



649 Bericht von Souleymane Faye, Sarah Godar und Gabriel Zucman

Offshore-Finanzvermögen seit 20 Jahren nahezu unverändert bei zehn Prozent der globalen Wirtschaftsleistung

- Offshore-Vermögen über die Zeit relativ konstant, Bedeutung einzelner Finanzplätze stark verschoben
- Zunehmender Anteil der Offshore-Finanzvermögen stammt aus Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen
- Steuerhinterziehung wohl nicht (mehr) der primäre Grund, Vermögen offshore zu halten

657 Interview mit Sarah Godar

658 Kommentar von Karsten Neuhoff

Wie sich die Energiewende für alle nachvollziehbar umsetzen lässt

Zur Wirtschaftslage in der SBZ

Angebliche Zuwachsraten bei der Produktion
ausgewählter Erzeugnisse in der SBZ*)
in vH

	3. Vj. 1951 gegenüber 3. Vj. 1950	3. Vj. 1952 gegenüber 3. Vj. 1951	3. Vj. 1953 gegenüber 3. Vj. 1952
Gesamterzeugung	21,3	18	14
Elektroenergie	8,8	8	•
Industriekoks	•	19,1	•
Steinkohle	15,2	•	7
Braunkohle	9,2	•	•
Braunkohlenbriketts	7,4	•	9
Eisenerz	•	76	63
Kupfererz	25,3	•	27
Roheisen	•	122	64
Rohstahl	52,6	21	17
Walzstahl	40,7	23	4
Metallurgie-Ausrüstungen	•	76	24
Landwirtschaftliche Maschinen	•	•	47
Ausrüstungen d. Leichtindustrie	•	•	26
Motorräder	•	•	49
Fahrräder	•	•	43
Radschlepper	•	•	43
Schwefelsäure	12,5	•	25
Kalzinierete Soda	73	15,9	49
Phosphordünger	•	•	79
Zement	17,4	33	12
Ziegelsteine	13,4	•	7
Möbel	•	29	44
Kunstseide	85,7	12	9
Gewebe	•	76	47
Trikotagen	36,4	•	20
Lederschuhe	50,4	29	21
Nährmittel	•	•	23
Fleisch- und Wurstwaren	•	•	21
Margarine	62,9	•	27

*) Nach Angaben der Verwaltung der SBZ; vgl. „Die Wirtschaft“, Nr. 43 v. 26.10.1951, „Neues Deutschland“ v. 2.11.1952, „Die Wirtschaft“, Nr. 45 v. 6.11.1953.

© DIW Berlin 1953

Die Gesamtproduktion von Industriewaren hat den geplanten Umfang im dritten Quartal 1953 nicht ganz erreicht. Dies ist in erster Linie auf die ungenügende Leistung der Privatindustrie zurückzuführen, die noch nicht in dem vorgesehenen, erhöhten Maße an der Konsumgütererzeugung beteiligt worden ist. Diese Industrie, die bei der Materialzuteilung stets an zweiter Stelle rangiert hat, leidet besonders unter den mangelhaften Zuteilungen durch den ausschließlich staatlichen Rohstoff- und Material-Großhandel. Die ursprünglich beabsichtigte Versorgung der Privatindustrie mit Material aus Beständen der staatlichen Betriebe wurde dadurch hinfällig, daß diese Betriebe „Abteilungen für Massenbedarfsgüter“¹ errichteten. Der den Privatbetrieben zugestandene Abschluß von Lieferverträgen auch mit dem privaten Großhandel berührt nur den Absatz der Fertigerzeugnisse.

Aus dem Wochenbericht Nr. 47 vom 20. November 1953

¹ Vgl. Wochenbericht des DIW, Nr. 43 v. 23.10.1953, S. 173.

IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

www.diw.de

Telefon: +49 30 897 89-0 Fax: -200

90. Jahrgang 22. November 2023

Herausgeber*innen

Prof. Dr. Tomaso Duso; Sabine Fiedler; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.;
Prof. Dr. Peter Haan; Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander S. Kritikos;
Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky; Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Prof. Karsten
Neuhoff, Ph.D.; Prof. Dr. Carsten Schröder; Prof. Dr. Katharina Wrohlich

Chefredaktion

Prof. Dr. Pio Baake; Claudia Cohnen-Beck; Sebastian Kollmann;
Kristina van Deuverden

Lektorat

Dr. Stefan Bach

Redaktion

Rebecca Buhner; Dr. Hella Engerer; Ulrike Fokken; Petra Jasper; Sandra Tubik

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg

diw@burdadiirect.de

Telefon: +49 781 639 67 20

Gestaltung

Roman Wilhelm, Stefanie Reeg, Eva Kretschmer, DIW Berlin

Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den
Kundenservice des DIW Berlin zulässig (kundenservice@diw.de).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter
unter www.diw.de/newsletter

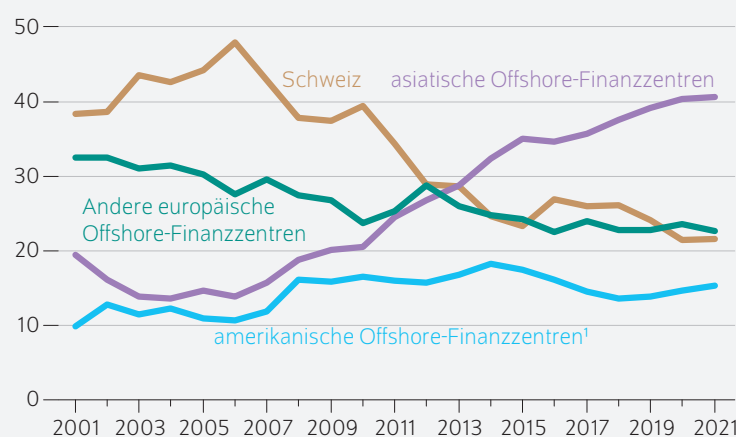
Offshore-Finanzvermögen seit 20 Jahren nahezu unverändert bei zehn Prozent der globalen Wirtschaftsleistung

Von Souleymane Faye, Sarah Godar und Gabriel Zucman

- Systematische Abweichung von globalen Vermögenswerten und Verbindlichkeiten lässt Rückschlüsse über Entwicklung von Offshore-Vermögen zu
- Gemessen an Wirtschaftsleistung ist Höhe von Offshore-Vermögen im Zeitablauf relativ konstant, Bedeutung einzelner Offshore-Finanzplätze hat sich aber deutlich verschoben
- Zunehmender Anteil der Offshore-Finanzvermögen stammt aus Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen
- Steuerhinterziehung wohl nicht (mehr) der primäre Grund, Vermögen offshore zu halten
- Erkenntnisse aus dem Informationsaustausch sollten veröffentlicht, Immobilienvermögen in Datenaustausch einbezogen und ärmeren Ländern Zugang gewährt werden

Asiatische Offshore-Finanzplätze haben der Schweiz in den letzten 20 Jahren den Rang abgelaufen

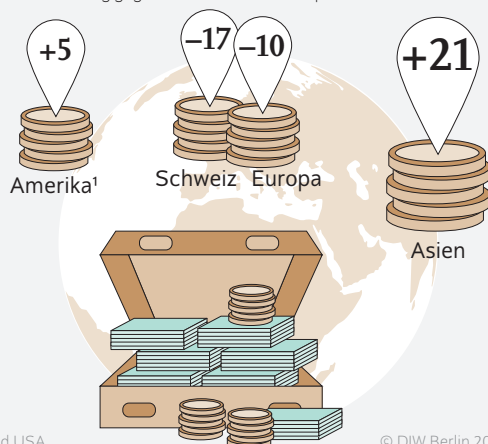
Anteil in Prozent des globalen Offshore-Finanzvermögens



Quelle: Internationaler Währungsfonds; External Wealth Nations Database; Schweizer Nationalbank; Bank for International Settlements; eigene Berechnung.

