

Stellungnahme der MSG zum bisherigen Umsetzungsstand des Piloten zum Zahlungsabgleich

Auf Anfrage des internationalen EITI Vorstands und des internationalen EITI Sekretariats beschloss die D-EITI MSG am 15.05.2020, im 3. D-EITI Bericht 2020 zum Berichtsjahr 2018 einen Piloten bezüglich des Zahlungsabgleichs umzusetzen. Der Vorschlag des internationalen Sekretariats für diesen Piloten basiert auf der bereits im EITI Standard 2016 eingeführten Option, Alternativen zum bisherigen Verfahren des Abgleichs umzusetzen. Bei gleichbleibender Qualität der Daten und gleichwertiger Kontrolle soll mit diesen Alternativen der Fokus auf die Funktion und die Kontrolle der staatlichen Systeme gerichtet und die Möglichkeit geschaffen werden, dadurch freiwerdende Ressourcen für eine Verbesserung der Systeme und anderer Bereiche der EITI Umsetzung zu verwenden. Zur Umsetzung des Piloten hat die D-EITI ein Konzept beschlossen, welches zusammen mit dem EITI Standard als Grundlage für die am 02.06.2020 von der MSG beschlossene Leistungsbeschreibung des Unabhängigen Verwalters (UV) diene.

Die Ergebnisse der Umsetzung (Arbeitsbericht des UV, Kapitelentwurf „Offengelegte Zahlungsströme und Qualitätssicherung“ und die Empfehlungen des UV) wurden am 14.01.2021 der MSG übersendet. Anschließend hat der UV seine Ergebnisse im Rahmen von zwei Treffen mit Mitgliedern der MSG erläutert und konkrete Rückmeldungen der MSG zu den Entwürfen aufgenommen. Die finalen Entwürfe wurden gemeinsam mit dieser Stellungnahme im Rahmen der 5. Sondersitzung der MSG am 12.02.2021 beschlossen.

Gemeinsame Stellungnahme der MSG

Die MSG der D-EITI dankt dem EITI-Sekretariat und dem EITI-Board für die Pilotinitiative und die Unterstützung bei deren Umsetzung im Rahmen der D-EITI. Ebenfalls dankt sie den beteiligten Verwaltungen und Unternehmen für ihre Mitarbeit und ihre Unterstützung der MSG bei der Umsetzung. Die MSG freut sich auf den weiteren Austausch über Ergebnisse des Piloten und steht dem EITI-Board, dem EITI-Sekretariat und den EITI-Partnerländern gerne für Fragen zur Verfügung.

Die MSG hat den Bericht des Unabhängigen Verwalters (UV) und die darin enthaltenen Einschätzungen zu der Qualität der berichteten Daten angenommen. Sie ist überzeugt, dass dargelegt werden konnte, dass die von den Unternehmen im Rahmen der Datenerhebung gemeldeten Angaben zu der Höhe der an staatliche Stellen geleisteten Zahlungen den auf

staatlicher Seite ordnungsgemäß verbuchten Einnahmen entsprechen. Die schriftlichen Darlegungen und ergänzenden Erläuterungen des UV haben es der MSG ermöglicht, die in den betroffenen Behörden angewendeten Verfahren, die zu Grunde liegenden Prüf- und Kontrollstandards sowie die Prüfmethodik und die Arbeitsergebnisse des UV zu verstehen und damit auch die abschließende Bewertung zur Qualität der Daten nachzuvollziehen.

Im Hinblick auf die Umsetzung des Pilotkonzepts und der durch die MSG beschlossenen Leistungsbeschreibung stellt die MSG fest, dass diese ordnungsgemäß umgesetzt wurde, wenngleich es wie bei Pilotprozessen typisch an verschiedenen Stellen noch Ergänzungs- bzw. Nachbesserungsmöglichkeiten gibt:

- Im Hinblick auf eine umfassende und verständliche Darstellung der durch den UV umgesetzten Maßnahmen und die Darstellung der staatlichen Systeme und Kontrollen hat der UV auf Grundlage von Rückmeldungen der MSG Ergänzungen direkt umgesetzt, die in das nun beschlossene finale Kapitel zum Bericht eingeflossen sind. Darüber hinaus hat die MSG weitere Themen und Bereiche identifiziert, die eine sinnvolle Ergänzung dieser Darstellung sein könnten bzw. sind, aber nicht Teil der Leistungsbeschreibung/der Untersuchungshandlungen waren. Diese Ergänzungen beziehen sich in erster Linie auf eine umfassende und verständliche Darstellung, nicht auf die Einschätzung der Datenqualität. Die MSG wird sich im Falle einer Fortführung des Piloten darüber verständigen, ob und falls ja welche dieser Themenbereiche weiter ausgeführt werden sollten, wo sie ggf. aufgenommen werden könnten oder ob weitere Ergänzungen erforderlich sind:
 - Korruptionsprävention, Anti-Korruptionsregeln und -maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung und den Unternehmen, Compliance Maßnahmen der Unternehmen,
 - weiterführende Erläuterungen zu der Rolle und den Aufgaben der Rechnungshöfe,
 - Diskussion, ob bzw. inwiefern z.B. Zahlungen zur Verbesserung der Infrastruktur und Pachtzahlungen von der Qualitätssicherung erfasst werden sollen
- Die systematische Betrachtung und Darstellung der für die Zahlungsabwicklung verantwortlichen Stellen hat aus Sicht der MSG einen eindeutigen Mehrwert für die MSG und den D-EITI Bericht geschaffen. Eine solche Darstellung war bisher nicht öffentlich verfügbar und stellt eine sehr sinnvolle Ergänzung der bisherigen Inhalte des D-EITI Berichts dar. Diese zusätzlichen Informationen, insbesondere im Zusammenhang mit ergänzenden Erläuterungen durch den UV und die zuständigen Regierungsvertreter/-innen in der MSG, ermöglichen es der MSG, Prioritäten für die zukünftige Ausrichtung der D-EITI auf fachlicher Grundlage zu diskutieren.

- Ein Teil der in der Leistungsbeschreibung angeführten Maßnahmen konnte durch den UV nicht umgesetzt werden, da entsprechende Informationen nicht öffentlich vorlagen/verfügbar waren. So sind u.a. die mit dem klassischen Zahlungsabgleich gemäß EITI Standard erfassten Bereiche der Zahlungsabwicklung nicht in öffentlichen Prüfberichten der Rechnungshöfe erwähnt worden. Die Ergebnisse des UV legen nahe, dass entsprechende Berichte nicht vorliegen, weil der vom klassischen Zahlungsabgleich nach EITI Standard abgedeckte Bereich der Zahlungsabwicklung durch die Rechnungshöfe grundsätzlich als unwesentlich bzw. nicht risikobehaftet eingeschätzt wird. Eine Bestätigung/Erläuterung dieser Annahme durch die Rechnungshöfe wäre aus Sicht der MSG eine sinnvolle Ergänzung und könnte ggf. Teil einer möglichen Weiterführung des Piloten sein. Die D-EITI steht grundsätzlich vor der Herausforderung, dass in die Abwicklung der identifizierten Zahlungen bzw. Zahlungsströme eine Vielzahl von Stellen der öffentlichen Verwaltung auf der Ebene der Finanzverwaltungen der Länder (Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer), der Gemeinden (Gewerbesteuer), der Bergbehörden (Feldes- und Förderabgabe) sowie weiterer staatlicher Organisationseinheiten (Zahlungen zur Verbesserung der Infrastruktur und Pachtzahlungen) involviert sind. Die Übertragbarkeit systembezogener Untersuchungen einzelner Stellen auf die Gesamtheit der betroffenen Stellen ist abhängig davon, ob entsprechende Gemeinsamkeiten im systematischen und organisatorischen Aufbau vorliegen. Mit Blick auf die im Rahmen des Piloten qualitätsgesicherten Zahlungen sieht die MSG diese Gemeinsamkeiten für die Finanzverwaltung der Länder gegeben und im Bericht bzw. in weiterführenden öffentlich verfügbaren Unterlagen als hinreichend transparent dargelegt. Im Bereich der Feldes- und Förderabgabe zeichnet die vom UV betrachtete Behörde für 95 % der berichteten Förderabgaben verantwortlich. Im Bereich der Gewerbesteuererhebung durch die Gemeinden sieht die MSG allerdings noch weiteren Erläuterungsbedarf im Hinblick auf die systematische und organisatorische Abwicklung. Eine allgemeine Darstellung der Finanzverwaltung der Gemeinden und ggf. ergänzende Informationen aus deren externer Prüfung können im Falle einer Fortführung des Piloten eine sinnvolle Ergänzung darstellen.

Sondervoten der Stakeholdergruppen

Die **Zivilgesellschaft** stellt fest, dass im Rahmen des Pilotprojekts eine Schwachstellenanalyse des dargestellten Systems auf Grundlage eigener empirischer Datenerhebungen nicht möglich war. Schlussfolgerungen zur tatsächlichen Wirkung der Prüfeinrichtungen sind daher nicht zu ziehen. Eine Analyse könnte z.B.

Antikorruptionsmaßnahmen oder Häufigkeit und Personalausstattung von Betriebsprüfungen durch die Finanzämter umfassen.

