



Finanzpolitische Ergebnisse der G20-Treffen im Juni 2019

- Am 28./29. Juni 2019 fand der diesjährige G20-Gipfel im japanischen Osaka statt. Die finanzpolitischen Themen wurden beim Treffen der Finanzministerinnen und Finanzminister und der Notenbankgouverneurin und Notenbankgouverneure am 8./9. Juni 2019 im japanischen Fukuoka vorbereitet. Bundesfinanzminister Olaf Scholz hat an beiden Treffen teilgenommen.
- Aus finanzpolitischer Sicht konnte ein großer Erfolg erzielt werden. Die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs bestätigten in Osaka die wichtige Entscheidung von Fukuoka zu den Herausforderungen für das internationale Steuersystem durch die Digitalisierung. Die G20 hat sich für den deutsch-französischen Vorschlag zur Einführung einer globalen Mindestbesteuerung für Unternehmen ausgesprochen. Zusammen mit den Vorschlägen zur Neuverteilung von Besteuerungsrechten soll 2020 eine langfristige weltweite Lösung erreicht werden.
- Die beiden Treffen haben gezeigt, dass die G20 auch in Zeiten, die für die internationale Koordination ausgesprochen schwierig sind, zu gemeinsamen Ergebnissen finden kann.

Einleitung

Am 28./29. Juni 2019 kamen die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs der G20 im japanischen Osaka zu ihrem diesjährigen Gipfeltreffen zusammen. Zum Abschluss verabschiedeten sie ein gemeinsames Kommuniqué mit dem Titel „Leaders’ Declaration“¹. Das Gipfeltreffen stellte den Höhepunkt der diesjährigen japanischen G20-Präsidentschaft dar. Vorbereitet wurde das Treffen u. a. durch die Konferenz der Finanzministerinnen und Finanzminister und der Notenbankgouverneurin und Notenbankgouverneure der G20 am 8./9. Juni 2019 im japanischen Fukuoka, deren

Ergebnisse ebenfalls in einem Kommuniqué² festgehalten wurden. Deutschland wurde beim Treffen in Fukuoka von Bundesfinanzminister Olaf Scholz und dem Präsidenten der Deutschen Bundesbank, Dr. Jens Weidmann, vertreten. Der Bundesfinanzminister begleitete die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel auch beim Gipfel in Osaka. Dieser Artikel beschränkt sich auf die Themen des G20-Gipfels, die von den Finanzministerinnen und Finanzministern und der Notenbankpräsidentin und den Notenbankpräsidenten vorbereitet worden waren.

¹ Leaders’ Declaration:
<http://www.bundesfinanzministerium.de/mb/20190731>

² Kommuniqué:
<http://www.bundesfinanzministerium.de/mb/201907321>
Unter
<http://www.bundesfinanzministerium.de/mb/201907322>
sind auch die weiteren auf dem Treffen von Fukuoka verabschiedeten Dokumente abrufbar. Dort finden sich auch die Berichte, die für die Sitzung vorgelegt wurden.



Weltwirtschaftliche Lage und Risiken

Zur Weltwirtschaft berichtete Christine Lagarde, die Geschäftsführende Direktorin des Internationalen Währungsfonds (IWF), in Fukuoka und Osaka, dass sich das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) stabilisiere und ein kräftigeres Wachstum im 2. Halbjahr 2019 erwartet werde. Das Risiko, dass das Wachstum schwächer ausfalle als prognostiziert, sei aber erheblich. Simulationen zeigten, dass die jüngst eingeführten und in Aussicht gestellten Zölle die weltweite Wirtschaftsleistung um 0,5 % im Jahr 2020 reduzieren könnten. Wie schon in Fukuoka äußerten die meisten Rednerinnen und Redner auch beim Gipfel große Sorgen über die Handelsspannungen, die das Wachstum bereits beeinträchtigen. Insbesondere die Delegierten der Schwellenländer beklagten die Belastungen, die dadurch für sie entstünden, ohne dass sie in die bilateralen Verhandlungen größerer Länder einbezogen seien. Das Gipfel-Kommuniqué nennt die verschärften Handelsspannungen (neben politischen Spannungen) prominent im Zusammenhang mit dem schwachen Wirtschaftswachstum und den Risiken für die weitere Wirtschaftsentwicklung. Alle G20-Mitglieder verpflichteten sich im Kommuniqué dazu, gegen diese Risiken vorzugehen. Die Ergebnisse des G20-Gipfels in Osaka zur Handelspolitik im engeren Sinne wurden durch das Treffen der Digital- und Handelsministerinnen und -minister der G20 am 8./9. Juni 2019 im japanischen Tsukuba vorbereitet, an dem Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier für Deutschland teilgenommen hatte.