¹ Kaimaninseln, Panama und USA.

Veränderung gegenüber 2001 in Prozentpunkten



© DIW Berlin 2023

ZITAT

„Auch wenn Offshore-Finanzvermögen gemessen an der Wirtschaftsleistung weltweit über die Zeit ziemlich konstant waren, hat sich viel verändert. So hat die Bedeutung der Schweiz stark abgenommen, die asiatischer Zentren ist kräftig gestiegen und Steuervermeidungsmotive spielen wohl eine geringere Rolle.“

— Sarah Godar —

MEDIATHEK



Audio-Interview mit Sarah Godar
www.diw.de/mediathek

Offshore-Finanzvermögen seit 20 Jahren nahezu unverändert bei zehn Prozent der globalen Wirtschaftsleistung

Von Souleymane Faye, Sarah Godar und Gabriel Zucman

ABSTRACT

Trotz internationaler Reformen mit dem Ziel, grenzüberschreitende Steuerhinterziehungsaktivitäten einzudämmen, ist die Bedeutung globaler Offshore-Finanzvermögen von 2001 bis 2021 relativ konstant geblieben: Gemessen an der globalen Wirtschaftsleistung schwanken sie um etwa zehn Prozent. Deutlich verschoben hat sich allerdings die geografische Verteilung auf die Finanzzentren. Die relative Bedeutung der Schweiz hat abgenommen, während der Anteil, der in asiatischen Steueroasen gehaltenen Vermögen zugenommen hat. Ein steigender Anteil der Offshore-Finanzvermögen stammt aus Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen. Die Beständigkeit der Offshore-Finanzvermögen trotz gestiegener steuerlicher Transparenz könnte darauf hindeuten, dass Steuerhinterziehung heute nicht (mehr) das primäre Motiv für das Halten von Offshore-Konten und -Depots ist. Eine Auswertung der von Deutschland erhaltenen Daten aus dem automatischen Informationsaustausch könnte zur Klärung beitragen. Um eine Umgehung der Transparenzregeln zu verhindern und den Datenaustausch weltweit zu stärken, sollte die Politik auch Immobilienvermögen mit einbeziehen und auch ärmeren Ländern schneller Datenzugang gewähren.

Im Zuge der Enthüllungen um die sogenannten Panama-Papers 2016 füllten Berichte über mit Offshore-Vermögen verbundene Steuertricks und Möglichkeiten der Verschleierung von Korruption und Geldwäsche die Schlagzeilen der internationalen Presse. Seitdem hat sich allerdings einiges in der Welt der Offshore-Finanz veränderte. Insbesondere der automatische Informationsaustausch über Finanzkonten, den die G20 und die OECD 2014 auf den Weg brachten, führte dazu, dass eine wachsende Anzahl von Ländern seit 2017 Informationen über die von Anleger*innen im Ausland gehaltenen Finanzvermögen austauschte.¹ Inzwischen haben sich über 100 Länder dem Informationsaustausch² angeschlossen, was die Geheimhaltung von Offshore-Finanzvermögen gegenüber den Steuerbehörden deutlich erschwert haben dürfte.

Nach wie vor kann der Umfang von in Offshore-Finanzplätzen gehaltenen Vermögen nur geschätzt werden. Dazu können systematische Abweichungen zwischen globalen finanziellen Vermögenswerten und Verbindlichkeiten genutzt werden.³ Nachfolgend wird erstmals eine aktualisierte Schätzung der globalen Offshore-Finanzvermögen bis ins Jahr 2021 vorgelegt.⁴ Um länderspezifische Entwicklungen abzubilden, wird auch die Verteilung nach Steueroasen und nach Wohnsitzländern der Eigentümer*innen von Offshore-Vermögen von 2001 bis 2021 geschätzt.

¹ OECD (2023): A Brief History of the AEOI. Automatic Exchange Portal (online verfügbar, abgerufen am 12. November 2023). Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anderes vermerkt).

² Im Jahr 2014 beschlossen die G20 und die OECD die Einführung eines automatischen Informationsaustauschs über im Ausland gehaltene Finanzkonten.

³ Gabriel Zucman (2013): The Missing Wealth of Nations: Are Europe and the US net Debtors or net Creditors? Quarterly Journal of Economics, 128(3), 1321–1364 (online verfügbar).

⁴ Auf der systematischen Abweichung basierende Schätzungen liegen derzeit nur bis 2018 vor. Vgl. ECORYS (2021): Monitoring the amount of wealth hidden by individuals in international financial centres and impact of recent internationally agreed standards on tax transparency on the fight against tax evasion – Final report, Europäische Kommission, Directorate-General for Taxation and Customs Union (online verfügbar).

Vor der Implementierung des Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)⁵ und des Common Reporting Standard (CRS) war ein Großteil des in Offshore-Finanzzentren gehaltenen Vermögens vor den Steuerbehörden verborgen. Inzwischen hat sich der Spielraum für Steuerhinterziehung stark reduziert. Erste Hochrechnungen basierend auf dänischen CRS-Daten legen nahe, dass den Steuerbehörden bei vermutlich nur noch etwa 30 Prozent der dänischen Offshore-Vermögen die Eigentümer*innen unbekannt sind.⁶ Die bis 2021 aktualisierten Daten zeigen jedoch eine relative Stabilität der Offshore-Finanzvermögen im Zeitverlauf, was darauf hindeutet, dass Steuerhinterziehung heute nicht das primäre Motiv für die Nutzung von Offshore-Finanzzentren ist.

Gründe für die Nutzung von Offshore-Finanzzentren sind vielfältig

Offshore-Finanzvermögen sind Bankkonten und Wertpapierdepots mit Aktien oder Anleihen, die Privathaushalte außerhalb ihres Wohnsitzlandes halten. Das Entscheidende ist, dass die Konten oder Depots nicht bei einer inländischen Bank geführt werden, sondern bei einer ausländischen depotführenden Bank. Wenn also eine in Deutschland ansässige Person Guthaben auf einem Bankkonto in der Schweiz hält, fällt das in die Kategorie Offshore-Finanzvermögen. Ebenso ist dies der Fall, wenn sie Aktien oder Anleihen eines deutschen oder französischen Unternehmens in einem Depot bei einer englischen Bank hält.

