

Der Schattenfinanzindex: eine Einführung

Der Schattenfinanzindex (Financial Secrecy Index, FSI) wirft ein neues Licht auf die globalen Finanzmärkte. Er hilft zu verstehen, wie Geheimhaltungs- und Verdunkelungspraktiken im Finanzwesen, illegale Finanzströme und Korruption zusammenhängen und funktionieren. Zum ersten Mal wird beleuchtet, wie ein weltweites Netz von Steuer- bzw. Verdunkelungsoasen¹ illegale Finanztransaktionen und internationale Steuerflucht systematisch unterstützt und die dafür notwendige Infrastruktur anbietet.

Was zum Vorschein kommt

Das *Stolen Asset Recovery*-Programm (StAR) der Weltbank veröffentlichte im Juni 2007 Schätzungen, wonach sich der Gesamtwert der grenzübergreifenden illegalen Finanzströme² auf jährlich 1.000 bis 1.600 Milliarden US\$ beläuft³. Rund die Hälfte dieses Betrags stammt aus Entwicklungs- und Schwellenländern. Jüngere Schätzungen zeigen, dass die illegalen Finanzströme allein aus den Entwicklungsländern jährlich zwischen 800 und 1.060 Milliarden US\$ ausmachen⁴. Das *Netzwerk Steuergerechtigkeit* hat vorsichtig geschätzt, dass Regierungen weltweit jährlich ungefähr 250 Milliarden US\$ an Steuereinnahmen verlieren, weil wohlhabende Privatpersonen ihr Vermögen in Schattenfinanzplätzen angelegt haben⁵. Und die britische NRO Christian Aid schätzt, dass den Entwicklungsländern alleine durch die aggressiven Steuervermeidungspraktiken international tätiger Wirtschaftsunternehmen jedes Jahr Steuereinkünfte im Wert von 160 Milliarden US\$ entgehen⁶. Relativ überschaubar wirken dagegen die Entwicklungshilfezahlungen der reichen Länder – sie betragen rund 100 Milliarden Dollar pro Jahr – gegenüber den Verlusten, die die ärmeren Länder durch illegale Finanztransfers und internationale Steuerflucht erleiden.

Diese enormen Summen sind kein Zufall, sie werden durch ein gemeinsames Element erst möglich: Geheimhaltungs- und Verdunkelungspraktiken im globalen Finanzsystem. Die Finanzplätze dieser Welt stehen in wachsender Konkurrenz zueinander und überbieten sich gegenseitig in „Innovationsfreude“ für immer ausgefeiltere Mechanismen finanzieller Geheimhaltung und Verdunkelung, um Gelder jeglicher Art und Herkunft anzuziehen. Dabei ist eine globale Industrie entstanden, die illegale

¹ Zu diesen Begriffen besteht keine allgemein anerkannte Definition. Das Netzwerk Steuergerechtigkeit zieht die Begriffe „Verdunkelungsoase“ und „Schattenfinanzplatz“ dem Begriff der „Steueroase“ vor, verwendet aber alle drei synonym. Die englische Entsprechung ist die der *secrecy jurisdiction*. Diese wird vom Netzwerk Steuergerechtigkeit definiert als „Gebiete die mit Absicht Regulierung zum primären Vorteil und Gebrauch derer schaffen, die nicht innerhalb ihres geographischen Zuständigkeitsbereichs ansässig sind. Diese Regulierung ist spezifisch darauf zurecht geschnitten, die Gesetze oder Regulierung eines anderen Gebietes zu untergraben. Um deren Gebrauch zu erleichtern erzeugen Verdunkelungsoasen einen durchdachten, gesetzlich verbrieften Schleier aus Geheimhaltungspraktiken der sicherstellt, dass jene die von außerhalb der Verdunkelungsoase die Regulierung gebrauchen dabei nicht identifiziert werden können.“

² www.taxjustice.blogspot.com/2009/09/illicit-financial-flows-and-capital.html.

³ <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Star-rep-full.pdf>.

