

Die Methodik des Schattenfinanzindex

Der Schattenfinanzindex (Financial Secrecy Index, FSI) identifiziert und gewichtet Steueroasen (bzw. Verdunkelungsoasen¹) anhand des jeweiligen Ausmaßes der Intransparenz im Finanzwesen und ihres Anteils am globalen Markt für internationale Finanzdienstleistungen. Die folgenden Anmerkungen erläutern das Zustandekommen des Index.

Inhalt

| | |
|--|---|
| Zusammenfassung | 1 |
| Welche Steuer-/Verdunkelungsoasen sind einbezogen? | 2 |
| Wie wurde der <i>Intransparenzwert</i> bestimmt? | 2 |
| Tabelle 1: Die zwölf Indikatoren des Intransparenzwertes | 3 |
| Wie wurden die globalen Gewichtungen bestimmt? | 4 |
| Daten | 4 |
| Berechnung | 5 |
| Konsequenzen und Folgerungen | 6 |

Zusammenfassung

Der Schattenfinanzindex (*Financial Secrecy Index, FSI*) nutzt eine Kombination aus qualitativen und quantitativen Daten, um ein objektives Maß für die Beteiligung eines Finanzplatzes am globalen Problem finanzieller Geheimhaltungs- und Verdunkelungspraktiken zu erhalten.

Qualitative Daten wurden aus Gesetzen und Regulierungsvorschriften, dem Grad der Beteiligung an Informationsaustauschprozessen und anderen nachprüfbar Quellen gewonnen und werden verwendet, um den sogenannten **Intransparenzwert** (*Opacity Score*) für jedes Gebiet zu ermitteln.

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 *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.“

Verdunkelungsoasen mit dem höchsten Intransparenzwert sind hinsichtlich der dort ermöglichten Aktivitäten undurchsichtiger, in geringerem Maße am Informationsaustausch mit anderen staatlichen Behörden beteiligt und weniger im Einklang mit internationalen Normen der Geldwäschebekämpfung. Ein Schattenfinanzplatz wird durch den Mangel an Transparenz und den fehlenden Willen zur Beteiligung an einem effektiven Informationsaustausch attraktiver für illegale Finanztransfers (Schwarzgeldflüsse) und für die Verschleierung krimineller und korrupter Machenschaften.

Quantitative Daten werden verwendet, um die **globale Gewichtung** (*Global Scale Weighting*) für jede Verdunkelungsoase zu bestimmen, entsprechend ihres Anteils am weltweiten Gesamtmarkt für grenzüberschreitende Finanzdienstleistungen. Dafür haben wir öffentlich zugängliche Zahlen über den Handel mit internationalen Finanzdienstleistungen der Staaten und Territorien genutzt. Wo es aufgrund fehlender Daten notwendig war, folgen wir der Methodologie des Internationalen Währungsfonds, um ausgehend von bekannten Bestandsgrößen Hochrechnungen vorzunehmen und die daraus resultierenden Stromgrößen zu schätzen. Finanzplätze mit der höchsten Gewichtung sind solche, die den größten Anteil am Markt für Finanzdienstleistungen für nicht-Ansässige haben (auch: grenzüberschreitende Finanzdienstleistungen oder internationale Finanzdienstleistungen).

Der Intransparenzwert und die globale Gewichtung werden anschließend kombiniert, um den Schattenfinanzindex zu berechnen (Details siehe unten), welcher Verdunkelungsoasen nach dem Ausmaß ihrer Intransparenz und dem Gewicht ihres Handels mit internationalen Finanzdienstleistungen auflistet.

Ein Finanzplatz mit einem größeren Anteil am globalen Markt für internationale Finanzdienstleistungen und einem hohen Maß an Transparenz (niedriger Intransparenzwert) kann die gleiche Gesamtbewertung erhalten wie eine kleinere, jedoch intransparentere Verdunkelungsoase. Die Gründe hierfür sind klar – das Ranking spiegelt nicht nur Informationen darüber wider, welches die intransparentesten Finanzplätze sind, sondern auch deren Bedeutung im globalen Maßstab.

So liefert der Schattenfinanzindex eine Antwort auf die Frage, für wie viel Schaden jede Verdunkelungsoase denn tatsächlich verantwortlich ist, indem sie für internationale Finanzdienstleistungen ein intransparentes Geschäftsfeld bereitstellt und somit illegale Finanztransfers ermöglicht und befördert, einschließlich der damit einhergehenden Schäden für ganze Volkswirtschaften und Gemeinwesen.

Welche Verdunkelungsoasen sind einbezogen?