Globale Ungleichgewichte

Japan hat „Globale Ungleichgewichte“ als ein Schwerpunktthema seiner Präsidentschaft für die Beratungen der Finanzministerinnen und Finanzminister und der Notenbankgouverneurin und Notenbankgouverneure ausgewählt. Im Mittelpunkt der Diskussion stehen dabei die Leistungsbilanzüberschüsse und -defizite der G20-Mitglieder. Der IWF hat dazu festgestellt, dass die absolute Summe

der weltweiten Leistungsbilanzüberschüsse und -defizite im Verhältnis zum Welt-BIP um über 40 % gegenüber der Zeit vor der Finanzkrise gesunken ist und auf dem niedrigstem Stand seit 2003 liegt. Allerdings ist sie höher als in den 1990er Jahren. Die deutschen Delegierten wiesen in den Diskussionen u. a. darauf hin, dass der deutsche Leistungsbilanzüberschuss im Verhältnis zum BIP deutlich rückläufig ist und auch durch die demografische Entwicklung bedingt ist. Sie erklärten, dass die hohen Wachstumsraten der öffentlichen Investitionen und die deutlich steigenden Löhne in Deutschland, unterstützt durch die Einführung und Erhöhung des Mindestlohns, dem Leistungsbilanzüberschuss entgegenwirken. Deutschland und viele andere G20-Mitglieder schlossen sich der Position des IWF an, dass Zölle ungeeignet seien, Leistungsbilanzsalden abzubauen.

Aus Sicht der Bundesregierung sind die Risiken für die Weltwirtschaft durch globale Ungleichgewichte derzeit nicht gravierend. Dies liegt auch daran, dass sich Überschüsse und Defizite der Leistungsbilanzen stärker auf Industrieländer konzentrieren. In der Vergangenheit entstanden Stabilitätsrisiken vor allem durch Probleme von Schwellenländern, ihre hohen Leistungsbilanzdefizite zu finanzieren. Das Gipfel-Kommuniqué hält fest, dass sorgsam austarierte und den jeweiligen Ländern angepasste makroökonomische Politik und Strukturreformen notwendig sind, um übermäßige Ungleichgewichte abzubauen. Der IWF wird seine Analysen zu den globalen Ungleichgewichten fortsetzen.

Internationale Steuerpolitik

Herausforderungen durch die Digitalisierung/effektive Mindestbesteuerung

Aus Sicht der Bundesregierung waren im Bereich der Finanzpolitik die steuerpolitischen Ergebnisse des G20-Gipfels besonders wichtig. Die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs bestätigten in Osaka den Erfolg des Treffens in Fukuoka. Auf dem