⁴ www.gfip.org/storage/gfip/economist%20-%20final%20version%201-2-09.pdf.

⁵ www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Briefing_Paper_-_The_Price_of_Offshore_14_MAR_2005.pdf.

⁶ www.christianaid.org.uk/ActNow/the-big-tax-return/nothing-to-declare.aspx.

le Finanzflüsse und Steuerflucht gezielt fördert, ermöglicht und umwirbt – zum Schaden des Gemeinwohls und der Ärmsten dieser Welt.

Als wäre dies nicht schon genug, haben Geheimhaltungs- und Verdunkelungspraktiken im Finanzsektor auch weitere schädliche Auswirkungen auf das internationale Finanzsystem. Sie bringen Verzerrungen internationaler Investitions- und Handelsströme mit sich und schaffen ein günstiges Klima für eine ganze Reihe krimineller Aktivitäten, die den BürgerInnen in den Industrieländern genauso schaden wie in den Entwicklungsländern: Dazu zählen Steuerhinterziehung, Betrug, Insidergeschäfte, Veruntreuung, das Unterschlagen von Unterhaltszahlungen, Geldwäsche, das Umgehen von Finanzmarktregulierung, etc – die Liste lässt sich beliebig fortsetzen.

Planet Erde, wir haben ein Problem.

Wer sind die wahren Verantwortlichen?

Der **Schattenfinanzindex** (*Financial Secrecy Index, FSI*) untersucht 60 Verdunkelungsoasen – ein Begriff, den wir der gebräuchlicheren Bezeichnung Steueroase oder Steuerparadies vorziehen (siehe Fußnote 1). Diese zentralen Drehscheiben der globalen Finanzmärkte bieten nicht nur Steuervergünstigungen an, sondern schirmen diejenigen, die davon profitieren wollen, auch vor den Gesetzen, Auflagen und Regulierungsvorschriften anderer Staaten ab. Ihnen allen gemein sind rechtlich verankerte Geheimhaltungs- und Verdunkelungsmechanismen im Finanzwesen.

Zurzeit existieren zahlreiche Datenbanken und statistische Indizes, um Korruption und andere Probleme der Regierungsführung *innerhalb* einzelner Länder zu messen. Das Kerngeschäft der Verdunkelungsoasen und Schattenfinanzplätze hingegen besteht darin, illegale und sozial schädliche Aktivitäten *anderswo* zu ermöglichen. Es hilft deshalb wenig bis gar nichts, den Blick nur auf Vorgänge im Inneren der Staaten zu richten. Geheimhaltungsregeln und Verdunkelungspraktiken gilt es im globalen Zusammenhang zu untersuchen.

Bis heute war es unmöglich, die dunkelsten und gefährlichsten Winkel des internationalen Finanzsystems zu benennen oder in einer internationalen Rangliste zu verorten. Der FSI ändert das. Er zeigt auf, welche Finanzplätze weltweit am meisten zu Intransparenz und Verdunkelung im internationalen Finanzsystem beitragen. Damit wird deutlich, wo dringender globaler politischer Handlungsbedarf besteht.

Der FSI kombiniert zwei Messverfahren, ein qualitatives und ein quantitatives. Die qualitative Untersuchung analysiert existierende Gesetze, Regulierungsvorschriften sowie internationale Abkommen, um zu bestimmen, wie intransparent ein Finanzplatz ist und wie sehr er sich daher zur Verheimlichung illegaler Transaktionen und Steuerhinterziehung eignet. Die Bewertung erfolgt in Form eines Intransparenzwertes, der das Mass an Geheimhaltung ausdrückt. Je höher der Wert, desto intransparenter ist der Finanzplatz. Die zweite, quantitative Messung gewichtet den Intransparenzwert anhand der Grösse des Finanzplatzes und seiner Bedeutung auf den globalen Finanzmärkten. Damit entsteht ein Maß, das qualitative und quantitative Ergebnisse miteinander in Beziehung setzt und die Grundlage des Schattenfinanzindex bildet⁷.