Der FSI deckt alle 60 Staaten und Territorien ab, die im *Mapping the Faultlines*-Projekt aufgezählt werden².

Der Ansatz von *Mapping the Faultlines* überwindet die Auswahldefizite der Schwarzen Liste der OECD³ (2000) und der eher willkürlichen Zusammenstellung der Schwarz/Grau/Weiß-Listen, die von der OECD 2009 publiziert wurden. So beinhalten die letztgenannten Listen weder das Vereinigte Königreich (obwohl die Londoner City allgemein als ein Schlüsselakteur im Schattenfinanzsystem angesehen wird) noch die USA (wo regelmäßig die Transparenzanforderungen in einer Reihe von Bundesstaaten wie etwa Delaware, Nevada und Wyoming debattiert werden).

² Vgl. www.secrecyjurisdictions.com/researchreports/identifyingjsi.

Mapping the Faultlines bedient sich einer Reihe bestehender Listen über ein Phänomen, das unterschiedlich etwa als Steueroase, Offshore-Finanzzentrum oder Verdunkelungsoase bezeichnet wird, und behandelt jede dieser Listen gleich.

Wie wird der Intransparenzwert bestimmt?

Der FSI nutzt 12 Indikatoren (siehe Tabelle 1), um den *Intransparenzwert* für jede Verdunkelungsoase zu bestimmen. Wir haben den Messprozess anhand von Daten vorgenommen, die transparent und nachprüfbar sind. Alle Quelldaten sind verfügbar, jeweils mit Anmerkungen und weiterführenden Hinweisen darüber, wie und warum diese für die Bildung der Indikatoren verwendet wurden (siehe www.secrecyjurisdiction.com).

Die Indikatoren werden aus qualitativen Daten gespeist, die allesamt auf Quelldokumente zurückgeführt werden können, einschließlich der Gesetzestexte, Regulierungsvorschriften, internationalen Abkommen und relevanten Evaluationen internationaler Organisationen. Die Daten wurden außerdem von Experten mit Fachkenntnis über die jeweiligen Finanzplätze überprüft und ausgewertet.

Transparenzboni wurden für solche Indikatoren vergeben, für die uns Anhaltspunkte vorliegen, dass der Finanzplatz transparent ist und/oder akzeptable Standards internationaler Kooperation einhält. Pro Indikator haben wir nur einen Transparenzbonus vergeben. So wurde etwa Staaten und Territorien, in denen das Bankgeheimnis nicht gesetzlich geschützt ist (erster Indikator, vgl. Tabelle 1), ein Transparenzbonus gutgeschrieben. Bei zwölf Indikatoren beträgt die maximale Summe an erreichbaren Transparenzboni also zwölf, bei keinerlei positiver Bewertung ist die Summe Null.

Anschließend wurde diese Summe in einen prozentualen Intransparenzwert umgerechnet. Aus 12 Transparenzboni ergibt sich ein prozentualer Transparenzwert von 100, aus Null Transparenzboni ergeben sich Null Prozent Transparenzwert. Um von diesem Zwischenergebnis auf den **Intransparenzwert** zu kommen, ist lediglich die Subtraktion von 100 nötig: aus 100 wird Null, und aus Null wird 100.

Je höher der resultierende Intransparenzwert, desto weniger transparent und kooperativ wird der Finanzplatz bewertet. Wenn umgekehrt alle 12 Kernindikatoren eines Finanzplatzes als transparent bewertet würden, ergäbe dies einen Intransparenzwert von Null. Das würde bedeuten, dass der Finanzplatz als vollkommen transparent und kooperativ im internationalen Informationsaustausch bewertet wurde (und infolgedessen nicht mehr als Verdunkelungsoase gewertet würde).

Eine Ausnahme bildet der Indikator Nummer 7, der sich auf zivilgesellschaftliche Forschung bezieht. Hier konnten Finanzplätze einen Teil-Transparenzbonus erhalten wenn sie sich nur teilweise kooperativ verhalten haben. Im Fall von Beteiligungen an Steuerinformationsaustauschabkommen (Indikator 9) wird das OECD Minimum von zwölf Abkommen als viel zu niedrig angesehen. Stattdessen wurde ein Grenzwert von 60 bilateralen Abkommen (entweder Doppelbesteuerungsabkommen oder Steuerinformationsaustauschabkommen) festgelegt.

³ Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Tabelle 1: Die zwölf Indikatoren des Intransparenzwertes

| Indikator Nr. | Indikatoren nach Thema |
|---|---|
| Kenntnis wirtschaftlichen Eigentums | |
| 1 | Gibt es kein gesetzliches Bankgeheimnis (d.h. gibt es kein gesetzlich geschütztes Recht auf das Bankgeheimnis)? |
| 2 | Gibt es ein öffentliches Register für Trusts und Stiftungen? |
| 5 | Sind Details über das wirtschaftliche Eigentum eines Unternehmens für weniger als 10 US\$ online verfügbar? |
| 6 | Werden Details über das wirtschaftliche Eigentum eines Unternehmens an eine zuständige Behörde übermittelt und zuverlässig aktualisiert? |
| Schlüsselaspekte der Regulierung der Unternehmenstransparenz | |
| 4 | Sind die Jahresabschlüsse eines Unternehmens für jeden gegen eine Gebühr von weniger als 10 US\$ zugänglich? |
| 11 | Verhindert der Finanzplatz die grenzüberschreitende Verlegung des Registersitzes eines Unternehmens? |
| 12 | Verhindert der Finanzplatz das Gründen von Protected-Cell-Unternehmen auf seinem Hoheitsgebiet? |
| Internationale Kooperation | |
| 3 | Beurteilt die internationale Organisation für Geldwäschebekämpfung (FATF) die Umsetzung ihrer 49 Empfehlungen zu mindestens 90% als „überwiegend umgesetzt“ (largely compliant) und keine ihrer Empfehlungen als „nicht-umgesetzt“ (non-compliant)? |
| 7 | Hat sich der Staat oder das Territorium 2009 an der Umfrage des Netzwerk Steuerrechtlichkeit beteiligt (1=beide Fragebögen; 0,5=ein Fragebogen)? |
| 8 | Beteiligt sich das Gebiet vollständig am Automatischen Informationsaustausch (der Europäischen Zinssteuerrichtlinie)? |
| 9 | Hat das Gebiet wenigstens 60 bilaterale Abkommen mit einer weitgefassten Klausel zum Informationsaustausch in allen Steuerfragen abgeschlossen (Doppelbesteuerungsabkommen, DBA; oder Abkommen über den Austausch von Informationen im Steuerbereich / <i>Tax Information Exchange Agreements</i> , TIEA) |
| 10 | Haben die Behörden des Finanzplatzes effektiven Zugang zu Bankinformationen zum Zweck des Informationsaustauschs? |

Sobald für jeden Finanzplatz der Intransparenzwert bestimmt wurde, haben wir die Ergebnisse quadriert um Unterschiede in der Transparenz einzelner Finanzplätze stärker zu betonen. Diese Hervorhebung ist wichtig, wenn man bedenkt, dass bereits geringe Unterschiede bei den angebotenen Geheimhaltungspraktiken zu bedeutenden Volumenverschiebungen von Anlagevermögen führen können. Schließlich wurden die Werte durch eine Division mit 100 normalisiert, was Werte zwischen 0 (absolut transparent) und 100 (absolut intransparent) für die Intransparenzkomponente des Index ergibt.

Wie wird die globale Gewichtung bestimmt?

Um die Verdunkelungsoasen gemäß ihres Grades an Intransparenz und ihrer relativen Bedeutung auf den globalen Finanzmärkten zu gewichten, haben wir die Gewichtungen globalen Maßstabs (kurz: globale Gewichtungen) eingeführt. Diese bestimmen die Rolle jedes Finanzplatzes bei der globalen Bereitstellung von Finanzdienstleistungen für nicht-Ansässige, oder in anderen Worten: die globale Gewichtung zeigt an, wie bedeutend ein internationaler Finanzplatz ist.

Die globale Gewichtung basiert auf öffentlich zugänglichen Daten über den Handel mit internationalen Finanzdienstleistungen eines jeden Finanzplatzes. Wo das wegen fehlender Daten notwendig war, folgten wir der Methodik des Internationalen Währungsfonds (IWF), um von Bestandsgrößen ausgehend Hochrechnungen daraus resultierender Flussgrößen zu schätzen.

Dies erlaubt es uns, das Gewicht jedes Finanzplatzes im globalen Handel mit internationalen Finanzdienstleistungen zu bestimmen. Wenn dies anschließend mit dem *Intransparenzwert* (bzw. dem Wert der Intransparenzkomponente) kombiniert wird, erhalten wir ein Maß der Beteiligung eines Finanzplatzes am globalen Problem des Schattenfinanzsystems: den **Schattenfinanzindex**.