Weg zu einer globalen effektiven Mindestbesteuerung hatte Bundesfinanzminister Olaf Scholz dort einen weiteren Meilenstein erreicht. Die G20 hat sich für den bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eingebrachten deutsch-französischen Vorschlag zur Einführung einer globalen Mindestbesteuerung für Unternehmen ausgesprochen. Zusammen mit den Vorschlägen zur Neuverteilung von Besteuerungsrechten soll 2020 eine langfristige weltweite Lösung erreicht werden. Dazu hat die G20 ein ehrgeiziges Arbeitsprogramm beschlossen und den Fahrplan des „Inclusive Frameworks on BEPS (Base Erosion and Profit Shifting)“ der OECD zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft gebilligt.³ Im Jahr 2020 sollen die entsprechenden Maßnahmen für eine faire Besteuerung internationaler Unternehmen beschlossen werden. Die nun folgenden technischen Arbeiten des „Inclusive Framework“ werden sowohl die sogenannte Säule 1 zur Neuverteilung von Besteuerungsrechten als auch den deutsch-französischen Vorschlag einer effektiven Mindestbesteuerung (Säule 2) beinhalten. In der Aussprache in Fukuoka unterstützten viele Redebeiträge den deutsch-französischen Vorschlag für eine globale Mindestbesteuerung, für den Bundesfinanzminister Olaf Scholz in der Sitzung erneut geworben hatte. Viele betonten die Notwendigkeit, rasch zu Ergebnissen zu kommen, um eine Fragmentierung der Steuerregeln in der G20 zu verhindern.

■ Weitere Steuerthemen

Der Generalsekretär der OECD, Angel Gurría, präsentierte bei den beiden G20-Treffen eine eindrucksvolle Erfolgsbilanz der internationalen steuerpolitischen Zusammenarbeit der vergangenen Jahre. Unter anderem hätten seit 2018 über 90 Länder und Jurisdiktionen Informationen über 47 Mio. Auslandskonten mit einem Gesamtvolumen von etwa 4,9 Bio. € ausgetauscht. Die Verpflichtung zum automatischen Informationsaustausch über

Finanzkonten habe seit Mitte 2018 zu einem Rückgang der Depots von Unternehmen und Privatanlegern in 40 internationalen Finanzzentren nach vorläufigen Zahlen um 20 % bis 25 % geführt; insgesamt seien diese Depots in dieser Zeit um 34 % gesunken. Auch bei der Umsetzung der im Jahre 2015 beschlossenen Mindeststandards gegen den schädlichen Steuerwettbewerb der Staaten und aggressive Steuerplanungen im Rahmen des sogenannten BEPS-Projekts gebe es große Fortschritte. Das Gipfel-Kommuniqué unterstreicht die Bedeutung einer weltweiten Umsetzung des BEPS-Projekts und begrüßt die Fortschritte bei der Steuertransparenz, einschließlich des automatischen Informationsaustauschs. Die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs forderten die OECD dazu auf, eine neue Liste derjenigen Jurisdiktionen vorzulegen, die die international vereinbarten Transparenzstandards nicht hinreichend umgesetzt haben. Diese Liste wird die verschärften Kriterien anwenden, die der G20-Gipfel am 1. Dezember 2018 im argentinischen Buenos Aires beschlossen hatte.

■ Politikimplikationen der Bevölkerungsalterung

Japan ist weltweit das Land mit der im Durchschnitt ältesten Bevölkerung. Entsprechend groß ist der Erfahrungsschatz, den Japan hinsichtlich der Anpassung vieler Politikbereiche an die Bevölkerungsalterung angesammelt hat. Da auch für die G20 insgesamt eine deutliche Bevölkerungsalterung in den kommenden Jahrzehnten erwartet wird, hat Japan dieses Thema ebenfalls zu einem Schwerpunkt seiner Präsidentschaft gemacht. Die Finanzministerinnen und Finanzminister und die Notenbankgouverneurin und Notenbankgouverneure haben sich in Fukuoka ausführlich über ihre Erfahrungen mit nationalen Reformmaßnahmen ausgetauscht, mit denen die Vorteile der längeren Lebenserwartung genutzt werden können und den damit verbundenen Herausforderungen begegnet werden kann. Wie angesichts der großen länderspezifischen Unterschiede in der G20 zu erwarten war, z. B. hinsichtlich der Altersstruktur und der Renten- und Sozialsysteme, bleiben die in den

³ <http://www.bundesfinanzministerium.de/mb/20190733>

beiden Kommuniqués genannten wirtschaftspolitischen Empfehlungen recht allgemein. Im Kommuniqué von Fukuoka wird hervorgehoben, dass es notwendig ist, Produktivität, Erwerbsbeteiligung sowie Effizienz und Effektivität der öffentlichen Ausgaben zu erhöhen sowie für ein fiskalisch tragfähiges und gerechtes soziales Sicherheitsnetz zu sorgen.

