

Diese Anleitung wurde vom Internationalen Sekretariat der EITI als Orientierungshilfe für implementierende Länder zur Erfüllung des EITI-Standards herausgegeben. Wir empfehlen auch die Lektüre des EITI-Standards und sich mit dem Internationalen Sekretariat zur Klärung weiterer Details in Verbindung zu setzen. Vollständige Kontaktangaben finden sich unter www.eiti.org

Anleitung 11: Umgang mit dem Steuergeheimnis für die EITI-Berichterstattung

Zusammenfassung

Behörden, die an EITI teilnehmen, können verfassungsmässig, rechtlich bzw. durch Datenschutzbestimmungen, bei der Offenlegung von Informationen über Steuerpflichtige eingeschränkt sein. In dieser Anleitung werden, basierend auf Erfahrungen aus anderen Ländern, Herangehensweisen dargelegt, wie diese Herausforderung bewältigt werden kann.

Hintergrund

EITI schreibt den Behörden eine umfassende Beschreibung ihrer Steuereinnahmen aus der rohstoffgewinnenden Industrie vor. Alle Behörden, die wesentliche Einnahmen erzielen, müssen diese Einnahmen im vereinbarten Umfang vollständig offenlegen (Anforderung 4.2.a). Behörden, die an EITI teilnehmen, können durch das Steuergeheimnis oder aufgrund von Datenschutzgesetzen in der Offenlegung eingeschränkt sein. Diese Gesetze sehen in der Regel vor, dass Informationen über den Steuerzahler vertraulich sind und nur, sofern dies nicht anders gesetzlich geregelt ist, von der Steuerbehörde benutzt werden dürfen. Es ist möglich, dass die Regierung in manchen Fällen auf Verträge mit Öl-, Gas- oder Bergbauunternehmen eingegangen ist, die eine Offenlegung jeglicher geschäftlich sensibler Daten verbieten.

Anleitung

Für dieses Problem gibt es keine allgemein gültige Lösung – Länder haben unterschiedliche Rechtsrahmen und Verträge, die sich unterschiedlich auf die EITI-Umsetzung auswirken können und die auf unterschiedliche Weise behandelt werden müssen. Wenn Verträge eine Offenlegung der Steuerzahlungen verbieten, könnten die Vertragsparteien einvernehmlich eine Abänderung des Vertrages vornehmen oder andere Lösungen finden, die die Offenlegung von Informationen zum Zwecke des EITI-Prozesses ermöglichen.

Es wird der Multi-Stakeholder-Gruppe (MSG) empfohlen, den Rechts- und Regelungsrahmen zu überprüfen, um die spezifischen Hindernisse, die sich auf die Umsetzung der EITI auswirken können, zu ermitteln und Möglichkeiten zur Lösung dieser Probleme zu sondieren.

In einigen implementierenden Ländern können Steuerbehörden Informationen unter bestimmten Umständen freigeben. Dabei kann es sich um Ermessensspielräume aufgrund von „öffentlichem Interesse“ oder andere ähnliche Entscheidungsbefugnisse handeln. Die MSG sollte sich direkt mit diesen Behörden auseinandersetzen, um ihre Zugriffsmöglichkeiten für die benötigten Daten zu prüfen. Die MSG sollte die erwogenen Möglichkeiten und die vereinbarte Vorgehensweise hierfür dokumentieren. Aufgrund der Erfahrungen in EITI-implementierenden Ländern wird empfohlen, zur Prüfung folgende Optionen in Erwägung zu ziehen:

1. Verordnungen und Rechtsvorschriften erlassen oder ändern

In mehreren implementierenden Ländern wurde die für EITI benötigte Offenlegung mit Durchführungsverordnungen, oder durch Präsidial-, Ministerial- oder anderweitige Dekrete angeordnet. Andere haben Verordnungen und Rechtsvorschriften beschlossen oder geändert, um beispielsweise festzulegen, dass die Teilnahme an der EITI eine Ausnahme von den üblichen Steuergeheimnis- und Datenschutzbestimmungen darstellt. Dies hat sich als ein effektiver Ansatz erwiesen, obwohl das Gesetzgebungsverfahren zeitaufwändig sein und die EITI-Implementierung erheblich verzögern kann.

2. Zugang über Mittler / Dritte

Möglicherweise kann man auch über einen Intermediären oder Dritten Zugang zu den benötigten Daten erlangen. So könnte ein Statistikamt der Regierung, der Oberste Rechnungshof, ein parlamentarischer Ausschuss, Ombudsmann oder eine andere ähnliche Körperschaft dazu ermächtigt werden, die erforderlichen Daten anzufordern und dem unabhängigen Verwalter (und der Öffentlichkeit) flexibler zu beschaffen, als das über das Finanzamt möglich wäre. So könnte beispielsweise das Statistikamt oder der Oberste Rechnungshof den unabhängigen Verwalter anstellen und ihm somit einen Datenzugang ermöglichen.

