

Der Schattenfinanzindex und Korruption

Der Schattenfinanzindex (Financial Secrecy Index, FSI) beleuchtet Geheimhaltungs- und Verdunkelungspraktiken in der internationalen Finanzwirtschaft. Für Fragen der Korruption ist dies von enormer Bedeutung und ebnet neuen Perspektiven und Lösungsansätzen für dieses Problem den Weg.

Eine kurze Geschichte der Korruption

Es ist kaum zu glauben, dass die Diskussion um internationale Entwicklung bis Mitte der 1990er Jahre Fragen der Korruption beinahe gar nicht behandelte. Obwohl Korruption über ein halbes Jahrhundert ein Problem gewesen war – Diktatoren plünderten den Reichtum ihrer Länder und transferierten ihn auf geheime Auslandskonten in Steuer- bzw. Verdunkelungsasen¹, Bestechlichkeit griff weiter um sich und Unaufrichtigkeit im Amt destabilisierte Regierungen vieler Entwicklungsländer – stand das Thema nicht auf der Tagesordnung.

Dies änderte sich mit der Gründung der in Berlin ansässigen Organisation *Transparency International* im Jahr 1993. Sie verschaffte dem endemischen Problem der Korruption die nötige Aufmerksamkeit, indem sie seit 1995 den Korruptionswahrnehmungsindex (*Corruption Perceptions Index*, CPI) herausgibt². Die Weltbank, welche das K-Wort zuvor aus ihren politischen Dokumenten praktisch verbannt hatte, akzeptierte in einer wegweisenden Rede 1996, dass sie sich mit „dem Krebsgeschwür der Korruption“ beschäftigen müsse. 1999 trat die *OECD-Konvention gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger* in Kraft, und 2003 haben die Vereinten Nationen ihre Konvention gegen Korruption verabschiedet.

Korruption ist inzwischen fest auf der internationalen Tagesordnung verankert und unser Verständnis über deren Auswirkungen auf den Entwicklungsprozess vertieft sich weiter. Eine einfallsreiche Beschreibung von Korruption bezeichnete sie einmal als etwas, *das in anderen Ländern stattfindet*. Außerdem lag das Hauptaugenmerk der Anti-Korruptionsdebatte bis vor kurzem auf Verhalten im *öffentlichen Sektor*: Korruption war etwas, das von gierigen Diktatoren und kriminellen Regierungsbeamten in ärmeren Ländern ausgeht. In der Folge wurde Korruption praktisch zum Synonym für Bestechlichkeit.

Diese gängige Wahrnehmung von Korruption ist jedoch zu eng gefasst. Die schockierende Wahrheit ist, dass Bestechlichkeit auf hoher Ebene nur einen winzigen Teil weltweiter illegaler Finanzströme ausmacht. Die in Washington ansässige Organisation *Global Financial Integrity* (GFI) schätzt, dass der grenzüberschreitende Transfer von Bestechungsgeldern aus Entwicklungsländern der kleinste Bestandteil des gesamten „schmutzigen Geldes“ illegaler grenzüberschreitender Finanzflüsse ist, etwa 3 Prozent der Gesamtsumme³.

¹ Zu diesen Begriffen besteht keine allgemein anerkannte Definition. Das Netzwerk Steuergerechtigkeit zieht die Begriffe „Verdunkelungsase“ 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 Verdunkelungsasen einen durchdachten, gesetzlich verbrieften Schleier aus Geheimhaltungspraktiken der sicherstellt, dass jene die von außerhalb der Verdunkelungsase die Regulierung gebrauchen dabei nicht identifiziert werden können.“

² Vgl. transparency.org/.

³ www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Baker_070628_Conference_speech.pdf.

Deshalb ist eine "zweite Welle" im Verständnis von Korruption nötig, die Bestechlichkeit als Teil eines viel größeren Problems begreift. Der Schattenfinanzindex versteht sich als ein erstes Element in dieser erweiterten Diskussion.