In Deutschland und vielen anderen Ländern ist es legal, Finanzvermögen im Ausland zu halten. Die damit erzielten Erträge müssen aber den inländischen Behörden gemeldet werden, da die meisten Länder das weltweite Einkommen ihrer Einwohner*innen besteuern, unabhängig davon, wo es anfällt. In Ländern, die Vermögen besteuern, muss außerdem auch der Wert des Vermögens selbst angegeben werden. Lange Zeit war es sehr einfach, Steuern auf Offshore-Einkommen und -Vermögen zu hinterziehen. Denn bis 2017 leiteten die meisten Finanzinstitute die Daten über ihre ausländischen Anleger*innen nicht an die Steuerbehörden in deren jeweiligen Wohnsitzländern weiter. Wenn überhaupt, erfolgte dies nur auf Anfrage, weil bereits ein Verdacht bei den Steuerbehörden vorlag.⁷ Die wirtschaftswissenschaftliche Literatur liefert zahlreiche Hinweise darauf, dass Steuerhinterziehung floriert, wenn es keine automatische Datenübermittlung durch Dritte gibt, sondern sich die Behörden auf die Selbstausskunft der Steuerzahler*innen

verlassen.⁸ Dies trifft wohl besonders auf Steuern auf im Ausland verdiente Kapitalerträge zu, da sich seit den 1920er Jahren in der Schweiz und später auch in anderen Finanzzentren eine Schattenfinanzindustrie entwickelte, die sich darauf spezialisierte, das Vermögen ausländischer Kund*innen zu verstecken.⁹

Offshore-Banken bieten ihren Kund*innen allerdings eine Reihe von Dienstleistungen an. Steuerhinterziehung muss daher nicht das primäre Motiv dafür sein, Vermögen in Depots im Ausland zu halten. So können Offshore-Banken Finanzdienstleistungen anbieten, die im Inland gar nicht oder nur zu höheren Kosten verfügbar sind, wie zum Beispiel Vermittlerleistungen, Vermögensverwaltung oder Zugang zu bestimmten Investmentfonds. Weitere Motive können Misstrauen in die Stabilität des inländischen Finanz- und Währungssystems sowie die Umgehung von Finanzmarktregulierungen wie Devisenkontrollen sein. Offshore-Banken können Anleger*innen auch dabei behilflich sein, ihr Vermögen vor ihren Geschäftspartner*innen zu verstecken, um zum Beispiel das Insolvenzrecht zu umgehen, es im Scheidungsfall vor ihren Ehepartner*innen zu verstecken, Einnahmen aus Korruption oder kriminellen Aktivitäten zu verbergen oder internationale Sanktionen zu umgehen. Wenn Offshore-Konten für diese fragwürdigen Zwecke verwendet werden, sind sie üblicherweise mit undurchsichtigen Eigentumsstrukturen verbunden, die durch das Zwischenschalten von Briefkastenfirmen, Trusts und Stroh Männern in verschiedenen Ländern die Identifizierung der wirtschaftlichen Eigentümer*innen erschweren.

Internationale Finanzstatistiken erfassen mehr Verbindlichkeiten als Vermögen

Es war lange Zeit schwierig, den Umfang des von Privathaushalten offshore gehaltenen Vermögens zu schätzen und es den Wohnsitzländern seiner Eigentümer*innen zuzuordnen. Eine verbesserte Datenverfügbarkeit ermöglichte in den frühen 2010er Jahren zunehmende Forschung in diesem Bereich. Die Methode für die Schätzung der globalen Offshore-Finanzvermögen basiert auf systematischen Anomalien in internationalen Investitionsstatistiken. Öffentliche Statistiken der Schweizer Nationalbank sowie der Bank for International Settlements ermöglichten es, erste Schätzungen zur internationalen Verteilung von Offshore-Finanzvermögen vorzunehmen und sie den Wohnsitzländern ihrer Eigentümer*innen zuzuordnen.¹⁰

Im Kern basiert dieses Vorgehen auf der Beobachtung, dass in den internationalen Investitionsstatistiken jedes Jahr weltweit mehr grenzüberschreitende Verbindlichkeiten als Vermögen erfasst werden. Ein naheliegender Grund für diese systematische Diskrepanz ist, dass Privathaushalte ihre

⁵ Im Jahr 2010 beschlossen die USA den Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA), mit dem ausländische Finanzinstitute verpflichtet wurden, Informationen über Auslandskonten von US-amerikanischen Kund*innen automatisch an die US-Behörden zu übermitteln. Das unter FATCA geschlossene Abkommen mit der Schweiz kippte 2013 das Schweizer Bankgeheimnis für US-Amerikaner*innen. FATCA garantiert keine volle Reziprozität beim Datenaustausch, da nicht alle Informationen, die die USA von ausländischen Finanzinstituten anfordern, auch in den USA erhoben werden. Vgl. Congressional Research Service (2022): The Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA). In Focus, July 15 (online verfügbar).

⁶ Hjalte Boas et al. (2023): Taxing Capital in a Globalized World: The Effects of Automatic Information Exchange. EU Tax Observatory Working Paper.

⁷ Niels Johannesen und Gabriel Zucman (2014): The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown. American Economic Journal: Economic Policy 2014, 6(1), 65–91 (online verfügbar).

⁸ Henrik Kleven et al. (2011): Unwilling or Unable to Cheat? Evidence from a Tax Audit Experiment in Denmark. Econometrica 79(3), 651–692 (online verfügbar).

⁹ Gabriel Zucman (2015): The Hidden Wealth of Nations. University Chicago Press, 2015.

¹⁰ Annette Alstadsæter, Niels Johannesen und Gabriel Zucman (2018): Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality. Journal of Public Economics 162: 89–100 (online verfügbar).

Kasten

Datengrundlage und methodisches Vorgehen

Eine Diskrepanz zwischen grenzüberschreitenden Verbindlichkeiten und Vermögen in den internationalen Investitionsstatistiken wurde schon früh vom Internationalen Währungsfonds (IWF) analysiert und bildet die Grundlage der Schätzungen globaler Offshore-Vermögen.¹ Die wichtigsten Datenquellen für diese Schätzung sind der Coordinated Portfolio Investment Survey (CPIS) des IWFs und die External Wealth of Nations Database (EWN).² Die Berechnung der globalen Vermögen basiert auf der CPIS-Version vom Juni 2023, die bilaterale Portfolio-Bestände von 93 Ländern und Gebieten und internationalen Organisationen gegenüber 212 Schuldnerländern umfasst. Die Verbindlichkeiten stammen aus der EWN-Version vom Dezember 2022, die grenzüberschreitende Vermögensbestände und Verbindlichkeiten von 212 Ländern umfasst. Da nicht alle Länder Daten über alle ihre grenzüberschreitenden Finanzvermögen an den IWF übermitteln, werden eine Reihe von Korrekturen unter Hinzuziehung zusätzlicher Datenquellen vorgenommen, um die Offshore-Vermögen nicht zu überschätzen. Dies betrifft insbesondere die Kaimaninseln, China und die Erdöl exportierenden Länder des Mittleren Ostens.³ Die Differenz aus der Summe der globalen Verbindlichkeiten und der Summe der globalen Vermögen ergibt die globalen Offshore-Wertpapier-Vermögen.