Daten

Wir beginnen mit den besten verfügbaren Daten auf international vergleichbarer Ebene. Die bevorzugte Quelle sind Statistiken des IWF zur Zahlungsbilanz (Balance of Payments Statistics, BOPS). Für 2006, das Jahr mit den meisten verfügbaren Daten, umfassen die BOPS 113 Gebiete mit Zahlen zu den Exporten und 123 Finanzplätze mit Zahlen zu den Importen. Anerkannter Forschungsarbeit⁴ des IWF folgend ergänzen wir die fehlenden Daten für den Handel mit Finanzdienstleistungen für weitere Finanzplätze, indem wir von Daten über Bestände von Finanzanlagen ausgehend hochrechnen.

Daten zu Beständen von Finanzanlagen und -verbindlichkeiten entnehmen wir zwei Quellen des IWF: dem *Coordinated Portfolio Investment Survey (CPIS)* und der Statistik zum Auslandsvermögensstatus (*International Investment Position, IIP*), wobei letztere Teil der BOPS ist. CPIS Daten decken 77 Gebiete für Wertpapiervermögen und 242 Finanzplätze für Wertpapierverbindlichkeiten ab, die von gemeldeten Vermögen abgeleitet werden. IIP Daten für 2006 decken 112 Finanzplätze ab und wurden gefiltert (wiederum Zomoré 2007 folgend), um ausländische Direktinvestitionen, Zentralbankreserven und alles weitere Kapital auszuschließen, über das Regierungen und Währungsbehörden verfügen.

Wir verbessern die Hochrechnung des IWF, indem wir eine Datenserie statt eines einzelnen Jahres für die Extrapolation heranziehen, was mithin marginal korrektere Schätzungen von Finanzströmen ausgehend von Bestandsgrößen erlaubt. Dort, wo Finanzflüsse nach eigenen Angaben eines Finanzplatzes geringer sind als nach Auskunft anderer im Rahmen bilateraler Positionen des CPIS, nehmen wir letztere als die wahrscheinlich Zutreffenderen an.

Berechnung

Mit einem vollständigen Datensatz über die Finanzströme folgen wir Zomoré (2007) bei der Messung der relativen Offenheit gegenüber dem Handel mit Finanzdienstleistungen, definiert als die Summe der

⁴ Zomoré, Ahmed 2007: Concept of Offshore Financial Centers: In Search of an Operational Definition (IMF Working Paper), Washington, DC.

Exporte und Importe von Finanzdienstleistungen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt des Finanzplatzes. Das Ergebnis ist eine Rangliste der Finanzplätze, die der Liste der üblichen Verdächtigen ähnelt. Typischerweise liegen kleine Volkswirtschaften (oft Inseln) vorn, die sich auf die Bereitstellung von Finanzdienstleistungen für nicht-Ansässige spezialisiert haben.

Allerdings tauschen wir danach den Nenner aus. Anstatt auf den Anteil von Finanzdienstleistungen am Bruttoinlandsprodukt abzuheben, betrachten wir die Beteiligung eines Finanzplatzes am gesamten globalen Handel mit Finanzdienstleistungen. Dies erlaubt es uns, die globale Bedeutung eines jeden Gebietes zu bestimmen: es entsteht eine globale Gewichtung. Kaum eine Überraschung ist es, dass die daraus hervorgehende Liste von den „Big Players“ dominiert wird – nicht unbedingt von jenen Gebieten mit dem höchsten Spezialisierungsgrad ihrer Wirtschaft, aber von denen, deren Anteil an der globalen Bereitstellung grenzüberschreitender Finanzdienstleistungen am größten ist.

Es ist zu beachten, dass diese Gewichtung allein keine Aussagen über unangemessenes Verhalten von Finanzplätzen zulässt. Jenen am oberen Ende dieser Liste sollte wohl zu Ihrem Erfolg im Bereich internationaler Finanzdienstleistungen gratuliert werden (auch wenn sie sich das Maß der relativen Offenheit ansehen und berücksichtigen sollten, wie sehr sie sich von diesem riskanten Sektor abhängig machen).

Erst im folgenden Schritt, kombiniert mit dem *Intransparenzwert*, wird aus diesem Ranking der Schattenfinanzindex erstellt, der tatsächlich ein Maß des potentiellen Schadens angibt, der durch den jeweiligen Finanzplatz hervorgerufen wird.

Konsequenzen und Folgerungen

Verdunkelungsoasen schaffen ein Umfeld, das illegale Finanztransfers und Steuerhinterziehung ermöglicht und anregt. Von Seiten internationaler Organisationen sind einige Fortschritte bei der Bekämpfung dieses kriminalitätsförderlichen Klimas gemacht worden, indem z.B. Abkommen über den steuerlichen Informationsaustausch mit Passagen ergänzt wurden, die das nationale Bankgeheimnis überwinden. Fortschritte gab es auch darin, Verdunkelungsoasen zu Abkommen über den steuerlichen Informationsaustausch zu bewegen, obgleich der untere Schwellenwert der OECD im April 2009 außerordentlich niedrig angesetzt wurde.