■ Infrastrukturinvestitionen

Unter argentinischer Präsidentschaft vereinbarte die G20 im vergangenen Jahr ein umfassendes Arbeitsprogramm mit dem Ziel, Infrastrukturfinanzierungen zu einer eigenen Anlageklasse zu entwickeln. Damit soll erreicht werden, dass Infrastrukturinvestitionen für den Privatsektor attraktiver werden und weltweit mehr Mittel für den Ausbau von Infrastruktur zur Verfügung stehen. Unter japanischer Präsidentschaft wurde bisher insbesondere der Teil des Arbeitsplans verfolgt, der eine hohe Qualität von Infrastruktur und eine gute Leitung und Kontrolle („good governance“) von Infrastrukturprojekten befördern soll. Zu diesem Zweck wurden in Fukuoka die „G20 Principles for Quality Infrastructure Investment“⁴, die als gemeinsame „strategische Ausrichtung und hoher Anspruch für Qualitätsinfrastruktur“ dienen sollen, verabschiedet. Die Prinzipien ergänzen die bereits 2016 unter chinesischer G20-Präsidentschaft entwickelten Prinzipien für Qualitätsinfrastruktur um weitere Elemente wie z. B. ökonomische Effizienz, Berücksichtigung von Umwelt- und sozialen Gesichtspunkten, Schuldenfähigkeit (auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene) und „Governance“ (z. B. Anstrengungen gegen Korruption und für Transparenz). Die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs bestätigten dieses Ergebnis in Osaka und forderten dazu auf, an dem umfassenden Arbeitsprogramm der G20 zu Infrastrukturfinanzierungen weiterzuarbeiten.

4 <http://www.bundesfinanzministerium.de/mb/20190734>

■ Internationale Finanzmarktpolitik

■ G20-Finanzmarktagenda, Marktfragmentierung und Finanzinnovationen

Zu den großen Erfolgen der G20 zählt die Verabschiedung der umfassenden Regulierungsagenda für die internationalen Finanzmärkte im Zuge der globalen Finanzkrise. Bei jedem Treffen erhalten die Finanzministerinnen und Finanzminister und die Notenbankgouverneurin und Notenbankgouverneure, aber auch die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs, umfassende Berichte des Finanzstabilitätsrats (Financial Stability Board – FSB) und anderer internationaler Standardsetzer über die Umsetzung der Reformen. Der Vorsitzende des FSB, Randal K. Quarles, zeigte sich beim Gipfel zufrieden mit den umgesetzten Reformen. Der von der G20 geforderte neue regulatorische Rahmen für die Finanzmärkte sei nun im Wesentlichen vorhanden.⁵ Dieser müsse nun jedoch auch wie beabsichtigt effektiv wirken können. Allenfalls in Einzelfällen seien kleinere Korrekturen angezeigt. Große Banken verfügten heute über mehr Eigenkapital und Liquidität, die Märkte für Derivate seien transparenter und Verbriefungen weniger komplex. Insgesamt sei bemerkenswerter Fortschritt dabei erzielt worden, das globale Finanzsystem widerstandsfähiger zu machen. Dies sei aber eine Daueraufgabe und Wachsamkeit gegenüber entstehenden Risiken bleibe notwendig. Auch die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs bekräftigten in ihrem Kommuniqué, wachsam zu bleiben und – soweit erforderlich – Verwundbarkeiten und neue Risiken für die Finanzstabilität anzugehen, einschließlich mithilfe makroprudenzieller Instrumente. Dies beziehe auch Aktivitäten des Schattenbankensystems ein („non-bank financing“). Das

