

Stellungnahme

Konsultation zum Entwurf des Transformationsrahmens für Exportkredit- und Investitionsgarantien des Bundes

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	3
Internationale Ausgangslage	4
Allgemeine Bewertung.....	5
Entbürokratisierung und Effizienz vorantreiben.....	5
Kundenperspektive stärken	5
Attraktivere Deckungserleichterungen anbieten.....	6
Planungssicherheit schaffen	8
Sektorspezifische Anmerkungen.....	9
Energie	9
Metall	11
Schifffahrt.....	11
Impressum	12

Zusammenfassung

Mit der Überführung der klimapolitischen Sektorleitlinien (SLL) in den Transformationsrahmen nimmt die Bundesregierung kleine Flexibilisierungen vor, verpasst aber die Chance, ein entschlossenes Signal zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie zu senden.

Das Ziel, klimafreundlichen Technologien „Made in Germany“ im Ausland zum Erfolg zu verhelfen, unterstützt der BDI. Allerdings müssen wirksame Dekarbonisierung, Versorgungssicherheit, technische Umsetzbarkeit und Wettbewerbsfähigkeit miteinander in Einklang stehen. Nur wettbewerbsfähige Unternehmen können ambitionierten Klimaschutz leisten und gestaltend auf die CO₂-Intensität ausländischer Produktion einwirken.

Aufwendige Einzelfallprüfungen verursachen weiterhin hohe Bürokratiekosten und schaffen Planungsunsicherheit für Exporteure, Kunden und Banken.

Zudem passen die technischen Bewertungskriterien der EU-Taxonomie als Benchmark nicht zu den lokalen Anforderungen und Transformationsprozessen in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern. Damit schließt die Bundesregierung die Unterstützung weniger ambitionierter Entwicklungspfade mit deutscher Technologie aus und schafft Freiraum für Wettbewerber.

Die im Entwurf genannten Konditionen für klimafreundliche Projekte sind in vielen OECD-Ländern bereits seit Jahren gängiger Standard. Vor diesem Hintergrund und angesichts des hohen Ambitionsniveaus der klimapolitischen Vorgaben sollten die Deckungserleichterungen im Transformationsrahmen deutlich verbessert werden.

Internationale Ausgangslage

Die internationale Ordnung verändert sich grundlegend und unumkehrbar. Während der Handel mit den USA und China zunehmend von „power-based trade policies“ geprägt ist, entstehen im sogenannten Globalen Süden neue Wachstumsmärkte. Dort finden sich potenziell wichtige Partner für die Energiewende, die Rohstoffsicherung, die Digitalisierung sowie den Aufbau neuer Lieferketten. Die deutsche Industrie ist gefordert, sich in diesen Märkten mit attraktiven Produkten und Finanzierungen gegenüber Wettbewerbern zu behaupten.

Vor diesem Hintergrund gewinnt die Außenwirtschaftsförderung für die strategische Handlungsfähigkeit der Industrie auf dem Weltmarkt an Bedeutung. Sie ist wichtiger Bestandteil des Werkzeugkoffers für Diversifizierung und Resilienz. Gerade in wirtschaftlich und geopolitisch unsicheren Zeiten sollte sie, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, gezielt gestärkt und in ein effizientes „Team Germany“ eingebettet werden.

Innerhalb der Außenwirtschaftsförderung gehören die Exportkredit- und Investitionsgarantien des Bundes seit Jahrzehnten zu den wichtigsten Instrumenten. Sie schaffen Vertrauen in Projekte, die sonst zu risikoreich wären, indem sie Exporteure, Investoren und Banken vor wirtschaftlich und politisch bedingten Zahlungsausfällen bei Geschäften im Ausland schützen. Gerade in einem Land wie Deutschland, in dem jeder vierte Arbeitsplatz vom Exportgeschäft abhängt, sind die Instrumente elementar, um Produktionskapazitäten im Inland auszulasten und technologische Fähigkeiten am Standort zu halten.

Viele europäische Länder stärken ihre Außenwirtschaftsförderinstrumente in dieser sich wandelnden Weltordnung strategisch, etwa durch eine finanzielle Aufstockung des Auslandsmesseprogramms oder attraktivere Garantieinstrumente und Refinanzierungsoptionen. Um mitzuhalten, sollte die deutsche Bundesregierung in ihrer Außenwirtschaftsförderung ebenfalls einen klaren Fokus auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit legen.