Eine weitere wichtige Datenquelle für die Schätzung sind detaillierte Statistiken der Schweizer Nationalbank über Wertpapiere und Bankguthaben, die Schweizer Banken für im Ausland ansässige Kund*innen verwalten. Aus ihnen geht hervor, dass Bankeinlagen im Jahr 2013 etwa 18 Prozent des in der Schweiz gehaltenen Offshore-Vermögens ausmachten. Die Schätzung des Anteils der als Bankeinlagen gehaltenen Finanzvermögen weltweit orientiert sich an diesem

Wert. Die Schweizer Daten enthalten außerdem eine jährliche Aufschlüsselung nach Wohnsitzland der Anleger*innen.

Für Offshore-Vermögen außerhalb der Schweiz werden Daten der Bank for International Settlements (BIS), die seit 2016 auch bilaterale Länderstatistiken über das Eigentum an grenzüberschreitenden Bankeinlagen veröffentlicht, verwendet. Daraus lässt sich zum Beispiel ableiten, in welchem Umfang Deutsche Bankeinlagen in Luxemburg halten. Unter der Annahme, dass das Eigentum an Wertpapieren einer ähnlichen geografischen Verteilung folgt, lässt sich abschätzen, welchen Anteil Deutsche an (nicht in der Schweiz verwalteten) Offshore-Finanzvermögen halten und wie relevant Luxemburg im Vergleich zu anderen Steueroasen mit relevanter Vermögensverwaltungsindustrie ist.

Eine Unsicherheit, die sowohl die schweizerischen als auch die BIS-Daten betrifft, ist, dass ein wachsender Anteil der Bankeinlagen in Steueroasen laut Statistik Einwohner*innen anderer Steueroasen gehört. Es ist sehr wahrscheinlich, dass dies der vermehrten Nutzung von Briefkastenfirmen zuzuschreiben ist, mit denen Einwohner*innen aus Nicht-Steueroasen versuchen, gestiegene Transparenzvorschriften zu umgehen.⁴ So sank nach der Einführung der EU-Zinsrichtlinie, die die Schweiz verpflichtete, eine Quellensteuer auf Zinszahlungen an EU-Bürger*innen zu erheben, der Anteil der von Europäer*innen gehaltenen Einlagen in der Schweiz drastisch, während sich spiegelbildlich der Anteil der Steueroasen erhöhte. Die Korrelation der beiden aktualisierten Datenreihen ist auch in den letzten Jahren noch beachtlich. Unter der Annahme, dass Schweizer Bankkonten nicht tatsächlich Einwohner*innen von zum Beispiel Jersey gehören, werden die von Steueroasen in Steueroasen gehaltenen Vermögen umverteilt, und zwar entsprechend der geografischen Verteilung der in Steueroasen gehaltenen Vermögen, die Einwohner*innen von Nicht-Steueroasen gehören.

¹ Zucman (2013), a. a. O.

² Philip R. Lane und Gian Maria Milesi-Firetti (2007): The external wealth of nations mark II: Revised and extended estimates of foreign assets and liabilities, 1970-2004. *Journal of International Economics*, 73(2), 223-250 (online verfügbar).

³ Für Einzelheiten siehe: Souleymane Faye, Sarah Godar und Gabriel Zucman (2023): *Global Offshore Wealth, 2001-2021*. EU Tax Observatory.

⁴ Alstadsæter, Johannesen und Zucman (2018), a. a. O.

Vermögen in ausländischen Depotbanken halten. Wenn zum Beispiel ein*e deutsche*r Anleger*in Aktien eines US-Unternehmens in einem Schweizer Depot hält, wird dieser Vermögensbestand in der deutschen Statistik nicht erfasst, weil diese auf Erhebungen von deutschen Finanzinstituten und Unternehmen beruht. Damit wird der Aktienbesitz in Deutschland nicht als Vermögen erfasst. Die US-Behörden melden aber eine Verbindlichkeit gegenüber dem Rest der Welt, denn sie beobachten, dass Aktien eines US-Unternehmens in dem Depot einer Schweizer Bank gehalten werden. Die Schweizer Behörden melden korrekterweise weder Vermögenswert noch Verbindlichkeit für die Schweiz, da die Aktien im Besitz einer*s in Deutschland ansässigen Anleger*in sind. Im Ergebnis werden weltweit mehr Verbindlichkeiten als Vermögenswerte gemeldet. Auf dieser Diskrepanz basiert die Schätzung (Kasten).

Höhe globaler Offshore-Finanzvermögen im Zeitverlauf relativ stabil

Im Jahr 2021 wurden Finanzvermögen im Wert von etwa 14 Billionen US-Dollar offshore gehalten. Von 2001 bis 2021 haben sich die Offshore-Vermögen weitgehend wie das globale, nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP) entwickelt; sie bewegen sich dabei zwischen zehn und elf Prozent in Relation zum BIP (Abbildung 1). Die jährlichen Schwankungen sind größtenteils auf Preisentwicklungen an den Finanzmärkten zurückzuführen: In Jahren mit starken Zuwächsen auf den Aktienmärkten, wie zum Beispiel 2020 und 2021, legen die Vermögenswerte relativ zum BIP zu. Dies schlägt sich kurzfristig im steigenden Wert der Offshore-Vermögen nieder. Insgesamt ist aber weder ein klarer Wachstumstrend noch ein Rückgang der Offshore-Vermögen zu

erkennen. In Zeiten zunehmender steuerlicher Transparenz kann dies darauf hindeuten, dass Steuerhinterziehung nicht das primäre Motiv für das Halten von Offshore-Vermögen ist.

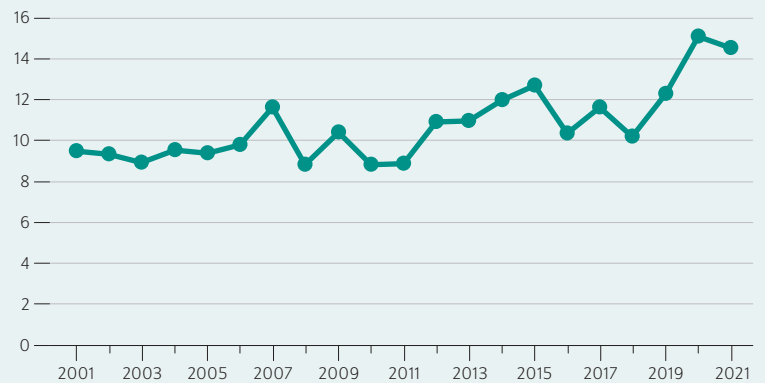
Bedeutung der Offshore-Finanzzentren hat sich verschoben