5 Vergleiche auch den Brief des FSB-Vorsitzenden an die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs unter <http://www.bundesfinanzministerium.de/mb/20190735>



Kommuniqué würdigt auch die Anstrengungen des Privatsektors, die Transparenz im Bereich der „grünen Finanzen“ („sustainable finance“) zu erhöhen. Dies bezieht sich vor allem auf den Bericht⁶ einer von Abgesandten der Privatwirtschaft geleiteten FSB-Taskforce, der über deutliche Fortschritte bei der Offenlegung von solchen finanziellen Risiken von Unternehmen und Banken informiert, die sich aus dem Klimawandel ergeben.

Das FSB und andere internationale Standardsetzer haben bei den Treffen von Fukuoka und Osaka auch umfassend über ihre Arbeiten zum japanischen Schwerpunktthema „Finanzinnovationen“ informiert. Das Kommuniqué begrüßt die laufenden Arbeiten zu Crypto Assets in den Bereichen Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung, Verbraucher- und Anlegerschutz sowie Marktintegrität. Die Standardsetzer werden aufgefordert, die Überwachung fortzusetzen und gegebenenfalls weitere Schritte einzuleiten. Auch die noch jungen Arbeiten des FSB zu den Auswirkungen von dezentralen Finanztechnologien (z. B. Blockchain) auf die Finanzstabilität werden begrüßt. Die G20 bekennt sich zudem dazu, die Arbeiten zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegen Cyber-Vorfälle zu intensivieren. Japan hat auch das Thema „Fragmentierung der Finanzmärkte“ zu einem Schwerpunkt seiner Präsidentschaft gemacht. Die Berichte, die das FSB und die Internationale Organisation der Wertpapieraufseher hierzu vorgelegt haben, werden im Oktober 2019 aktualisiert. Die G20 erklärte zudem, dass sie weiterhin an dem Problem des Rückgangs von Korrespondenzbankbeziehungen und dessen negativen Folgen für die sogenannten Gastarbeiterüberweisungen („remittances“) arbeiten wird.

Kampf gegen Geldwäsche, Terrorismus- und Proliferationsfinanzierung

Das Gipfel-Kommuniqué begrüßt die Resolution 2462 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, die die zentrale Rolle der Financial Action Task Force (FATF) für die Festlegung weltweiter Standards zur Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und Finanzierung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen hervorhebt. Die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs bekräftigen ihr Engagement zur Bekämpfung dieser Bedrohungen. Die FATF-Standards müssten vollständig, effektiv und rasch umgesetzt werden.

Schuldentragfähigkeit und Schuldentransparenz in Entwicklungsländern

Im vergangenen Jahr hatte u. a. der IWF eindringlich seine Sorge über die steigende Staatsverschuldung in vielen Entwicklungsländern zum Ausdruck gebracht. Schon 2017 begrüßten die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs der G20 die unter deutscher Präsidentschaft ausgearbeiteten „Operational Guidelines for Sustainable Financing“, die Kreditnehmer und Kreditgeber zu verantwortungsvoller Kreditaufnahme beziehungsweise Kreditvergabe verpflichten. Hierfür ist auch eine ausreichende Transparenz erforderlich. IWF, Weltbank, Pariser Club und die G20 arbeiten bereits intensiv daran, die Transparenz und die Tragfähigkeit der Schulden zu verbessern. Eine neue Schuldenkrise muss verhindert werden. Das Gipfel-Kommuniqué würdigt, dass die meisten G20-Mitglieder umfassend darüber berichtet haben, wie sie die „Operational Guidelines“ bisher umgesetzt haben. Das Kommuniqué unterstützt auch die „Freiwilligen

⁶ <http://www.bundesfinanzministerium.de/mb/20190736>



Prinzipien für Schuldentransparenz“ des internationalen Bankenverbandes (Institute of International Finance, IIF). Es fordert zudem weitere Arbeiten zu „collateralized financing practices“ (z. B. Schuldverschreibungen, die mit künftigen Einkommensströmen aus Rohstoffverkäufen besichert sind), die oft wenig transparent sind und Umschuldungen erschweren können. Die Bundesregierung sieht wie die G20 insgesamt die Notwendigkeit, dass auf Seiten der Gläubiger und Schuldner, sowohl auf Seiten der Staaten als auch des Privatsektors, Transparenz und Tragfähigkeit weiter verbessert werden.

