

mit Unterstützung des



Hermesdeckung für eine internationalisierte Exportwirtschaft: Ansätze für mehr Wettbewerbsfähigkeit

Gemeinsames Positionspapier von Industrie, Handel und Kreditwirtschaft

August 2015

Vorwort

Wie in keinem anderen Land der Welt hängen unser wirtschaftlicher Wohlstand sowie die Lage am Arbeitsmarkt vom Außenhandel ab. Die Exportkreditgarantien des Bundes, die sogenannten Hermesdeckungen, unterstützen Industrie und Handel besonders bei ihren Geschäften mit Schwellen- und Entwicklungsländern und helfen so, Arbeitsplätze in der deutschen Exportwirtschaft und ihren Zulieferbetrieben zu schaffen und zu sichern.

Allerdings wackelt Deutschlands Stellung als drittgrößte Exportnation: Die fortschreitende Internationalisierung in den Wertschöpfungsketten, die weltweiten Änderungen in den nationalen förderpolitischen Ansätzen sowie die Umbrüche im finanzmarktpolitischen Rahmenwerk werfen die Frage auf: Werden unsere staatlichen Förderinstrumente dem veränderten Umfeld gerecht? Stärken sie noch die Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes?

Die deutsche Exportwirtschaft konkurriert mit Anbietern aus der OECD und zunehmend aus Nicht-OECD-Staaten. Die Möglichkeit, attraktive Finanzierungen anzubieten, ist immer mehr zu einem Erfolgsfaktor geworden. In vielen Ländern ist die staatliche Exportkreditversicherung im Hinblick auf internationale Wertschöpfungsketten flexibler, was zu Wettbewerbsnachteilen für deutsche Unternehmen und die sie begleitenden Banken führt. Zudem wurden bislang die Auswirkungen der umfassenden Bankenregulierung auf die Exportwirtschaft und ihre Belange in Finanzierungsfragen zu wenig berücksichtigt.

Industrie, Handel und Kreditwirtschaft rufen die Politik daher zu einer Reform der Hermesdeckung, zu einem verstärkten Einsatz für ein internationales Level Playing Field in der Exportkreditversicherung und zu bedarfsgerechter Finanzmarktregulierung auf. Die Hermesdeckung muss sich den geänderten Marktanforderungen anpassen und mit neuen regulatorischen Vorgaben vereinbar und praktikabel sein, damit sie weiterhin zur Förderung der deutschen Exportwirtschaft beitragen kann!

Berlin, im August 2015

Dr. Stefan Mair
Mitglied der Hauptgeschäftsführung
Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Gerhard Handke
Hauptgeschäftsführer
Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e.V.

Andreas Krautschéid
Mitglied der Hauptgeschäftsführung
Bundesverband deutscher Banken e.V.

Thilo Brodtmann
Hauptgeschäftsführer
Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V.

Inhalt

Zusammenfassung	4
1. Vorbemerkung	6
2. Exportwirtschaft im Fokus	6
2.1 Industrie und Handel: Wertschöpfungsketten im Umbruch.....	7
2.1.1 <i>Verlust der EPC-Führerschaft</i>	8
2.1.2 <i>Grenzen des Drei-Stufen-Modells</i>	8
2.1.3 <i>Steigende Nachfrage nach lokaler Beschaffung</i>	9
2.1.4 <i>Kurzfristiges Handelsgeschäft: restriktive Deckungspolitik</i>	10
2.1.5 <i>Zwischenfazit Förderungswürdigkeit: Auslandsanteile auf der Basis klarer Kriterien anpassen</i>	11
2.2 Exportfinanzierung im Umbruch	12
2.2.1 <i>International wird die Förderung ausgebaut</i>	13
2.2.2 <i>Abnehmende Relevanz und gleichzeitige Überfrachtung des OECD-Konsensus</i>	13
2.2.3 <i>(Banken-)Regulierung beeinträchtigt hermesgedeckte Kredite</i>	14
2.2.4 <i>Veränderungen des Finanzierungsangebotes</i>	16
2.2.5 <i>Zwischenfazit Exportfinanzierung: echtes Level Playing Field und bedarfsgerechte Regulierung</i>	16
2.3 Europa – zukünftig ein Umbruch?	18
2.3.1 <i>Europäisierungstendenzen</i>	18
2.3.2 <i>Zwischenfazit Europa: beobachten und mitgestalten</i>	20
3. Fazit	21