Während die Höhe der Offshore-Vermögen eher konstant geblieben ist, hat sich ihre regionale Verteilung deutlich verschoben (Abbildung 2). Da die räumliche Abgrenzung zwischen zwei Offshore-Finanzzentren in der Praxis verschwimmen kann, wenn zum Beispiel Vermögenswerte von Banken in Zürich verwaltet, aber über eine Tochterfirma in Singapur gehalten werden, sollten die Ergebnisse nicht überinterpretiert werden. Dennoch lassen sich einige allgemeine Entwicklungen feststellen. Erstens scheint ein steigender Anteil der Offshore-Vermögen in asiatischen Offshore-Finanzzentren verwaltet zu werden, vor allem in Singapur und Hongkong: Der Anteil der asiatischen Offshore-Finanzzentren ist im letzten Jahrzehnt von 25 auf 40 Prozent gestiegen. Zweitens wird ein schrumpfender Anteil in der Schweiz verwaltet, einst das Epizentrum der Offshore-Vermögensverwaltung. Heute beträgt der Anteil der in der Schweiz gehaltenen Vermögen nur noch etwa 20 Prozent. Der Anteil europäischer Finanzzentren hat ebenfalls leicht abgenommen, während der Anteil amerikanischer Finanzzentren etwas über dem der frühen 2000er Jahre, aber unter seinem Höhepunkt im Jahr 2014 liegt.

Die sich verändernde räumliche Verteilung der Offshore-Finanzvermögen könnte auf institutionelle Veränderungen hin zu mehr steuerlicher Transparenz zurückzuführen sein. Es wäre nicht unplausibel anzunehmen, dass sich durch die verstärkten internationalen Berichtspflichten die Kosten für den Zugang zu Schweizer Diskretion erhöht haben und andere Schattenfinanzzentren dadurch relativ attraktiver geworden sind. So könnten Offshore-Bankanlagen aus Ländern, die am automatischen Informationsaustausch unter dem CRS teilnehmen, teilweise in die USA verschoben worden sein, weil der Informationsaustausch unter FATCA nicht dasselbe Niveau an Transparenz garantiert wie unter dem CRS und die USA an letzterem nicht teilnehmen.¹¹ Der Aufstieg der asiatischen Offshore-Finanzzentren, die am automatischen Informationsaustausch teilnehmen, könnte aber auch auf ökonomische Entwicklungen zurückzuführen sein. Es könnte zum Beispiel sein, dass der Zugang zu den Wachstumsmärkten Asiens vermehrt über Singapur oder Hongkong organisiert wird. Wohlhabende Anleger*innen aus asiatischen Ländern, die ihr Vermögen offshore halten möchten, könnten wiederum asiatische Offshore-Zentren aufgrund von geografischer oder kultureller Nähe gegenüber europäischen oder amerikanischen bevorzugen. Für Länder mit niedrigen und

Abbildung 1

Globale Offshore-Finanzvermögen privater Haushalte In Prozent des globalen, nominalen Bruttoinlandsprodukts



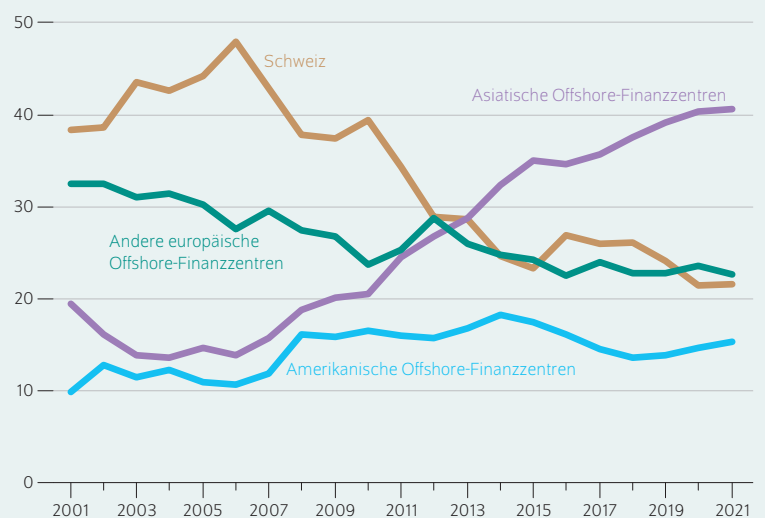
Quelle: IWF; Externat Wealth of Nations Database; Schweizer Nationalbank, Bank for International Settlements; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2023

Gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt haben die Offshore-Finanzvermögen sich konstant entwickelt.

Abbildung 2

Globale Offshore-Finanzvermögen nach Finanzzentren In Prozent des globalen Offshore-Finanzvermögens



Anmerkung: Amerikanische Offshore-Finanzzentren umfassen die Kaimaninseln, Panama und die Vereinigten Staaten. Asiatische Offshore-Finanzzentren umfassen Bahamas, Bahrain, Bermuda, Curaçao, Hongkong, Macao, Malaysia, die Niederländischen Antillen und Singapur. Andere europäische Steueroasen umfassen Österreich, Belgien, Zypern, Guernsey, Isle of Man, Jersey, Luxemburg und das Vereinigte Königreich.

Quelle: Schweizer Nationalbank, Bank for International Settlements; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2023

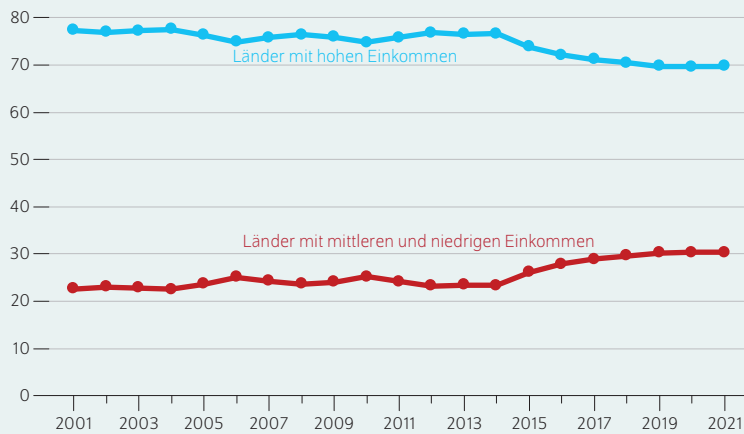
Während der Anteil der in der Schweiz gehaltenen Vermögen gesunken ist, hat die Bedeutung asiatischer Offshore-Finanzzentren zugenommen.

¹¹ Elisa Cusi, Christoph Spengel und Barbara Stage (2020): Cross-Border Tax Evasion after the Common Reporting Standard: Game Over? Journal of Public Economics 2020(190) (online verfügbar).

Abbildung 3

Offshore-Finanzvermögen in Ländern mit hohen und in Ländern mit mittleren bis niedrigen Einkommen

In Prozent der globalen Offshore-Finanzvermögen



Anmerkung: Die Einkommensgruppen basieren auf der Klassifikation der Weltbank von 2022. Nicht klassifizierte Länder sind der Kategorie mittlere und niedrige Einkommen zugeordnet.