⁷ Details zur Berechnungsmethode finden sich hier: <http://www.financialsecrecyindex.com/documents/FSI-Methodology.pdf>.

Was zeigt der neue Index?

Zu lange haben Regierungen und zivilgesellschaftliche Organisationen sich auf Teilprobleme von geringer Reichweite fokussiert, während das Gesamtproblem aus dem Blick geriet. Das Augenmerk richtete sich zum Beispiel auf die Finanzierung von Terrororganisationen und eng gefasste Formen der Geldwäsche. Probleme mit viel weiterer Verbreitung, wie etwa Steuerhinterziehung und missbräuchliche Manipulation von Einfuhr- und Ausfuhrpreisen, blieben dagegen unbeachtet, den jüngsten, zögerlichen Vorstößen der G-20 und der OECD zum Trotz⁸. Diese viel grösseren Missstände haben jedoch denselben Hintergrund wie die grenzübergreifende Finanzierung von Terrororganisationen und Drogenkartellen. Auch sie können ihre grenzüberschreitenden Finanztransfers nur im Zwielicht der Verdunkelungs- und Geheimhaltungspraktiken der Schattenfinanzplätze verbergen. Das eine zu geißeln, das andere aber zu ignorieren, geht am Kern des Problems vorbei.

Um gegen diese Probleme erfolgreich vorgehen zu können, müssen sie bei der gemeinsamen Wurzel gepackt werden: den Verdunkelungs- und Geheimhaltungsmechanismen der Schattenfinanzplätze. Ein neuer Index, der die geheimniskrämerischsten Finanzplätze offenlegt und in im internationalen Vergleich bewertet, ist darum unerlässlich. Der FSI ist dieser neue Index.

Der FSI identifiziert nicht nur die Hauptanbieter finanzieller Verdunkelungsmechanismen; er eröffnet auch ganz neue Diskussionsfelder und Analysemöglichkeiten. Drei Beispiele sollen das verdeutlichen.

Geheimhaltung

Über Jahrzehnte war der Glaube weit verbreitet, das Bankgeheimnis – wie etwa in Luxemburg, Österreich und der Schweiz praktiziert – sei das Fundament finanzieller Verdunkelungs- und Geheimhaltungspraktiken. Das ist jedoch zu kurz gegriffen. Selbstverständlich spielt das Bankgeheimnis eine wichtige Rolle, aber eine ganze Reihe von Finanzplätzen, vor allem im angelsächsischen Raum, nutzen andere Mechanismen, die denselben Zweck erfüllen. Zum Beispiel Trusts⁹ oder bestimmte Arten anonymer Unternehmen¹⁰, wie sie in den USA etwa der Bundesstaat Delaware anbietet: auf weit perfidere und effektivere Weise als das Bankgeheimnis werden diese eingesetzt, um die wahren Eigentümer und wirtschaftlich Berechtigten zu verheimlichen. Der FSI richtet die Aufmerksamkeit deshalb nicht nur auf Finanzplätze wie Luxemburg und die Schweiz, die sich auf das Bankgeheimnis stützen, sondern auch auf solche wie Delaware and die Cayman Inseln, die sich auf die genannten und weitere Alternativen spezialisiert haben.

Korruption

Das bekannteste Mass zur Bestimmung von Korruption ist der von *Transparency International* herausgegebene Korruptionswahrnehmungsindex (*Corruption Perceptions Index*, CPI). Der CPI stellt in erster Linie auf Bestechung im öffentlichen Sektor ab. Die Entwicklungsländer Afrikas und anderer ärmerer Erdteile werden auf der internationalen CPI-Rangliste als die "korrumptesten" aufgeführt –

⁸ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Die OECD hat nach dem Gipfeltreffen der G-20 im April 2009 eine "schwarze Liste" der Steueroasen erstellt – und vielen wirklichen Steuer- bzw. Verdunkelungsoasen eine weisse Weste attestiert. In einer Analyse zeigt das Netzwerk Steuergerechtigkeit bessere Ansätze auf (www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Tax_Information_Exchange_Arrangements.pdf).