Zusammenfassung

Selten hat es so viele Veränderungen in den Märkten, den Wertschöpfungsketten der Industrie sowie im förderpolitischen und regulatorischen Rahmenwerk der Exportfinanzierung gleichzeitig gegeben. Diese Umbrüche verlangen nach einer kritischen Überprüfung der Hermesdeckung, damit diese auch künftig die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exportwirtschaft und damit den Erhalt von Arbeitsplätzen fördern kann. Das vorliegende Positionspapier hat es sich zur Aufgabe gemacht, die Umbrüche in Industrie, Handel und Kreditwirtschaft festzuhalten und daraus Handlungsempfehlungen abzuleiten. Einige Vorschläge betreffen direkt das Hermes-Instrumentarium. Andere Petiten richten sich an politische Entscheidungsträger, die in der Gestaltung des Rahmenwerkes für Industrie, Handel und Kreditwirtschaft die Auswirkungen ihrer Beschlüsse auf die Exportwirtschaft und ihre Finanzierung stärker berücksichtigen sollten.

Die Verbände aus Industrie, Handel und Kreditwirtschaft fordern die Politik auf,

1) Förderungswürdigkeit: Auslandsanteile auf der Basis klarer Kriterien anpassen

- im Mittel- und Langfristgeschäft bei **Hochrisikoländern die Stufen 1 und 2 für zulässige Auslandsanteile** einzuführen.
- im Mittel- und Langfristgeschäft das Drei-Stufen-Modell für Auslandsanteile zukunftsfähig zu gestalten, indem die **dritte Stufe** dahingehend **umgestaltet** wird, **dass bei Erfüllung eines vorab definierten Kriterienkatalogs Auslandsanteile bis zu 75 % zulässig sind.**
- im Mittel- und Langfristgeschäft sich in der OECD für eine **spürbare Erhöhung des deckungsfähigen Anteils lokaler Kosten** einzusetzen.
- die Internationalisierung im Kurzfristgeschäft zu berücksichtigen:
 - Im Commodity-Bereich **weiterhin uneingeschränkt APG-Verträge für reines Transitgeschäft anzubieten.**
 - Bei den **Investitionsgütern** sollte der Bund das im Kurzfristgeschäft übliche Zwei-Stufen-Modell dahingehend öffnen, die **Schwelle für Auslandsware auf 80 %** zu erhöhen.
 - **Risikoaufschläge** sollten nicht über Auslandsanteile oder erhöhte Selbstbehalte, sondern über die **Prämie** gesteuert werden.

2) Finanzierung: echtes Level Playing Field und bedarfsgerechte Regulierung

- sich in internationalen Gremien verstärkt dafür einzusetzen, dass **staatliche Exportförderung weltweit einem gemeinsamen Regelwerk** folgt, damit ein Finanzierungswettlauf unterbunden wird. Dies gilt nicht nur für Nicht-OECD-Staaten, sondern in zunehmendem Maße auch für OECD-Mitglieder.

- darauf hinzuwirken, dass bei der anstehenden **Überarbeitung der Common Approaches** Vorgaben im Bereich der Umwelt- und Sozialstandards gemacht werden, die für die deutsche Industrie und Kreditwirtschaft handhabbar sind und nicht zu einer nachteiligen Wettbewerbsposition führen.
- bei der **Weiterentwicklung des bankseitigen Rahmenwerks** darauf zu achten, dass neue Vorgaben **nicht zulasten der (Finanzierung der) Exportwirtschaft** gehen, die wesentlich für Beschäftigung und Wohlstand in unserem Lande ist.
- die **Small-Ticket-Thematik** gemeinsam mit Unternehmen und Banken erneut anzugehen.
- mögliche Erleichterungen zur **Forfaitierung APG-gedeckter Forderungen** gemeinsam mit Handelsunternehmen und Banken zu konzipieren.
- bei der Ausgestaltung übergreifender Regelwerke wie z. B. Geldwäschebestimmungen, Sanktionen und Exportkontrolle stärker die **praktische Umsetzung im Blick zu haben** und Abweichungen zwischen europäischen und US-amerikanischen Vorgaben auf ein Minimum zu reduzieren.

