da es eine Pflicht zur länderspezifischen Finanzberichterstattung nicht gibt, fehlt es an zuverlässigen Informationen über die derzeitige Höhe der Zahlungen, die von Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie und der Forstwirtschaftsindustrie an staatliche Stellen der Gastländer geleistet werden.

In einer Untersuchung, die 11 Länderberichte zum Gegenstand hatte, stellte die EITI fest, dass die befragten staatlichen Stellen der Gastländer jährlich insgesamt 43,5 Mrd. USD von Erdöl-, Erdgas-, Bergwerk- und Holzindustrie erhalten.¹ Damit machen die betreffenden Zahlungen im Durchschnitt 11,5 % des BIP dieser Länder aus.

Die Kommissionsdienststellen gehen davon aus, dass börsennotierte Öl- und Gasunternehmen im Jahr 2009 insgesamt Zahlungen in Höhe von 362 Mrd. EUR (einschließlich Steuern, Boni und Gebühren) an staatliche Stellen weltweit geleistet haben dürften. Liberia gab in seinem EITI-Bericht 2009 an, dass in seine Staatskasse Zahlungen in Höhe von 1,9 Mio. USD aus der Forstwirtschaftsindustrie geflossen sind, was 5,7 % der staatlichen Einnahmen aus der Nutzung natürlicher Ressourcen entsprach.

2.4. Subsidiarität

Einer gesetzlichen Regelung auf EU-Ebene ist der Vorzug zu geben, wenn sichergestellt werden soll, dass alle multinationalen EU-Unternehmen, die Kohlenwasserstoffe, Mineralien und Primärwälder² ausbeuten, EU-weit gleich behandelt werden.

3. ZIELE

Primäres Ziel ist es, durch Offenlegung umfassenderer länderspezifischer Informationen eine größere Transparenz der Geschäfte multinationaler Unternehmen zu erreichen. Auf diese Weise dürften einschlägige Informationen für die Zivilgesellschaft bereitgestellt werden, so dass diese von den Regierungen Rechenschaft über die Einnahmen verlangen kann, die durch Erteilung von Genehmigungen für die Nutzung natürlicher Ressourcen erzielt werden.

4. POLITISCHE OPTIONEN

Die Dienststellen der Kommission haben zur Erreichung der genannten Ziele verschiedene politische Optionen identifiziert und geprüft:

- (1) Keine Veränderung
- (2) Unterstützung einer internationalen Initiative, in deren Rahmen länderspezifische Angaben seitens der in der Mineralgewinnung und im Holzeinschlag in Primärwäldern tätigen multinationalen Unternehmen verlangt werden; bei dieser Option würden alle multinationalen (EU- und Nicht-EU-)Unternehmen neuen Offenlegungspflichten unterworfen.

¹ Overview of EITI Reports 2009: <http://eiti.org/files/Overview%20EITI%20Reports.pdf>.

² In der Richtlinie 2009/28/EG definiert als sich natürlich regenerierende bewaldete Flächen „mit einheimischen Arten, in denen es kein deutlich sichtbares Anzeichen für menschliche Aktivität gibt und die ökologischen Prozesse nicht wesentlich gestört sind“.

- (3) Pflicht zur Offenlegung – aufgeschlüsselt nach Ländern – von Zahlungen multinationaler EU-Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie und der Industrie des Holzeinschlags in Primärwäldern an staatliche Stellen
- (4) Pflicht zur Offenlegung – aufgeschlüsselt nach Ländern und Projekten – von Zahlungen multinationaler EU-Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie und der Industrie des Holzeinschlags in Primärwäldern an staatliche Stellen
- (5) Pflicht zur vollständigen länderspezifischen Berichterstattung (Zahlungen an Regierungen, Einnahmen, Kosten, Gewinne, Steuerschuld und Steuerzahlungen, Vermögenswerte und gruppeninterne Geschäfte) durch multinationale EU-Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie und der Industrie des Holzeinschlags in Primärwäldern

Die nachstehenden Tabellen geben einen Überblick über die Analyse der politischen Optionen.