Quelle: Schweizer Nationalbank, Bank for International Settlements; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2023

Der Anteil der Offshore-Finanzvermögen aus Ländern mit mittleren und niedrigen Einkommen nimmt seit 2015 zu.

mittleren Einkommen rangiert Hongkong unter den Top Zehn der Schattenfinanzplätze zum Beispiel weiter oben als die Schweiz.¹²

Anteil von Eigentümer*innen aus einkommensschwächeren Ländern gestiegen

Gruppiert nach Einkommensniveaus zeigt sich zudem, dass Offshore-Finanzvermögen zunehmend auch von Haushalten in Ländern mit mittleren und niedrigen Einkommen gehalten werden (Abbildung 3). Ihr Anteil ist von 2014 bis 2021 um etwa acht Prozentpunkte gestiegen, während der Anteil von Haushalten in Ländern mit hohem Einkommen abgenommen hat. Diese Entwicklung könnte mit unterschiedlich starkem Wachstum des BIP in den entsprechenden Regionen korrelieren. Auf der individuellen Länderebene ist dieser Zusammenhang aber nicht eindeutig.

Die Verteilung von Offshore-Finanzvermögen nach Wohnsitzländern der Eigentümer*innen wurde zum ersten Mal für das Jahr 2007 geschätzt.¹³ Auch heute werden die größten Offshore-Vermögen in Relation zum BIP von den Vereinigten Arabischen Emiraten und Venezuela gehalten.

Einwohner*innen dieser Länder halten Offshore-Vermögen von über 100 Prozent des heimischen BIPs (Abbildung 4). An dritter Stelle lag im Jahr 2021 Taiwan, dessen Offshore-Vermögen im Vergleich zu 2007 erstaunlich kräftig zugenommen haben. Ebenso ergeben sich relativ starke Zuwächse für das Vereinigte Königreich, Griechenland, Thailand und Dänemark. Für die meisten Länder ist der Anteil der Offshore-Vermögen am BIP hingegen im Vergleich zu 2007 wie im weltweiten Durchschnitt leicht gestiegen oder konstant geblieben. Ausnahmen sind Argentinien und Deutschland, deren Offshore-Vermögen in Prozent des BIPs den aktuellen Schätzungen zufolge deutlich zurückgegangen sind. Außerdem haben die Offshore-Vermögen der Türkei, Belgiens, Kolumbiens, der USA und Brasiliens an Bedeutung verloren. Diese Ergebnisse sind zunächst noch vorläufig und stützen sich aufgrund lückenhafter Daten auf eine Reihe von Annahmen (Kasten). Die beobachteten Tendenzen sind aber nicht unplausibel.

Unterschiede in der Implementierung des CRS könnten erklären, warum sich die Offshore-Vermögen der Länder unterschiedlich entwickelt haben. Zum Beispiel gibt es messbare Unterschiede beim Aufwand, den nationale Behörden betreiben, um die ordnungsgemäße Datenerhebung der Finanzinstitute zu etablieren, die Qualität der gelieferten Daten zu überprüfen und bei den Sanktionsmechanismen.¹⁴ Es ist wahrscheinlich, dass der automatische Informationsaustausch in reichen Ländern eine stärker abschreckende Wirkung entfaltet, da die institutionellen Kapazitäten eine effektive Umsetzung begünstigen. Einige ärmere Länder, die aufgrund mangelnder institutioneller Voraussetzungen die OECD-Standards für die Datenerhebung noch nicht erfüllen, erhalten bisher keine Daten aus dem automatischen Informationsaustausch. Diese restriktive Regelung sollte überdacht werden, gerade weil der Anteil des globalen Südens an den Offshore-Vermögen gestiegen ist.

Der relative Rückgang der deutschen Offshore-Finanzvermögen könnte hingegen ein gutes Zeichen für die Bekämpfung von Steuerhinterziehung in Deutschland sein. Nach Auskunft der Bundesregierung haben die deutschen Steuerbehörden für das Jahr 2019 Informationen über ausländische Kontosalden in Höhe von 526 Milliarden Euro aus dem CRS erhalten.¹⁵ Über die Qualität dieser Daten und der daraus gewonnenen Erkenntnisse liegen bisher keine öffentlichen Informationen vor. Mehr Transparenz könnte Aufschluss darüber geben, wie viel der noch offshore gehaltenen Finanzvermögen den Behörden inzwischen bekannt ist und ob der Rückgang der Offshore-Finanzvermögen tatsächlich mit einem Rückgang der offshore gehaltenen Vermögen verbunden ist. Da der automatische Informationsaustausch bisher nur Finanzvermögen abdeckt, wäre auch eine Abwanderung in andere Anlageformen, insbesondere

¹² Petr Janský, Markus Meinzer und Miroslav Palanský (2021): Is Panama really your tax haven? Secrecy jurisdictions and the countries they harm. Regulation & Governance 16(3), 673–704 (online verfügbar).

¹³ Alstadsæter, Johannesen und Zucman (2018), a. a. O.

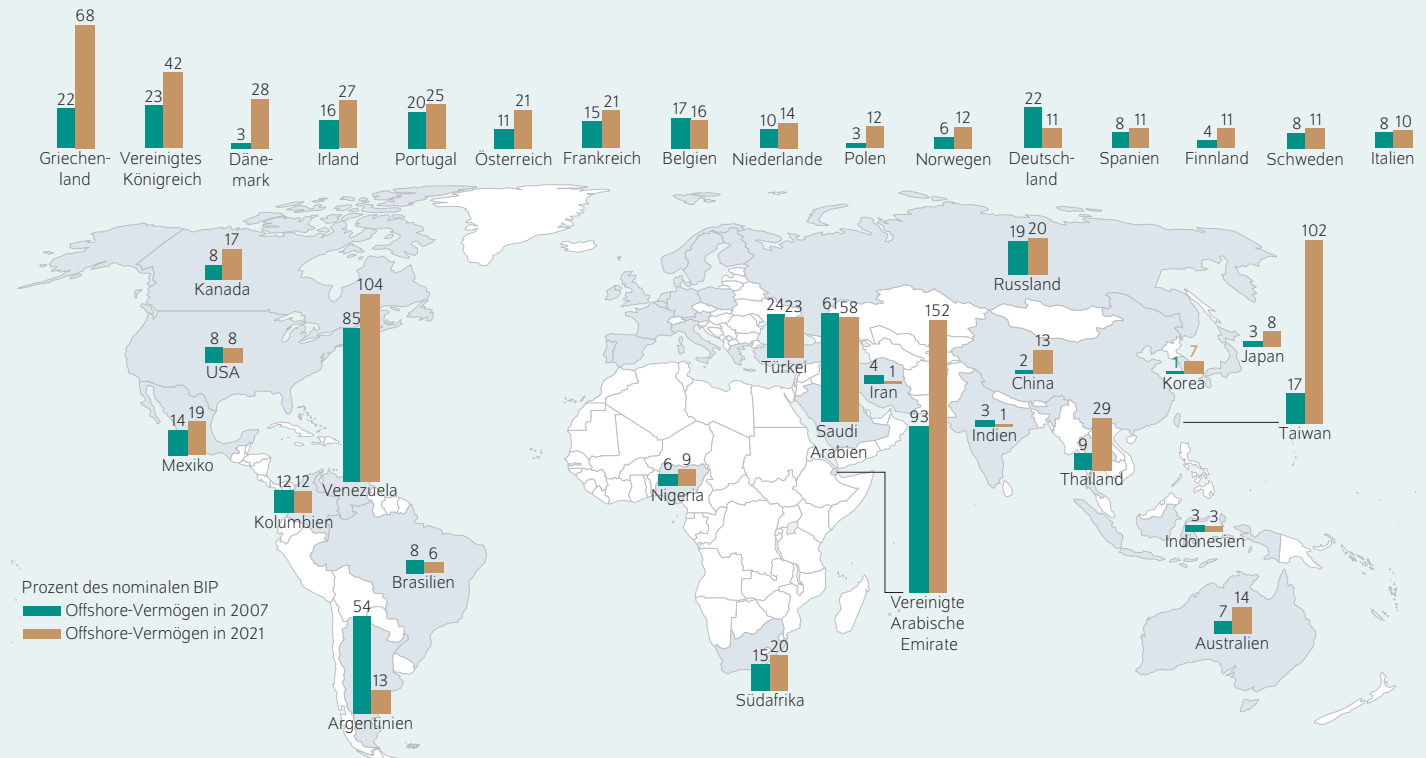
¹⁴ Annette Alstadsæter et al. (2023): Lost in Information: National Implementation of Global Tax Agreements. NMBU Skatteforsk Working Paper No. 10 (online verfügbar).