Auch Euler Hermes und PwC als Mandatare sollten auf die veränderte Wettbewerbssituation im Welthandel reagieren und sich nicht mehr als „insurer of last resort“, sondern als aktive Förderer der deutschen Wirtschaft verstehen. Schließlich wird der intensive Wettbewerb auf dem Weltmarkt immer häufiger über attraktive und langfristige Finanzierungsangebote und nicht nur über die beste Technologie entschieden.

Allgemeine Bewertung

Der Entwurf des Transformationsrahmens sieht einige positive Flexibilisierungen vor, etwa bei emissionsmindernden Modernisierungsprojekten im Metallbereich, aber die bereits 2023 zur Einführung der SLL geäußerte Grundsatzkritik des BDI bleibt in vielen Punkten bestehen.

Entbürokratisierung und Effizienz vorantreiben

Für Unternehmen ist wichtig, dass die Kriterien einer Deckung nachvollziehbar an Geschäftspartner im Ausland kommunizierbar sind. Das Format des Transformationsrahmens ist deutlich kompakter als das der SLL und stellt daher im Grundsatz eine Verbesserung dar.

Positiv ist zudem, dass eine Klimaprüfung außerhalb der SLL (sog. Benchmark-Prüfung) künftig entfällt und nur noch optional für Projekte durchgeführt wird, die von Deckungserleichterungen profitieren möchten. Wird eine solche Einstufung im Rahmen einer Einzelfallprüfung genehmigt, sollte der Dokumentations- und Kostenaufwand für vergleichbare Folgeprojekte desselben Unternehmens signifikant reduziert werden.

Für Projekte, die weiterhin standardmäßig einer Klimaprüfung unterliegen, ist bisher keine bürokratische Entlastung absehbar. Aufwendige Prüfungen sind besonders kritisch, wenn die Fristen zur Angebotserstellung in internationalen Vergabeverfahren kurz sind. Zudem sind Dopplungen zwischen der Klimaprüfung und der USM-Prüfung konsequent zu vermeiden.

Die Mandatare sollten grundsätzlich möglichst bürokratiearm, effizient und pragmatisch agieren können. Dass hier Verbesserungspotenzial besteht, zeigt etwa eine Benchmarking-Studie, in der Euler Hermes im Effizienzvergleich (Verhältnis von Transaktionen zu Mitarbeitenden) unter 15 untersuchten Exportkreditagenturen (ECAs) den letzten Platz belegt ([SERV](#) 2025).

Kundenperspektive stärken

Exportkredit- und Investitionsgarantien sind insbesondere für risikoreichere Länder im sogenannten Globalen Süden relevant. Wenn die Instrumente nicht flexibel auf lokale Bedingungen reagieren können, besteht die Gefahr, dass sich

Auslandskunden Finanzierungslösungen von Wettbewerbern zuwenden, da diese mit weniger anspruchsvollen Kriterien verbunden sind.

Insbesondere die technischen Bewertungskriterien für einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz aus der EU-Taxonomie, die der Transformationsrahmen an mehreren Stellen als Benchmark nutzt, entsprechen häufig nicht den Gegebenheiten in Entwicklungs- und Schwellenländern. Die Annahme, die Nachfrage lasse sich zugunsten effizienterer und zugleich teurerer Lösungen aus Deutschland verändern, überschätzt in vielen Fällen die Marktmacht der deutschen Industrie. Die Kriterien des Transformationsrahmens belasten tendenziell eher die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Anbieter und behindern eine pragmatische Abgabe von Matching-Angeboten, wenn strategisch wichtige Projekte drohen, an deutschen Anbietern vorbeizugehen.

Positiv ist immerhin, dass der Transformationsrahmen, beispielsweise in der Energieerzeugung aus Erdgas, Deckungen in Entwicklungsländern zulässt, solange die Projekte zur Umsetzung der nationalen Energiewende entsprechend des nationalen Klimabeitrags (NDC) zur Erreichung der Ziele des Übereinkommens von Paris beitragen. Problematisch hierbei ist jedoch, wie dies genau geprüft werden soll und welche Länder tatsächlich über NDCs verfügen, die als 1,5-°C-kompatibel bewertet werden.