Tabelle 1: Bewertung der politischen Optionen

Option	Auswirkungen auf die Transparenz	Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit und Wettbewerbsgleichheit	Potenzielle Auswirkungen auf die Kosten	Schätzung der Befolgungskosten im ersten Jahr
0. Keine Veränderung	0	0	0	0
1. Internationale Maßnahme	+	++	-	Siehe Anmerkung
2. Pflicht zur CBCR über Zahlungen multinationaler EU-Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie und der Industrie des Holzeinschlags in Primärwäldern an staatliche Stellen	+	-	-	573 Mio. EUR
3. Pflicht zur CBCR auf Länder- und Projektbasis über Zahlungen multinationaler EU-Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie und der Industrie des Holzeinschlags in Primärwäldern	++	-	-	1 145 Mio. EUR
4. Pflicht zur vollständigen CBCR für multinationale EU-Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie und der Industrie des Holzeinschlags in Primärwäldern	++	--	--	2 887 Mio. EUR

„+“ positiv, „++“ sehr positiv, „-“ negativ, „--“ sehr negativ, „0“ neutral

Anmerkung: Die Kosten dieser Option würden letztlich von der konkreten Ausgestaltung der international vereinbarten CBCR abhängen.

XXXXX

Quelle: Analysen der Kommissionsdienststellen

Tabelle 2: Akzeptanz aufseiten der beteiligten Akteure

Option	AKTEURE				
	Ersteller	Nutzer	Rechnungs-/ Wirtschafts- prüfer	Behörden	Son- stige
0. Keine Veränderung	0	0	0	0	0
1. Internationale Maßnahme	++	+	+	+	+
2. Pflicht zur CBCR über Zahlungen multinationaler EU-Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie und der Industrie des Holzeinschlags in Primärwäldern an staatliche Stellen	+	+	-	++	++
3. Pflicht zur CBCR auf Länder- und Projektbasis über Zahlungen multinationaler EU-Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie und der Industrie des Holzeinschlags in Primärwäldern	+	++	-	+	++
4. Pflicht zur vollständigen CBCR für multinationale EU-Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie und der Industrie des Holzeinschlags in Primärwäldern	--	++	--	-	+
<p>„+“ positiv, „++“ sehr positiv, „-“ negativ, „--“ sehr negativ, „0“ neutral</p> <p>Ersteller: multinationale Unternehmen, sonstige Unternehmen, Unternehmensverbände Nutzer: Nichtstaatliche Organisationen (NRO), Investoren Behörden: Normungseinrichtungen für die Festlegung von Rechnungslegungsstandards Sonstige: Politische Parteien, Rechtsinstitute, Privatpersonen</p> <p>XXXXX</p> <p>Quelle: <i>Analysen der Kommissionsdienststellen</i></p>					

Die Alternative, die aufgrund eines Vergleichs der oben genannten politischen Grundoptionen – mit Blick auf die Aspekte Wettbewerbsfähigkeit, Transparenz und Akzeptanz seitens der beteiligten Akteure – die beste zu sein scheint, ist die Unterstützung einer weltweiten Initiative, mit der die Offenlegung der Zahlungsflüsse von der mineralgewinnenden Industrie und der Industrie des Holzeinschlags in Primärwäldern an staatliche Stellen angestrebt wird. Es gibt jedoch keinerlei Gewissheit, dass eine internationale Vereinbarung über eine CBCR in Bezug auf Zahlungen an Regierungen überhaupt erreicht werden kann.

Die bevorzugte politische Option besteht somit darin, von den multinationalen EU-Unternehmen, die in der Mineralgewinnung oder im Holzeinschlag in Primärwäldern tätig sind, zu verlangen, dass sie Zahlungen an staatliche Stellen auf Länder- und Projektbasis offenlegen. Diese Strategie würde auf in der Mineralgewinnung oder im Holzeinschlag in Primärwäldern tätige, an regulierten EU-Börsen notierte multinationale Unternehmen und nicht börsennotierte große Unternehmen abstellen und hätte zum Ziel, gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen diesen beiden Kategorien von Unternehmen sicherzustellen.

Der Entwicklung und Unterstützung einer internationalen Initiative zur CBCR wird auch künftig zentrale Bedeutung zukommen, da eine reine EU-Maßnahme zur CBCR nicht ausreichen wird, um sich ein vollständiges Bild der Einnahmen zu machen, die staatliche Stellen aus der Nutzung natürlicher Ressourcen erzielen. Insbesondere wird eine EU-Maßnahme allein nicht ermöglichen, die Aktivitäten derjenigen nationalen Ölgesellschaften zu ermitteln, die weltweit den Großteil der Öl- und Gasvorkommen und der Öl- und Gasgewinnung kontrollieren.