Die **Regierung** verweist in diesem Zusammenhang auf die schriftlichen und mündlichen Ausführungen des UV, wonach eine hinreichende Schwachstellenanalyse durchgeführt wurde. Auf deren Grundlage ist der UV unter Heranziehung international anerkannter Prüfstandards zu einem positiven Urteil zur Wirksamkeit der untersuchten Systeme gelangt. Zu beachten sei zudem, dass Schwachstellenanalysen den Rechnungshöfen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung obliegen. Betriebsprüfungen sind zudem Teil des vom Zahlungsabgleich nicht erfassten Veranlagungsprozesses und Fragen wie etwa die Personalausstattung der Behörden liegen in der haushalterischen Verantwortung der Parlamente.

Die **Privatwirtschaft** schließt sich dem Votum der Regierung an.

Fazit

Die Bewertung des angewendeten alternativen Verfahrens und der vorliegenden Ergebnisse vor dem Hintergrund der Pilotinitiative und dem EITI Standard bleibt dem EITI Board vorbehalten. Als Teilnehmerin des Pilotverfahrens und in Bezug auf die Durchführung des alternativen Verfahrens zur Qualitätssicherung hält die MSG abschließend fest:

- Der Zahlungsabgleich als Maßnahme der Qualitätssicherung ist ein zentrales Element der EITI Umsetzung. Alternative Verfahren der Qualitätssicherung zu entwickeln und umzusetzen, erfordert deshalb eine ausführliche Diskussion über die Zielsetzung und die Aufgabe der Qualitätssicherung vor dem Hintergrund des EITI Standards. Diese Diskussionen, die insbesondere zum Beschluss des Verfahrens und dessen Bewertung geführt wurden, waren herausfordernd für die MSG. Die technische und inhaltliche Unterstützung und Begleitung durch das internationale Sekretariat waren deshalb von besonderer Bedeutung. Die MSG möchte mit der Umsetzung des Piloten einen Beitrag zum Erfolg der Pilotinitiative und langfristig einen Beitrag zur Weiterentwicklung des EITI Standards leisten. Dennoch ist es wichtig festzuhalten, dass die konkrete Ausgestaltung des alternativen Verfahrens zur Qualitätssicherung an den deutschen Kontext gebunden ist. Die MSG möchte deshalb keine über die D-EITI hinausgehenden Aussagen zur Übertragbarkeit des Verfahrens treffen. Es ist der MSG vielmehr ein Anliegen, durch einen intensiven Austausch über die Erfahrungen mit der Umsetzung des Verfahrens die EITI aber auch die EITI-Partnerländer darin zu unterstützen, wesentliche Erkenntnisse aus der

Umsetzung des Piloten zu gewinnen. Die MSG steht für einen solchen Austausch jederzeit zur Verfügung.

- Die MSG wird über die Weiterführung des Piloten diskutieren und entscheiden. Ausgangspunkt ist die vom EITI Standard vorgesehene Diskussion der Empfehlungen des UV. Die MSG ist dabei weiterhin dankbar für die Unterstützung und Begleitung dieser Diskussion durch das internationale EITI Sekretariat. Über die Entscheidung der MSG zum weiteren Vorgehen wird das internationale Sekretariat und das EITI Board umgehend unterrichtet.

Sondervoten der Stakeholdergruppen zum Fazit

Die **Zivilgesellschaft** ist der Meinung, dass auf den vollständigen Abgleich der Zahlungsströme verzichtet werden könnte. Aufgrund der o.g. fehlenden empirischen Untersuchung wäre die Voraussetzung für die Qualitätssicherung jedoch Abgleiche einzelner Zahlungsströme auf Basis von zufälligen Stichproben vorzunehmen, die im weiteren Verfahren genau definiert werden müssen. Die Zivilgesellschaft ist bereit, dieses Alternativverfahren für den 4. Bericht anzuwenden.

Aus Sicht von **Regierung** und **Privatwirtschaft** sollte den Empfehlungen des UV folgend zunächst von der MSG beurteilt werden, ob der vom Zahlungsabgleich abgedeckte Bereich tatsächlich risikobehaftet ist, um sodann zu einer begründeten Entscheidung hinsichtlich der zukünftigen Ausgestaltung der Qualitätssicherung zu kommen. Nur so sehen sie ein EITI Standard konformes und auf international anerkannten Prüfstandards basierendes Vorgehen gewährleistet.

Das Pilotprojekt hat aus Sicht der **Zivilgesellschaft** ergeben, dass die Anstrengungen der D-EITI im Bereich der Systematischen Offenlegung fortgeführt werden sollten. Fragen der Transparenz und deren Grenzen, etwa in der Verfügbarkeit von Informationen zu Prüfverfahren und der öffentlichen Zugänglichkeit von Prüfberichten sollten nach Auffassung der Zivilgesellschaft noch umfassender in die Arbeit der Arbeitsgruppe Systematische Offenlegung einfließen.