Für Projekte in Entwicklungs- und Schwellenländern erscheint ein Best-in-Class-Ansatz sachgerechter: Es sollte geprüft werden, ob ein Projekt als transformativ (und damit für verbesserte Konditionen qualifiziert) gelten kann, wenn es BAT/BREF-konform ist, oder wenn durch einen Abgleich mit den Datenbanken von IEA, IHS Markit, Guidehouse, CRU, Wood Mackenzie oder Branchenverbänden bestätigt werden kann, dass die Anlage hinsichtlich ihres Energieverbrauchs pro Produktionseinheit zu den weltweit besten 33 Prozent desselben Typs gehört.

Attraktivere Deckungserleichterungen anbieten

Die Deckungsverbesserungen im Transformationsrahmen wurden von denen der SLL übernommen. Sie stellen in wesentlichen Teilen ein Level Playing Field mit OECD-Wettbewerbern her, bei denen die Deckungskonditionen bereits seit Jahren und unabhängig von Klimaprüfungen gängiger Standard sind:

- Deckungsquoten für politische und wirtschaftliche Risiken von über 95 Prozent und/oder Direktfinanzierungen werden für mittel- bis langfristige Exportkredite

von einer ganzen Reihe anderer OECD-ECAs bereits standardmäßig angeboten (NEXI (Japan): 100 Prozent für politische Risiken, 97,5 Prozent für wirtschaftliche Risiken bei Rohstoffen und Energie; EDC (Kanada) bis zu 100 Prozent; K-SURE (Südkorea) bis zu 100 Prozent; ODL (Luxemburg) bis zu 98 Prozent; Atradius (Niederlande) bis zu 98 Prozent für politische Risiken; OeKB (Österreich) bis zu 100 Prozent für politische Risiken; KUKE (Polen) bis zu 100 Prozent; CESCE (Spanien) bis zu 99 Prozent; EKN (Schweden) bis zu 100 Prozent bei staatlichen Schuldnern; US EXIM (USA) bis zu 100 Prozent).

Direct Lender sind zudem etwa JBIC (Japan), KEXIM (Südkorea), SEK (Schweden), Eksfin (Norwegen), FEC (Finnland), EDC (Kanada) und US EXIM (USA).

- Eine Flexibilisierung des Anteils der ausländischen Wertschöpfung trägt den komplexen globalen Verflechtungen der deutschen Industrie Rechnung. Allerdings wird dies bereits über „flex&cover“ abgebildet und schafft daher für einige Unternehmen keinen zusätzlichen Anreiz. Zudem haben sich auch viele andere OECD-Länder von einer ursprungsbasierten Bewertung abgewandt und akzeptieren schon länger standardmäßig mindestens 70 Prozent nicht-nationale Ursprungsanteile (z. B. Atradius (Niederlande), Bpifrance (Frankreich), SERV (Schweiz), UKEF (Vereinigtes Königreich), EDC (Kanada), SACE (Italien), Finnvera (Finnland), EKN (Schweden), EKF (Dänemark)).
- Der Verzicht auf das Anzahlungserfordernis für lokale Kosten reflektiert lediglich den schon lange durch den OECD-Konsensus festgelegten Standard.
- Einen Entgeltzuschlag für Lokalwährungen als Standardentgeltposition kennen die meisten OECD-ECAs nicht.

Vor diesem Hintergrund und angesichts des hohen Ambitionsniveaus auf Basis der EU-Taxonomie fordert der BDI, die verbesserten Deckungskonditionen so auszugestalten, dass sie die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Angebote spürbar gegenüber dem bereits etablierten internationalen Standard stärken:

- Die verbesserten Konditionen sollten 100 Prozent der politischen Risiken und 99 Prozent der wirtschaftlichen Risiken decken – und bei allen Deckungsformen Anwendung finden können, etwa auch bei Lieferantenkredit-, Fabrikationsrisiko- und Vertragsgarantiedeckungen.
- Zusätzlich könnte die ursprungsbasierte Betrachtung so geöffnet werden, dass nur die Schlüsseltechnologie sowie die Gesamtprojektsteuerung und -verantwortung aus Deutschland kommen.

- Auf das Anzahlungserfordernis für lokale Kosten sowie auf den Entgeltzuschlag für alle Fremdwährungen sollte standardmäßig verzichtet werden, auch bei Projekten, die zu regulären Konditionen deckungsfähigen sind.

Gleichzeitig sollte der Transformationsrahmen und die Garantieinstrumente des Bundes insgesamt um attraktive Konditionen für softwarebasierte und digitale Lösungen ergänzt werden, denn auch sie leisten einen wesentlichen Beitrag zur Transformation, beispielsweise in der Netzsteuerung. Neue Geschäftsmodelle wie Pay-per-use- und As-a-Service-Modelle erfordern flexiblere Deckungsmöglichkeiten, die wiederkehrende und nutzungsabhängige Zahlungsströme sowie Nutzungsrechte berücksichtigen.