¹⁵ Deutscher Bundestag (2021): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Fabio De Masi, Jörg Cezanne, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/30741 (online verfügbar).

Abbildung 4

Offshore-Finanzvermögen nach Wohnsitzland der Eigentümer*innen 2007 und 2021

In Prozent des jeweiligen Bruttoinlandprodukts



Anmerkung: Es werden nur Länder mit einem BIP über 200 Milliarden US-Dollar berichtet.

Quelle: Schweizer Nationalbank; Bank for International Settlements; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2023

In Relation zur einheimischen Wirtschaftsleistung stechen noch immer die Offshore-Finanzvermögen der Vereinigten Arabischen Emirate und Venezuelas hervor.

Immobilien denkbar.¹⁶ Diese sollten daher zukünftig in den automatischen Informationsaustausch mit einbezogen werden.

Fazit: Optimismus unter Vorbehalt

Die Schätzung der globalen Offshore-Finanzvermögen für die Jahre 2001 bis 2021 zeigt, dass die weltweiten Offshore-Finanzvermögen in Relation zum globalen BIP über die Zeit recht stabil geblieben sind. Bemerkenswert ist der sinkende Anteil der in der Schweiz gehaltenen Offshore-Vermögen und der Aufstieg asiatischer Offshore-Finanzzentren. Das Eigentum an Offshore-Finanzvermögen konzentriert

sich zwar immer noch stark in Ländern mit hohem Einkommen, aber der Anteil von Ländern mit mittleren und niedrigen Einkommen hat sich über die letzten zehn Jahre leicht erhöht. Die Politik sollte darauf hinwirken, dass auch ärmere Länder schnellstmöglich Zugang zu Daten aus dem automatischen Informationsaustausch erhalten, um Steuerhinterziehung auch dort effektiv bekämpfen zu können. Immobilien sollten in den automatischen Informationsaustausch miteinbezogen werden, um die Umgehung der neuen Transparenzregeln zu verhindern. Die Bundesregierung sollte ausreichende Ressourcen für eine zeitnahe Auswertung der CRS-Daten durch die Steuerbehörden sicherstellen und den Erfolg des automatischen Informationsaustauschs evaluieren. Eine Bereitstellung anonymisierter Daten für die Forschung wie in Dänemark könnte den Wissenstand zu Offshore-Vermögen und den Auswirkungen des CRS auch in Deutschland verbessern.

¹⁶ Jeanne Bomare und Ségal Le Guern Herry (2022): Will we ever be able to track offshore wealth? Evidence from the offshore real estate market in the UK. EU Tax Observatory Working Paper No. 4 (online verfügbar).

Souleymane Faye ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am EU Tax Observatory | souleymane.faye@psemail.eu

Sarah Godar ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Makroökonomie im DIW Berlin und am EU Tax Observatory | sgodar@diw.de

Gabriel Zucman ist Professor an der Paris School of Economics und der University of California und Direktor des EU Tax Observatory | gabriel.zucman@psemail.eu

JEL: H26, H87, E21

Keywords: wealth, tax havens, tax evasion

INTERVIEW



„Offshore-Finanzvermögen: Steuerhinterziehung als Motiv hat an Bedeutung verloren“

Sarah Godar ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Makroökonomie im DIW Berlin.

1. **Frau Godar, Offshore-Vermögen ist eine diskrete Angelegenheit. Wie haben Sie es dennoch geschafft, den Umfang des globalen Offshore-Finanzvermögens abzuschätzen?** Wir können in den internationalen Finanzstatistiken schon seit langem beobachten, dass die Summe der weltweit berichteten Finanzvermögen systematisch niedriger ist als die Summe der weltweit berichteten Verbindlichkeiten. Das heißt, ein Teil der Vermögen scheint niemandem zu gehören. Daraus kann man ableiten, wie viele von diesen Vermögen vermutlich in ausländischen Depotbanken gehalten werden.
2. **Wie hat sich die Höhe der Offshore-Vermögen in den letzten Jahren entwickelt?** Für 2021 schätzen wir die globalen Offshore-Vermögen auf ungefähr 14 Billionen US-Dollar. Nominal betrachtet sind die Offshore-Vermögen über die letzten 20 Jahre gestiegen, betrachten wir sie aber in Prozent der Wirtschaftsleistung, sehen wir, dass die globalen Offshore-Finanzvermögen in den letzten 20 Jahren ungefähr um zehn bis elf Prozent des globalen Bruttoinlandsprodukts schwanken. Das heißt, sie haben weder stark zugenommen, noch abgenommen.
3. **Seit 2017 macht der automatische Informationsaustausch über Finanzkonten Steuerhinterziehung deutlich schwieriger. Inwieweit hat sich das auf die Höhe der Offshore-Vermögen ausgewirkt?** Es gibt natürlich auch legale Gründe, Vermögen offshore zu halten, aber bis zum automatischen Informationsaustausch konnte man davon ausgehen, dass die Offshore-Vermögen den Steuerbehörden nicht bekannt waren und somit wahrscheinlich Steuerhinterziehung passiert ist. Jetzt kann man davon ausgehen, dass ein wachsender Teil dieser Offshore-Vermögen den Behörden bekannt sein müsste. Leider wissen wir darüber für Deutschland bisher recht wenig. Unsere Schätzungen für 2019 ergeben, dass die Deutschen ungefähr 400 Milliarden Euro Vermögen offshore halten. Die Behörden sagen, dass sie Informationen über Finanzkonten im Wert von 526 Milliarden aus dem Ausland erhalten haben. Die Frage ist,

wie aussagekräftig diese Daten sind. Wie viele Unternehmenskonten sind da eigentlich drin? Sind es wirklich die Offshore-Vermögen, die wir suchen?