Wie man eine Billion Dollar verschwinden lässt: Eine Einführung in illegale Finanztransfers

Das Verständnis illegaler Finanzströme ist von entscheidender Bedeutung, um Korruption richtig einordnen zu können. Diese Finanzströme werden von GFI definiert als: *„Geld, das unrechtmäßig erworben, transferiert oder verwendet wird. Wenn es Gesetze beim Erwerb, seiner Bewegung oder seiner Verwendung verletzt, verdient es diese Bezeichnung.“*

Illegale Finanzflüsse sind ein massives Problem. Geschätzte 1-1,6 Billionen US-\$ an Schwarzgeld werden jährlich über internationale Grenzen verschoben⁴. Aktuelle Schätzungen beziffern den Anteil dieser illegalen Finanzströme, die Entwicklungsländer verlassen, auf 800-1.060 Milliarden US-\$ pro Jahr⁵. Zum Vergleich: Das ist etwa zehnmal so viel, wie diese Länder von den Industrieländern an Entwicklungshilfe erhalten.

"Illegale Finanzflüsse" ist ein nützlicherer Begriff als "Kapitalflucht". Kapitalflucht wird zu sehr mit der gängigen Vorstellung von Korruption verbunden, die durch Unterschlagung und Bestechung im öffentlichen Sektor entsteht. Illegale Finanzströme dagegen umfassen das gesamte schmutzige Geld weltweit, egal wer damit hantiert und zu welchem Zweck.

Im Gegensatz zu der relativ geringen Summe illegaler Finanzflüsse, die auf Bestechung zurückgeführt werden können, ermittelte GFI, dass 30-35 Prozent illegaler Finanztransfers aus Entwicklungsländern auf das Konto organisierter Kriminalität gehen. Noch aufrüttelnder ist die Schätzung, dass 60-65 Prozent der illegalen Finanzströme aus Entwicklungsländern auf kommerziell betriebene Steuerhinterziehung in der Wirtschaft zurückzuführen sind, verursacht vor allem durch die Fälschung von Ein- und Ausführpreisen. Solche Steuerausfälle sind vor allem für Entwicklungsländer schmerzhaft, weil deren Regierungen somit gezwungen sind, die Steuerlast den Ärmsten aufzubürden, die es sich am wenigsten leisten können. Diese Staaten verfügen dann nicht über die nötigen Steuereinnahmen, die sie für Investitionen in die Entwicklung ihrer Länder und zur nachhaltigen Reduzierung der Armut brauchen würden. In vielen Fällen bedeutet dieser Mangel an verlässlichen Steuereinnahmen die fortdauernde Abhängigkeit von Entwicklungshilfe, die letztlich in eine Sackgasse führt.

Es sind illegale Finanzströme gewaltiger Größenordnung, die die Ärmsten auf der Erde in Armut festhalten. Die Welt muss sich dieses Problems bewusst werden – und das möglichst rasch. Glücklicherweise ist das recht einfach möglich. Bestechlichkeit auf hoher Ebene, Kriminalität und missbräuchliche Steuerpraktiken verbindet ein gemeinsamer roter Faden: die Nutzung von Steuer- bzw. Verdunkelungsosen.

⁴ Raymond Baker (2005) Capitalism's Achilles Heel. Dirty Money and How to Renew the Free-Market System. Hoboken, S. 172.

⁵ Global Financial Integrity (2008) Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2006 www.gfip.org/storage/gfip/economist%20-%20final%20version%201-2-09.pdf

Die Anbieter der Verdunkelungs- und Geheimhaltungspraktiken

Der Schattenfinanzindex benennt und bewertet die Verdunkelungsoasen, die rechtlich verankerte Geheimhaltungs- und Verdunkelungspraktiken im Finanzwesen anbieten. Das sind jene Finanzplätze, die mit Hilfe einer Infrastruktur "in Nadelstreifen" (Anwälte, Banker, Buchhalter und Finanzberater) Geheimhaltung und Verdunkelung an jene verkaufen, die es sich leisten können.