3. Datenraum

Regierungsbehörden könnten gegebenenfalls einen „Datenraum“ (bzw. einen virtuellen Datenraum) für den EITI-Prozess nutzen. Datenräume werden von Behörden häufig genutzt, um ein sehr großes Volumen von vertraulichen Daten offenzulegen. Ein traditioneller Datenraum ist ein physisch sicherer Raum (in der Regel in den Räumen der Behörde, die Daten offenlegt), zu dem befugte Parteien (wie der unabhängige Verwalter der EITI) Zugang haben, um verschiedene Dokumente und weitere bereitgestellte Daten zu sichten und darüber zu berichten. In einem virtuellen Datenraum ist dasselbe Verfahren über ein Online Portal gegeben. Der unabhängige Verwalter der EITI wäre an Geheimhaltungsvereinbarungen gebunden und hätte somit nur beschränkte Möglichkeit, detaillierte Informationen durch Weiterleitung, Kopien oder Ausdrücke an Dritte weiterzugeben. Detaillierte Überprüfungen können aus rechtlichen Gründen erforderlich sein (d.h. Aufzeichnungen darüber, wer welche Version eines Dokumentes eingesehen hat).

4. Verzichtserklärung des Steuerpflichtigen

In einigen Fällen könnte sich der Steuerpflichtige für einen Verzicht auf seine Geheimhaltungs- und Datenschutzrechte entscheiden. Mehrere implementierende Länder haben alle teilnehmenden Unternehmen gebeten, sich an die Steuerbehörde zu wenden und zu ersuchen, ihre Daten einem unabhängigen Verwalter zur Verfügung zu stellen. Wenn diese Möglichkeit besteht, empfiehlt es sich, einen Vorlagebrief mit Standardtext aufzusetzen.

5. Verzichtserklärung des Steuerpflichtigen – Umgehungsmöglichkeit

In manchen Ländern ist es der Steuerbehörde aufgrund verfassungsrechtlicher und/oder gesetzlicher Einschränkungen selbst bei einer Ermächtigung durch den Steuerpflichtigen nicht möglich, Daten an den unabhängigen Verwalter freizugeben. In diesen Fällen wurde eine „Umgehungsmöglichkeit“ genutzt, bei der der Steuerpflichtige die Behörde um eine Ausfertigung seiner Unterlagen bat, die anschließend dem unabhängigen Verwalter zur Verfügung gestellt wurden. Dieser Ansatz setzt voraus, dass der Steuerpflichtige dazu berechtigt ist, eine Ausfertigung seiner Unterlagen zu bekommen. Das Abgleichverfahren kann sichergestellt werden indem die Unternehmen ihre Daten dem unabhängigen Verwalter liefern bevor die Regierungsdaten angefordert werden. Zudem ist ein Verfahren erforderlich, dass verifizieren kann, dass an den Regierungsdaten keine Änderungen vorgenommen wurden. Im australischen EITI-Pilotprojekt werden die Daten elektronisch über passwortgeschützte Dateien ausgetauscht.

Fallstudie – Peru

Die Verfassung von Peru (Artikel 2(5)) sieht für die Bürger ein Recht auf Einsicht ihrer Daten bei öffentlichen Behörden vor. Dies spiegelt sich im Transparenzgesetz 27806 wider. Allerdings sieht das Verfassungsmandat eine Ausnahme für Informationen in Steuerangelegenheiten vor (Durchführungsbestimmung Nr. 135-99-EF)¹. Darin ist vorgesehen, dass „die Höhe und Quelle des Einkommens, der Ausgaben, Steuerpflicht oder irgendwelche Daten“, die sich auf den Steuerpflichtigen beziehen, vertraulich sind und mit Ausnahme bestimmter aufgeführter Gründe (keiner davon trifft auf EITI zu) nicht offengelegt werden dürfen.

Dies machte den Zugang zu Regierungsdaten für die von Öl-, Gas- und Bergbauunternehmen gezahlte Einkommensteuer zu einer Herausforderung. Letztlich repräsentierten sie 74% der gesamten Regierungseinnahmen im EITI-Bericht 2010. Sonstige Einnahmenströme wie aus Abgaben und Nutzungsrechten gelten nicht als steuerliche Zahlungen (pagos no-tributarios) und demzufolge gab es hier bei der Offenlegung und dem Abgleich dieser Zahlen keine Schwierigkeiten.

Zur Lösung dieses Problems hat die MSG in Peru ein Verfahren entwickelt, demzufolge Unternehmen freiwillig auf ihr Recht auf Vertraulichkeit verzichten. Nach Rückgriff auf die Produktionszahlen wurden 50 Unternehmen als wesentlich und für eine Berücksichtigung im EITI-Bericht ermittelt. Es war ein erheblicher Zeitaufwand erforderlich, um diese Unternehmen anzusprechen und den EITI-Prozess zu erläutern. Die Unternehmen, die sich zu einer Teilnahme entschieden, wurden um Unterzeichnung eines rechtsverbindlichen Formulars gebeten, in dem sie:

1. Sich verpflichteten, entsprechende Einnahmen und Steuerzahlungen zu melden;
2. Auf das Recht auf Vertraulichkeit verzichteten und die Steuerbehörde (SUNAT) ermächtigten, entsprechende Einnahmen offenzulegen; und
3. Angaben, ob sie sich für eine Offenlegung auf Basis von aggregierten oder desaggregierten Zahlen entscheiden wollten.

¹ Verfügbar (automatisch ins Englische übersetzt)

<http://www.microsofttranslator.com/bv.aspx?from=&to=en&a=http://www.sunat.gob.pe/legislacion/codigo/libro2/titulo3.htm>

33 Unternehmen stimmten einer Teilnahme an diesem ersten Bericht zu. Die Teilnahme am zweiten Bericht verbesserte sich wesentlich und Peru erreichte den Compliance-Status, nachdem alle wesentlichen Zahlungen und Einnahmen belegt werden konnten.