5. ANALYSE DER HAUPTAUSWIRKUNGEN DER BEVORZUGTEN POLITISCHEN OPTION

5.1.1. Erhöhung der Transparenz

Generell dürfte eine CBCR auf Länder- und Projektbasis über Zahlungen der mineralgewinnenden Industrie und der Industrie des Holzeinschlags in Primärwäldern an staatliche Stellen Investoren und Zivilgesellschaft deutlich mehr einschlägige Informationen als heute darüber liefern, welche Zahlungen multinationale EU-Unternehmen an die Regierungen der Gastländer als Gegenleistung für die Gewährung des Rechts auf Ausbeutung natürlicher Ressourcen der betreffenden Länder entrichten. Die Veröffentlichung dieser Informationen dürfte dazu beitragen, die Rechenschaftspflicht der Regierungen zu stärken. Bei einem projektbasierten Ansatz würde die Zivilgesellschaft in der Umgebung eines Bergwerks, eines Ölfelds, eines Walds o. Ä. erfahren, welche Einnahmen staatliche Stellen aus der Vergabe von Nutzungsrechten an solchen lokalen Ressourcen erzielen.

5.1.2. Potenzielle Stärkung der Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft

Werden mehr Daten über die an staatliche Stellen der Gastländer geleisteten Zahlungen öffentlich bekannt gemacht, wird ein größerer Druck seitens der Zivilgesellschaft auf die nationalen Regierungen ausgeübt, Rechenschaft über die Verwendung der Einnahmen abzulegen, die sie aufgrund der Zahlungen multinationaler Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie und der Industrie des Holzeinschlags in Primärwäldern erzielen. Manche Regierungen werden möglicherweise so reagieren, dass sie die Transparenzinitiative für die Rohstoffwirtschaft auf lokaler Ebene umsetzen. Dies würde bedeuten, dass sich potenziell mehr Länder der Initiative anschließen. Schließlich könnten bei einer deutlichen Erhöhung der Zahl der im Rahmen der EITI Bericht erstattenden Länder auch staatseigene Nicht-EU-Unternehmen erfasst werden, so dass etwaige negative Wettbewerbseffekte für multinationale EU-Unternehmen gegenüber der Wettbewerbsposition staatseigener Unternehmen reduziert würden.

5.1.3. Verbesserung des Geschäftsumfelds für die mineralgewinnende Industrie und die Industrie des Holzeinschlags in Primärwäldern

Eine verantwortungsvollere Governance in ressourcenreichen Ländern würde zu mehr politischer Stabilität führen, wodurch wiederum ein stabileres Geschäftsumfeld für multinationale Unternehmen geschaffen würde, die erhebliche lokale Investitionen vor Ort tätigen.

5.1.4. Erhöhung der Verwaltungskosten

Die bevorzugte politische Option wird höhere Verwaltungskosten zur Folge haben. Die Kostenschätzungen der Kommissionsdienststellen sehen wie folgt aus:

Tabelle 3: Verwaltungskosten im Falle der vorgeschlagenen Maßnahme			
	Geschätzte Anzahl von Unternehmen	Kosten im Jahr 1 (in Mio. €)	Kosten in den Folgejahren (in Mio. €)
Börsennotierte multinationale Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie	171	740	192
Nicht börsennotierte große multinationale Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie	419	397	103
Forstwirtschaftsindustrie (börsennotierte und nicht börsennotierte große multinationale Unternehmen)	26	8	2
Insgesamt	616	1 145	297

Die angegebenen Kosten gelten für den Fall, dass die Informationen nicht überprüft werden. Wird eine Prüfung vorgeschrieben, würden sich die jährlichen wiederkehrenden Kosten schätzungsweise um etwa 90 Mio. EUR erhöhen. Im Übrigen basieren die Kostenschätzungen auf der Annahme (der befragten Unternehmen), dass Informationen nur offengelegt werden, wenn sie von wesentlicher Bedeutung sind.