Diese Finanzplätze ermöglichen illegale Finanztransfers. Es ist weitläufig bekannt, dass Diktatoren wie der indonesische Präsident Suharto, die ihre Länder ausplünderten, solche Schattenfinanzplätze nutzen, um ihre gestohlenen Gelder zu waschen und anzulegen. Es ist nachgewiesen, dass die Familie Suharto über Konten auf den Bahamas, den Britischen Jungferninseln, den Cayman Inseln, Cook Inseln, auf Curaçao, in Gibraltar, Hong Kong, Panama, Vanuatu und West Samoa verfügte. *Dieselben* Finanzplätze fördern und unterstützen gleichzeitig organisierte Kriminalität, indem sie Geheimhaltungspraktiken anbieten, die es erlauben, Geld zu waschen und damit Kriminalität erst lukrativ zu machen. *Dieselben* Finanzplätze werden darüber hinaus von multinationalen Konzernen benutzt, um Geschäfte auf dem Papier abzuwickeln und Buchhaltungsstrukturen auszustüfeln, die rechtmäßig anfallende Steuern umgehen helfen.

Es ist kein Zufall, dass diese illegalen Finanzströme von Verdunkelungsoasen angezogen werden. Geheimhaltung und Verdunkelung ist der Humus, auf dem illegale Finanzflüsse florieren. Schattenfinanzplätze bieten ein kriminalitätsförderliches Klima (kriminogene Umwelt): die Geheimhaltungsmechanismen, die sie bereitstellen, sorgen dafür, dass Finanzflüsse nicht öffentlich nachverfolgt und verbucht werden können. Hinter dem Schleier der Geheimhaltung vermischt sich fröhlich schmutziges mit sauberem Geld und niemand kann mehr Gutes von Schlechtem unterscheiden. Solche Orte ziehen Kriminalität nicht einfach an – *sie ermöglichen sie*.

Daraus ergibt sich eine weitere wichtige Folgerung. Wegen der beschränkenden Konzentration auf Korruption im öffentlichen Sektor – vor allem auf Bestechlichkeit und Unterschlagung – geraten diejenigen, die Korruption *ermöglichen*, aus dem Blickfeld. Der Schattenfinanzindex hat es sich zum Ziel gesetzt, den Arbeitsschwerpunkt „Bestechung“ von *Transparency International* zu ergänzen, indem jene benannt werden, die günstige Rahmenbedingungen für korrupte Praktiken anbieten.

Der brutale nigerianische Diktator Sani Abacha verfrachtete Milliarden Dollar aus dem Ölreichtum Nigerias auf seine persönlichen Konten, bevor er starb. *Wo* aber waren diese Konten? *Wer* half ihm, sein Geld aus Nigeria auf die neuen Konten zu transferieren? *Welche Finanzplätze* durchquerte das Geld auf dem Weg dorthin? Abacha steht auf der Nachfrageseite des Geschäfts mit der Korruption. London, Zürich und andere Zentren des globalen Schattenfinanzsystems bieten das dazu passende Angebot.

Dasselbe gilt für die viel größeren Probleme der Steuerhinterziehung und organisierten Kriminalität. Diese Aktivitäten werden durch ein Netzwerk aus Anbietern von Geheimhaltungs- und Verdunkelungspraktiken ermöglicht. Es besteht aus Schattenfinanzzentren mit ihrer Infrastruktur "in Nadelstreifen" aus Bankern, Buchhaltern und Anwälten, die gemeinsam Geheimhaltungsstrukturen austüfeln und ihren Kunden gegen eine Gebühr helfen, sich in Verdunkelungsoasen zurechtzufinden. Es ist Zeit, die Angebotsseite der Korruption zu beleuchten, vor allem jene Finanzplätze, die prosperieren, weil sie illegalen Finanzströmen einen blickdichten Schleier und sicheren Hafen bieten.

Die zweite Welle

Der FSI bringt die weltweiten Schattenfinanzplätze in eine Rangliste. Damit will er zu einer „zweiten Welle“ im Verständnis von Korruption beitragen, die sich dem größeren Problem der illegalen grenz-

überschreitenden Finanzströme annimmt. Die Angebotsseite illegaler Finanztransfers wird endlich einer genauen Prüfung unterzogen. Die globale Bedrohung durch schmutziges Geld anzugehen bedeutet, die Existenz von Verdunkelungsoasen anzuerkennen und aktiv zu werden, um ihren dunklen Machenschaften Einhalt zu gebieten. Der FSI zeigt uns, wo wir anfangen müssen.