In der Bekämpfung anderer Formen finanzieller Verdunkelungs- und Geheimhaltungspraktiken wurden jedoch bislang nur geringe oder gar keine Fortschritte gemacht. So werden Trusts nach wie vor in beträchtlichem Umfang dazu genutzt, zum Zweck der Steuerhinterziehung komplexe Eigentumsverhältnisse zu schaffen. Ganz ähnlich werden Unternehmen aus Schattenfinanzplätzen benutzt, um die Offenlegung von Eigentumsverhältnissen zu verhindern. Protected-Cell-Unternehmen (PCC) sind in vielen Verdunkelungsoasen zugelassen und wurden mit dem Vorzug beworben, dass man *„durch sie etwas erzeugen kann, was andere eine undurchdringliche Mauer gegen Gläubiger und neugierige Augen genannt haben.“* Der FSI wählt eine Reihe von Indikatoren aus, um den unterschiedlichen Wegen Rechnung zu tragen, auf denen missbräuchliche Praktiken durch Verdunkelungsoasen befördert werden.

Der FSI soll beleuchten, wie Verdunkelungsoasen die Transparenz der globalen Finanzmärkte untergraben. Das Ranking der Steuer- bzw. Verdunkelungsoasen nach Bedeutung und Intransparenz, so hoffen wir, wird einen „Scham-Effekt“ haben. Denn Finanzzentren leben zu allererst von ihrem guten Ruf, und der könnte von einem hohen *Intransparenzwert* beschädigt werden. Sofern das der Fall ist, sollte es als Anreiz für Reformen verstanden werden.

Das Vergabeverfahren von *Transparenzboni* für gute Praktiken soll Verdunkelungsoasen dazu ermutigen, mehr Transparenz zu schaffen. Gebiete mit einem größeren *Intransparenzwert* können ihren Rang verbessern, indem sie Transparenzhindernisse abbauen. So können sie z.B. die Gesetzgebung zum Bankgeheimnis abschaffen oder die Offenlegung wirtschaftlicher Eigentumsstrukturen einführen. Der FSI soll regelmäßig überarbeitet und alle zwei Jahre neu veröffentlicht werden. *Transparenzboni* werden immer dann vergeben, wenn ein Finanzplatz sich nachweislich hin zu größerer Transparenz bewegt.

Die detaillierten Analysen, die dem Index zu Grunde liegen, wie auch die Verfahren zur Datenerhebung und –bewertung sind auch als eine wertvolle Quelle für Regulierungsbehörden rund um den Globus gedacht. Im Ergebnis können sie einfacher entscheiden, wo Abwehrmaßnahmen gegen Verdunkelungsoasen angebracht sind und welche davon Erfolg versprechend sind. Seriöse Kundschaft von Finanzdienstleistern wird ermutigt, auf transparentere Finanzplätze zu setzen und somit die intransparenten dem Risiko des Geschäftsverlustes und möglicher Gegenmaßnahmen auszusetzen. Umgekehrt erkennen wir an, dass jene, deren Geschäft es ist, illegale Finanzmittel in Verdunkelungsoasen zu verschieben, dieses Ranking benutzen könnten, um brauchbare Orte für ihre illegitimen Bedürfnisse ausfindig zu machen. So weit dies der Fall ist, hat die internationale Gemeinschaft noch einen zusätzlichen Anreiz, die Risse und Abgründe in der globalen Finanzarchitektur zu kitten – diese Lücken sind es, die von Verdunkelungsoasen ausgenutzt werden.

Ein Finanzplatz mit einem größeren Anteil am internationalen Finanzdienstleistungsmarkt und einem guten Ergebnis bei der Messung seiner Intransparenz kann denselben Rang erhalten wie ein kleinerer, jedoch intransparenterer Finanzplatz. Die Gründe hierfür sind klar: Das Ranking beinhaltet nicht nur Informationen über die intransparentesten Finanzplätze, sondern auch darüber, welche Bedeutung sie haben.

So liefert der Schattenfinanzindex eine Antwort auf die Frage, für wie viel Schaden jede Verdunkelungsoase denn tatsächlich selbst verantwortlich ist, indem sie internationale Finanzdienstleistungen innerhalb eines intransparenten Gemeinwesens anbietet und somit illegale Finanztransfers ermöglicht, einschließlich der dadurch verursachten Schäden für Volkswirtschaften und Gemeinwesen.