3) Europäische Dimension: beobachten und mitgestalten

- die Entwicklungen auf europäischer Ebene wachsam zu beobachten und etwaigen, zu weitgehenden **Harmonisierungsbestrebungen der EU-Kommission entgegenzutreten**, sofern sinnvoll aber **Kooperationsansätze produktiv im Sinne der deutschen Wirtschaft zu nutzen**.
- die Tätigkeiten der **Europäischen Investitionsbank kritisch zu überwachen** und dafür Sorge zu tragen, dass ein etwaiges Engagement der EIB in der Exportfinanzierung **zielgerichtet** ist, strikt **subsidiär** erfolgt und somit nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führt.
- sicherzustellen, dass es zu **keiner Überfrachtung** des Instruments durch zusätzliche umwelt- und sozialpolitische Vorgaben sowie zu **keiner Entkoppelung** der europäischen Bestimmungen vom OECD-Regelwerk kommt.

1. Vorbemerkung

Selten hat es so viele Veränderungen in den Märkten, den Wertschöpfungsketten der Industrie sowie im förderpolitischen und regulatorischen Rahmenwerk der Exportfinanzierung gleichzeitig gegeben. Diese Umbrüche verlangen nach einer kritischen Überprüfung der Hermesdeckung, damit diese auch künftig die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exportwirtschaft und damit den Erhalt von Arbeitsplätzen fördern kann. Das vorliegende Positionspapier hat es sich zur Aufgabe gemacht, die Umbrüche in Industrie, Handel und Kreditwirtschaft festzuhalten und daraus Handlungsempfehlungen abzuleiten. Einige Vorschläge betreffen direkt das Hermes-Instrumentarium. Andere Petiten richten sich an politische Entscheidungsträger, die in der Gestaltung des Rahmenwerkes für Industrie, Handel und Banken die Auswirkungen ihrer Beschlüsse auf die Exportwirtschaft und ihre Finanzierung stärker berücksichtigen sollten.

2. Exportwirtschaft im Fokus

Wie in kaum einem anderen Land der Welt hängen unser **wirtschaftlicher Wohlstand** sowie die Lage am **Arbeitsmarkt** von der Auslandsnachfrage, also vom **Export**, ab. Die Exportquote, also der Anteil der Ausfuhren von Waren und Dienstleistungen am Bruttoinlandsprodukt, betrug 2013 über 50 %. Sowohl Deutschlands industrielles als auch gesellschaftliches Wohlergehen basieren auf dem Erfolg seiner Exportleistung. Ermöglicht hat dies die deutsche Wirtschaft unter anderem durch den strukturellen Aufbau internationaler Wertschöpfungsketten. Andere Faktoren sind die ständige Adaption der Handelsketten, des Liefer- und Leistungsangebots an kundenseitige Anforderungen und der hohe technische Innovationsgrad sowie die Zuverlässigkeit unserer Produkte. Begleitet werden diese Prozesse häufig durch Geschäftsbanken, die durch ihre Finanzierungsdienstleistung zur Realisierung wirtschaftlich sinnvoller Geschäfte beitragen.

Industrie, Handel und Kreditwirtschaft befinden sich angesichts eines scharfen Wettbewerbs, globaler Verschiebungen in den Produktionsstandorten und Handelsketten, des weltweiten Um- und Ausbaus staatlicher Fördermaßnahmen, Nachwirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie neuer gesetzlicher Regularien heute in einer massiven **Umbruchphase**. Auch und gerade in dieser Umbruchphase dienen die Exportkreditgarantien des Bundes der Unterstützung der deutschen Exportwirtschaft, um in Deutschland Wachstum zu generieren und Arbeitsplätze zu sichern. Die Verbände stehen zu der marktwirtschaftlichen Einordnung, dass diese staatlichen Garantien **nur subsidiär eingesetzt** werden, also zum Beispiel dort, wo angesichts zu hoher Risiken keine ausreichenden privatwirtschaftlichen Lösungen zur Verfügung stehen. Gleichzeitig gilt auch für den Bund die Vorgabe der „risikomäßigen Vertretbarkeit“, die im Sinne der Steuerzahler gegeben sein und in jedem Einzelfall geprüft werden muss. Schließlich kommt es auf die Förderungswürdigkeit der Lieferungen und Leistungen deutscher Unternehmen an, die modernen Maßstäben folgen sollte und für deren Definition dieses Papier Reformansätze vorschlägt.