Neben klimapolitischen Anreizen sollten sich im Transformationsrahmen auch Anreize zur strategischen Diversifizierung (De-Risking) finden. Beispielsweise könnten Projekte, welche die Technologieführerschaft auf Drittmärkten sichern oder entwicklungspolitisch besonders positive Wirkung haben, etwa da sie viele lokale Arbeitsplätze schaffen, ebenfalls Deckungserleichterungen erhalten.

Planungssicherheit schaffen

Um Planungs- und Transaktionsrisiken für Unternehmen zu reduzieren, muss bereits in einer frühen Projekt- und Finanzierungsphase eine belastbare Einschätzung der Finanzierungs- und Deckungskonditionen möglich sein.

Dies wird im Transformationsrahmen an einigen Stellen erschwert: Beispielsweise wird die Kategorie „Aufbereitung von Erdgas“ nicht mehr als eigenständige Aktivität geführt. Damit müssen die verschiedenen Typen von Erdgasverarbeitungsanlagen nach dem „unmittelbaren Verwendungszweck“ unterschiedlichen Kategorien zugeordnet werden. Diese liegen teils im Energiebereich, teils im Chemiebereich. Da die meisten Anlagen Mischformen sind, wird die Klimaprüfung komplexer und es drohen aufwendige Einzelfallprüfungen. Dies führt bei Exporteuren, Banken und Kunden zu Planungsunsicherheit hinsichtlich der Verfügbarkeit und den Konditionen der Deckung.

Wichtig ist, dass auch bei komplexen Kriterien wie der H₂-Readiness die Herstellerklärungen als pragmatische Nachweise anerkannt werden und unbestimmte Begriffe wie „signifikante Effizienzsteigerung“ durch objektiv prüfbare Kriterien ersetzt werden.

Im Sinne der Planungssicherheit sollte auch erläutert werden, wie sich die Bundesregierung die Weiterentwicklung des Transformationsrahmens vorstellt. Bei Projekten mit mehrjährigen Planungs-, Bau- und Betriebszeit fragen sich Unternehmen, ob heute verfügbare Deckungen perspektivisch auslaufen könnten. Offen ist zudem die Frage, ob der Transformationsrahmen beim Mandatar auch im Rahmen von Rückversicherungen Anwendung findet. Aus BDI-Sicht sollten hier die Konditionen der federführenden ECA gelten.

Sektorspezifische Anmerkungen

Energie

- Grundsätzlich sollte im Energiebereich der Beitrag zum lokalen Transformationspfad entscheidend sein, nicht die isolierte Betrachtung einzelner Infrastrukturkomponenten.
- Lieferungen und Leistungen für Anlagen zur Verflüssigung und Regasifizierung von Erdgas, Gasleitungen und Verdichteranlagen sowie fördernahe Gasreinigung sollten zu regulären Konditionen deckungsfähig sein. Sollte es hier perspektivisch Deckungsausschlüsse geben, würde dies im Kontrast zur Energiepolitik Deutschlands stehen und wäre potenziellen Kunden schwer vermittelbar. Der BDI schlägt daher vor, die Aufnahme einer neuen Kategorie „Strategische Energieinfrastruktur“ zu prüfen, unter der beispielsweise LNG-Projekte einschließlich aller notwendigen Infrastrukturen explizit deckungsfähig sind, da sie zur Versorgungssicherheit im Partnerland und in der EU beitragen.
- Projekte in Entwicklungsländern sollten grundsätzlich zu regulären Konditionen deckungsfähig sein, wenn es keine technisch und wirtschaftlich gleichwertige, emissionsärmere regelbare Alternative gibt. Entscheidend ist der Vergleich mit regelbaren Stromerzeugungsalternativen.
- Dass ein Instandhaltungsprojekt zur Exploration von Erdgas nur dann deckungsfähig ist, wenn sich die Lebensdauer der Anlage nicht verlängert, ist nicht nachvollziehbar, denn eine unternehmerische Investitionsentscheidung für eine Nachrüstung bringt i. d. R. eine Verlängerung der Lebensdauer mit sich – nicht zuletzt, da eine solche Investition über einen ausreichend langen Nutzungszeitraum abgeschrieben werden muss.