5.1.5. Wettbewerbsnachteil

Die Offenlegung der an staatliche Stellen geleisteten Zahlungen würde zwar keinen direkten Einblick in Umsätze, Kosten und Gewinne geben, die ein multinationales Unternehmen in einem Rechtsraum generiert, doch sind Fälle denkbar, in denen vertrauliche Geschäftsdaten offengelegt werden oder sich aus den CBCR-Daten ableiten lassen. Auch hätten multinationale EU-Unternehmen, die natürliche Ressourcen nutzen, im Vergleich zu staatseigenen Nicht-EU-Unternehmen in Bezug auf die Offenlegungspflichten keine gleichen Wettbewerbsbedingungen, was sich negativ auf ihre Möglichkeiten auswirken kann, bestehende Verträge zu erfüllen und neue Verträge zu abzuschließen.

Der finanzielle Wert einer Verschlechterung der Wettbewerbsposition lässt sich nicht beziffern. Verschiedene Betreiber im Bereich der mineralgewinnenden Industrie haben allerdings auf freiwilliger Basis beschlossen, bestimmte länderspezifische Informationen offenzulegen, und im Rahmen der öffentlichen Konsultation sprach sich eine Mehrheit der Branchenakteure, die sich beteiligt haben, für eine länderspezifische Offenlegung der Zahlungen an staatliche Stellen aus, mit dem Ziel, die Rechenschaftspflicht der Regierungen zu stärken. Die im Falle einer solchen Politik zu erwartende Verschlechterung der Wettbewerbsposition dürfte begrenzt sein. Außerdem wird die Wettbewerbsposition der in der Mineralgewinnung tätigen multinationalen EU-Unternehmen durch eine Reihe von Faktoren

beeinflusst, namentlich durch den Stand des technischen Know-how und durch technische Effizienz.

Im Übrigen würde die Stärkung der EITI einer etwaigen kurzfristigen Verschlechterung der Wettbewerbsposition entgegenwirken, da sie eine weltweit breitere Beteiligung zur Folge haben und dem Image der teilnehmenden Unternehmen förderlich sein kann.

5.1.6. Behörden

Die Überarbeitung der Richtlinie dürfte für die Behörden keine finanziellen Auswirkungen haben.

5.1.7. Internationale Beziehungen

Hätte ein multinationales EU-Unternehmen Zahlungsinformationen bereitzustellen, deren Offenlegung nach dem nationalen Recht eines Landes untersagt ist, könnten die betreffenden Regierungen dies als Verletzung der nationalen Souveränität ansehen. Dieser Punkt ist nach wie vor ungeklärt und immer noch Gegenstand von Diskussionen zwischen der Wirtschaft und nichtstaatlichen Organisationen.

5.1.8. Energieversorgungssicherheit

Lehnt ein Land die Berichterstattung über Zahlungen an staatliche Stellen ab, kann es sich für Betreiber der mineralgewinnenden EU-Industrie als schwieriger erweisen, vor Ort tätig zu werden, was mit entsprechenden Konsequenzen für die Öl- und Gasversorgung einhergehen kann. In der Praxis war dies jedoch bislang nicht der Fall, zumal einige Unternehmen bereits jetzt die an staatliche Stellen geleisteten Zahlungen nach Ländern aufgeschlüsselt offenlegen, ohne dass sie dies in irgendeiner Weise in ihren Aktivitäten eingeschränkt hat.

5.1.9. Soziale Auswirkungen

Innerhalb der EU ist lediglich mit begrenzten sozialen Auswirkungen zu rechnen, da die EU-Regierungen ohnehin volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen veröffentlichen, die Informationen zu den Staatseinnahmen liefern. In anderen Teilen der Welt jedoch verfügen die Bürger unter Umständen nur über begrenzte Informationen über die staatlichen Einnahmen. Die größten sozialen Auswirkungen hätte die vorgeschlagene Richtlinie somit außerhalb der EU.

6. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die Umsetzung der CBCR-Verpflichtungen überwachen. Die Auswirkungen der bevorzugten politischen Option werden einer Bewertung unterzogen, um zu prüfen, inwieweit sich die erwarteten Auswirkungen (Erhöhung der Transparenz in Bezug auf Zahlungen, Stärkung der EITI, Verbesserung des Geschäftsumfelds, Anstieg der Verwaltungskosten und Verschärfung des Wettbewerbsdrucks) tatsächlich einstellen.