4. **Aus welchen Ländern stammt das Offshore-Finanzvermögen?** Der größte Teil gehört Anleger*innen in reichen OECD-Ländern, aber wir sehen über die letzten 20 Jahre, dass ein zunehmender Teil Menschen in Ländern mit mittleren bis niedrigen Einkommen gehört.
5. **In welchen Ländern werden die Offshore-Vermögen vorwiegend verwaltet?** In der Schweiz, früher das Epizentrum der Vermögensverwaltung, sind die dort gehaltenen Offshore-Vermögen schätzungsweise um etwa 17 Prozentpunkte zurückgegangen, während sie in den asiatischen Finanzzentren, vor allem in Hongkong und Singapur, stark gestiegen sind.
6. **Was bedeuten Ihre Ergebnisse für künftige finanzpolitische Entscheidungen?** Wir beobachten einen Rückgang der von Deutschen gehaltenen Offshore-Vermögen. Hier wäre es aber wünschenswert, dass die Behörden Ergebnisse vorlegen, wie erfolgreich der automatische Informationsaustausch für Deutschland war und welche Erkenntnisse sie daraus gewinnen konnten. Eine Frage ist auch, ob eventuell Finanzvermögen in den Immobiliensektor verschoben worden ist. Daher ist eine wichtige politische Forderung, dass Immobilien in den automatischen Informationsaustausch einbezogen werden müssen. Zudem sollten auch ärmere Länder, die noch nicht die institutionellen Bedingungen erfüllen, um die Daten für den automatischen Informationsaustausch zu erheben, trotzdem schon Zugang zu Daten aus den reicheren Ländern bekommen, damit Steuerhinterziehung auch dort effektiv bekämpft werden kann.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de/interview



KARSTEN NEUHOFF

Wie sich die Energiewende für alle nachvollziehbar umsetzen lässt

Karsten Neuhoﬀ ist Abteilungsleiter in der Abteilung Klimapolitik im DIW Berlin.
Der Kommentar gibt die Meinung des Autors wieder.

Die Diskussion zum Klimaschutzgesetz hat sich festgefahren. Innerhalb der Bundesregierung rangeln die Klimaschützer mit den Liberalen. Außerhalb der Regierung fordern Umweltverbände, dass bei der Verfehlung der Klimaschutzziele eines Sektors (zum Beispiel in der Industrie, der Landwirtschaft oder im Verkehr) Maßnahmen mit Sofortprogrammen umgesetzt werden – nur so könnten im folgenden Jahr die verfehlten Emissionsminderungen nachgeholt werden. Dem steht wiederum die FDP gegenüber, die glücklich ist, dass mit der Abschaffung der Sofortprogramme (und damit der De-facto-Abschaffung der Sektorenziele) Maßnahmen für einen Sektor vermieden werden, die möglicherweise ineffizient oder ohne längerfristige Wirkung sind.

Der Streit um das Klimaschutzgesetz geht am Kern der Transformation vorbei. Emissionsminderungen sind vor allem mit längerfristig wirksamen transformativen Maßnahmen zu erreichen. Es geht um Veränderungen, die nicht nur kurzfristig die Symptome bekämpfen, sondern einen strukturellen und systemischen Wandel anstoßen – wie der Umstieg auf erneuerbare Energien, die Stärkung des öffentlichen Personenverkehrs oder die energetische Sanierung von Gebäuden. Wenn Sofortmaßnahmen zuallererst Emissionen im folgenden Jahr reduzieren sollen, dann stellt sich diese Vorgehensweise nicht zwingend hilfreich für die erfolgreiche Transformation dar. Sollte aber mit der Abschaffung der Sektorenziele den Bundesministerien keine klare Verantwortung für die Emissionen ihres Sektors mehr zugewiesen werden, dann wird es ihnen noch schwerer fallen, die transformativen Maßnahmen voranzubringen.

Gehen wir bei den weiteren Überlegungen davon aus, dass alle das gleiche Ziel teilen, nämlich transformative Klimaschutzmaßnahmen wirksam umzusetzen. Denn nur damit wird die Industrie fit für den internationalen Wettbewerb der Zukunft. Auf diese Weise reduzieren sich Kosten- und Versorgungsrisiken durch die Energieimportabhängigkeit. Und so können nicht nur Klimaziele, sondern bei guter Umsetzung auch weltweite Umwelt- und Entwicklungsziele erreicht werden.

Wie also können diese Ziele im Klimaschutzgesetz gemeinsam realisiert werden?

Wichtig wäre ein Fokus auf die transformativen Maßnahmen: Diese sollten mit verständlichen Kennzahlen erfasst und ins Zentrum des politischen Diskurses gestellt werden. Erfolgreich ist bisher bereits die Kennzahl zum Anteil der erneuerbaren Energien bei der Energieversorgung. Zur Messung des Klimaschutzfortschritts wären weitere Kennzahlen für die sektoralen Transformationen sinnvoll.

Das Klimaschutzgesetz beschränkt sich noch auf das Monitoring von Emissionen. Dadurch wird das rechtzeitige Erkennen von ausbleibenden Fortschritten verzögert. Beispiele für Kennzahlen wären der Anteil von klimaneutral produzierten Grundstoffen an der Gesamtproduktion und der Anteil des tatsächlich recycelten Abfalls. Wenn in einem Sektor die Emissionsminderungsziele oder die relevanten Transformationsziele verfehlt werden, so sollte das jeweilige Ministerium verpflichtet sein, sofort nachzulegen. Der Fokus müsste dann viel stärker auf die Transformationsziele gesetzt werden.

Die Transformation zur Klimaneutralität könnte auf diese Weise tatsächlich gelingen und die Transformationsziele kämen sehr viel glaubwürdiger zur Geltung. Auch regulatorische Unsicherheiten, die bisher Investitionen in Produktionskapazitäten für klimaneutrale Technologien wie Windräder, Energiespeicher oder die Wärmedämmung zurückhalten, wären beseitigt.

Zugleich könnte der Einsatz von Key-Performance-Indikatoren (KPIs) für die wichtigen Entwicklungsziele wie in der Wirtschaft auch für Politik und Verwaltung genutzt werden. Durch die weitere Operationalisierung der Klimaschutzziele hin zu Transformationskennzahlen entstünde ein Frühwarnsystem oder ein Kontrollmechanismus für den Erfolg des Regierungshandelns. Letztlich sollte es darum gehen, die Energiewende für alle besser verständlich zu machen und sie gemeinsam umzusetzen.

Der Text erschien am 14. November 2023 im Handelsblatt.