- Wasserstoffderivate sollten neben Wasserstoff sowie Biomethan neben Biogas durchgängig im Transformationsrahmen erfasst werden.
- Projekte, die gegenüber einem konventionellen Gaskraftwerk eine CO₂-Minde-
rung von mindestens 85 Prozent erreichen (z. B. durch Wasserstoff(derivate)
oder CCUS), sollten sich für verbesserte Konditionen qualifizieren.
- Der Ersatz oder Umbau bestehender Kohle- und Ölkraftwerke durch hocheffi-
ziente Gas-und-Dampf-Kraftwerke sollte deckungsfähig sein, wenn eine CO₂-
Reduktion von mindestens 50 Prozent erreicht wird. Im Sinne der Versorgungs-
sicherheit sollte eine begrenzte Reserveüberführung der Altanlage möglich
sein. Andernfalls droht eine Realisierung mit weniger effizienten Technologien
internationaler Wettbewerber, was über die Anlagenlaufzeit zu höheren Emis-
sionen führen würde.
- Hochflexible Spitzenlastkraftwerke sollten zu regulären Konditionen de-
ckungsfähig sein, wenn sie Ausgleichsleistung bereitstellen, erneuerbare Ener-
gien absichern oder zur Netzstabilität und Versorgungssicherheit beitragen.
Eine maximale Jahreslaufleistung in einer Größenordnung von 1500 Betriebs-
stunden könnte als Abgrenzungskriterium dienen.
- Die generelle Nutzung von Erdölbegleitgas und sonstigen Flare-Gasen sollte
ermöglicht werden. Das vorgesehene Ausschließlichkeitskriterium ist weder re-
alistisch noch zuverlässig nachweisbar.
- Die H₂-Readiness-Kriterien sollten so angepasst werden, dass sie technisch re-
alistisch und mit vertretbarem Aufwand nachweisbar sind: Als zulässiger Ka-
pitaleinsatz für den Betrieb mit mindestens 50 Prozent Wasserstoff sollten bei
Gas-und-Dampf-Anlagen 15 Prozent der Kosten eines Neubaus als Schwellen-
wert gelten und 25 Prozent bei offenen Gasturbinenkraftwerken.
- Angesichts des weltweit steigenden Strombedarfs sollte die Speicherung und
der Transport von Strom mitsamt aller notwendigen Systemtechnik ohne Ein-
schränkung durch die EU-Taxonomie zu verbesserten Konditionen deckungs-
fähig sein. Gleiches gilt für die Nutzung unvermeidbarer Wärme aus Industrie,
Gebäuden und Rechenzentren.
- Hocheffiziente Kraft-Wärme-Kopplung sowie Modernisierungen von Be-
standsanlagen, z. B. durch Dampf-Erweiterung einer offenen Gasturbine, soll-
ten standardmäßig deckungsfähig sein. Zudem ist die Deckungsfähigkeit neuer
Kernenergieprojekte zu erwägen, wenn diese nachweislich fossile

Stromerzeugungskapazitäten ersetzen und dadurch einen erheblichen Beitrag zur Emissionsminderung leisten.

- Auch weitere emissionsarme Zukunftstechnologien sollten im Transformationsrahmen Berücksichtigung finden, denn Investitionen in Innovationen, Prototypen und Fertigung rechnen sich meist nur, wenn sie absehbar auch für den Export genutzt werden können. Das betrifft u. a. Small Modular Reactors, Fusionskraftwerke, und Projekte zur Erschließung natürlichen weißen Wasserstoffs.

Metall

- Hochofenmodernisierungen bis 1,331 t CO₂e/t flüssigem Roheisen sind deckungsfähig, aber vergleichbare hocheffiziente Neuanlagen, die zu Emissionsminderungen gegenüber dem heutigen Industriestandard führen, nicht. Hier besteht Nachbesserungsbedarf. Maßgeblich sollte die tatsächliche Emissionsperformance und Transformationswirkung einer Anlage sein, nicht ausschließlich die Unterscheidung zwischen Neu- und Bestandsanlage.

Schifffahrt

- Der Export von batteriebetriebenen Schiffen aller Art und von Landstromanlagen sollte standardmäßig verbesserte Konditionen erhalten.

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 40 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund acht Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)

Breite Straße 29, 10178 Berlin

www.bdi.eu

T: +49 30 2028-0

Lobbyregisternummer: R000534

Ansprechpartnerin

Vanessa Wannicke

Senior Referentin Internationales

T: +49 30 2028-1563

v.wannicke@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 2386