⁹ www.taxjustice.blogspot.com/2009/07/in-trusts-we-trust.html.

¹⁰ www.taxresearch.org.uk/Blog/2008/04/18/the-delaware-llc-its-got-to-go/.

obwohl sie die *Hauptleidtragenden* illegaler Kapitalströme im jährlichen Umfang von 800 bis 1.100 Milliarden US\$ sind. Die Länder hingegen, deren Finanzplätze diese Schwarzgeldflüsse *erhalten* (Grossbritannien, Luxemburg, die Schweiz, Singapur und viele andere), können frohlocken: Sie werden als praktisch "korruptionsfrei" geadelt. Das zeigt, dass ein umfassenderes Bild davon Not tut, was Korruption eigentlich bedeutet.

Ein Beispiel: Für Unternehmen, die im Ausland investieren möchten, ist es durchaus nützlich zu wissen, dass etwa Nigeria zu den korruptesten Ländern der Welt gezählt wird. Der nigerianischen Bevölkerung nützt dies allerdings wenig. Sie braucht viel mehr Informationen: *wo* ihr Geld hin fließt, *wie* es das Land verlässt und *wer* dazu die notwendige Beihilfe leistet. Der nigerianische Diktator Sani Abacha liess vor seinem Tod Milliardenbeträge aus den Öleinnahmen des Landes auf seinen Privatkonten im Ausland verschwinden. *Wo* aber befanden sich diese Konten? *Wer* half ihm dabei, sein Vermögen auf Auslandskonten zu schaffen? *Welche* Finanzplätze passierte das Geld, bevor es an seinem Zielort ankam? Abacha steht für die Nachfrageseite der Korruption. London, Zürich und andere Schattenfinanzplätze sorgen für das entsprechende Angebot.

Der FSI stellt erstmals eine internationale Rangliste der Finanzplätze zusammen, die für die "Angebotsseite" der Korruption verantwortlich sind. Er eröffnet neue Perspektiven auf Korruption und illegale grenzübergreifende Finanzströme.

Marktintegrität

Fairer internationaler Handel kann im Prinzip einen wichtigen Beitrag zum Wirtschaftswachstum und zur Verteilung des globalen Wohlstandes leisten – nur ist es bisher nicht so gekommen. Intransparenz bzw. Verdunkelungs- und Geheimhaltungspraktiken im Finanzwesen gehören zu den wesentlichen Ursachen, weshalb Märkte – weltweit und vor allem in Entwicklungsländern – nicht so funktionieren, wie sie sollten.

Geheimhaltungspraktiken behindern den freien Informationsfluss und verhindern so, dass Investoren die bestmöglichen Entscheidungen treffen und Ressourcen optimal eingesetzt werden. Sie verzerren die Märkte, weil Investitionen und Finanzmittel nicht mehr dahin fließen, wo sie am produktivsten wären, sondern dorthin, wo sie von der grössten Geheimhaltung profitieren. Geheimhaltungsregeln in Finanzangelegenheiten geben Unternehmen einen Anreiz, zum Zweck der Steuervermeidung und -hinterziehung hochkomplexe und undurchsichtige Finanzkonstruktionen zu schaffen. Die Komplexität dieser Konstrukte behindert eine effektive Regulierung und verschleiert, wo in einem Unternehmen mögliche Risiken verborgen liegen. Indem der FSI die Anbieter von Geheimhaltungsstrukturen identifiziert, beleuchtet er auch jene Verdunkelungsoasen, welche die ärmsten Teile der Weltbevölkerung um den möglichen Nutzen des internationalen Handels bringen.

Ein Analysewerkzeug und eine Einladung

Der FSI ist nicht nur ein ganz neues Analysewerkzeug, sondern auch eine Einladung. Zivilgesellschaftliche Gruppen, PolitikerInnen, Unternehmen, AkademikerInnen und andere sind eingeladen, das Problem des globalen Schattenfinanzsystems und der illegalen Finanzströme wahrzunehmen und sich für dessen Reform einzusetzen.