■ Compact with Africa

Der „Compact with Africa“ (CwA)⁷ wurde unter deutscher G20-Präsidentschaft im Jahr 2017 ins Leben gerufen, um die makroökonomischen, unternehmenspolitischen und finanzmarktbezogenen Rahmenbedingungen in reformorientierten afrikanischen Ländern zu verbessern und dadurch zu mehr privaten Investitionen beizutragen. Zwölf afrikanische Länder haben sich der Initiative bereits angeschlossen. Der CwA ist über die – gemeinsam von Südafrika und Deutschland geleitete Arbeitsgruppe „Africa Advisory Group“ – institutionell im G20-Finanzbereich verankert. Deutschland führt sein starkes Engagement für die Initiative fort und stellt u. a. über einen Entwicklungsinvestitionsfonds bis zu 1 Mrd. € bereit, um private Investitionen nach und in Afrika zu mobilisieren. Das Gipfel-Kommuniqué fordert ein verstärktes bilaterales Engagement der G20-Mitglieder für den CwA. Außerdem spricht sich die G20 für eine stärkere Rolle der beteiligten internationalen Organisationen (Weltbankgruppe, Afrikanische Entwicklungsbank und IWF) bei der Umsetzung des CwA aus. Die Bundesregierung wird sich für die Umsetzung dieser Forderungen einsetzen, um den CwA als multilaterale Initiative zur Mobilisierung privater Investitionen zu stärken.

7 Umfassende Informationen zum CwA finden sich unter www.compactwithafrica.org

■ Universelle Gesundheitsversorgung

Am Rande des Gipfels in Osaka fand auch ein gemeinsames Treffen der Finanz- und Gesundheitsministerinnen und -minister der G20 statt. Diese begrüßten die bereits in Fukuoka verabschiedete Erklärung zur allgemeinen Gesundheitsversorgung („G20 Shared Understanding on the Importance of UHC Financing in Developing Countries“⁸). Darin wird betont, wie wichtig eine universelle Gesundheitsversorgung in Entwicklungsländern ist und dass eine stabile Finanzierung hierfür entscheidend ist. Bundesfinanzminister Olaf Scholz betonte in diesem Zusammenhang die Bedeutung einer effektiven Mobilisierung öffentlicher Einnahmen in den einzelnen Staaten. Die Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Gesundheit, Sabine Weiß, stellte heraus, dass widerstandsfähige Gesundheitssysteme die Voraussetzung für die Bewältigung von Gesundheitskrisen wie z. B. bei Ebola sind.

■ Ausblick

Die japanische G20-Präsidentschaft geht auch nach dem Gipfel weiter. Voraussichtlich wird Japan zu einem weiteren Treffen der Finanzministerinnen und -minister und der Notenbankgouverneurin und -gouverneure im Oktober 2019 am Rande der Jahrestagung von IWF und Weltbank in Washington, D.C. einladen. Am 1. Dezember 2019 übernimmt dann Saudi-Arabien die G20-Präsidentschaft für ein Jahr. Der G20-Gipfel unter saudi-arabischer Präsidentschaft wird am 21./22. November 2020 in Riad stattfinden. In Osaka legten die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs fest, dass anschließend zunächst Italien und dann Indien die G20-Präsidentschaft für jeweils ein Jahr übernehmen.

8 www.g20fukuoka2019.mof.go.jp/ja/outline/pdf/20190610_22.pdf