2.1 Industrie und Handel: Wertschöpfungsketten im Umbruch

Der Erfolg der deutschen Wirtschaft beruht in weiten Teilen auf der Offenheit unserer Volkswirtschaft. Als eine der exportstärksten Nationen profitiert Deutschland von einer tiefgehenden Integration der deutschen Wirtschaft in internationale Wertschöpfungsketten. Diese Offenheit hat direkte Auswirkung auf die Zusammensetzung unserer Produkte, Lieferketten und Produktionsstandorte. So ist zum Beispiel der Importgehalt in den deutschen Exporten laut der Studie „Globale Kräfteverschiebungen“ des IW Köln im Auftrag des BDI aus dem Jahr 2015 von 18,5 % (1995) auf 30,4 % (2011) gestiegen.

Laut IW-Studie haben die Industrienationen deutliche Anteile an der industriellen Wertschöpfung und am globalen Handel verloren. Das Zentrum des weltwirtschaftlichen Wachstums ist somit nicht mehr Europa, sondern bereits heute und auch zukünftig Asien sowie der afrikanische Kontinent. Auch Lateinamerika ist weiterhin eine wichtige Region. Die wirtschaftliche Dynamik geht nicht nur von Schwellenländern, sondern auch von sogenannten Hochrisikoländern aus. Dies hat zwei Konsequenzen mit sich gebracht. Zum einen verlieren die etablierten Industrienationen Marktanteile an neue Wettbewerber, auf der anderen Seite können und müssen neue Märkte erschlossen werden. Darüber hinaus sind in der globalisierten Welt die Volkswirtschaften enger miteinander verzahnt als jemals zuvor. **Produktionsprozesse** – auch mittelständischer Unternehmen – sind in zunehmendem Maße **über Landesgrenzen hinweg organisiert und nach Fertigungsschritten auf viele einzelne Unternehmen verteilt**. Das IW Köln zeigt auf, dass im Jahr 2013 Zwischenprodukte 70 % der weltweit gehandelten Güter ausmachten. Die Internationalisierung der Arbeitsteilung konnte Deutschland bislang erfolgreich für sich nutzen. Die IW-Studie zeigt trotz einer breit aufgestellten Industrie gleichzeitig eine hohe Abhängigkeit von Importen, die Deutschland erst den Status als führende Exportnation sichern. In diesem Szenario muss sich die Deckungspolitik immer wieder neu bewähren.

Dem Trend zur weiteren Fragmentierung der Produktion steht andererseits die Nachfrage der Auslandskunden nach einer immer **stärkeren Bündelung des Sourcings für Projekte** gegenüber. Das vom Bund im Rahmen seiner Deckungspolitik vorgebrachte Argument der **Arbeitsplatzsicherung** in Deutschland basiert auf einem statischen Entscheidungsmodell des Kunden. Dieser lässt sich jedoch heute nicht mehr beliebig das Sourcing vorschreiben, da er bei der Beschaffung und Finanzierung Alternativen hat. Eine Konzentration der Hermesdeckung auf möglichst hohe deutsche Anteile führt zu einer Verlagerung der Wettbewerbsfähigkeit auf immer isoliertere Zulieferkomponenten. In der Tat ist bereits ein deutlicher Rückgang der Vergabe von Anlagen nach Deutschland festzustellen.

Dem **Handel** kommt in dieser Konstellation die Funktion einer **effizienten Ressourcenallokation** sowie **Ressourcensicherung** zu. Er erfüllt insbesondere im Kurzfristbereich die Versorgung der deutschen Wirtschaft im In- und Ausland mit industriellen Vorprodukten, die zum Teil auch nicht mehr in Deutschland hergestellt werden. Er sichert auf diese Weise einerseits den Zugriff der deutschen Industrie auf die maximal größte Vielfalt an Vorleistungen. Andererseits gewährleistet der Handel den Zugang auch für deutsche Produkte in schwierige und kleine Märkte, für die sich in der Regel keine eigenen

Vertriebsstrukturen der Industrie lohnen. Der Händler ist damit Träger umfangreichen Produkt- und Marktwissens, das maßgeblich zur Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beiträgt.

Die durch das Bundeswirtschaftsministerium beim ifo-Institut in Auftrag gegebene Studie zu den Beschäftigungseffekten der Exportkreditgarantien aus dem Jahr 2013 kam zu dem Ergebnis, dass die Hermesdeckungen zu zusätzlichen Exporten und zu zusätzlicher Beschäftigung in Deutschland führen, wobei die positive Beschäftigungswirkung bei mittelständischen Unternehmen besonders hoch sei. Die im Juni 2015 veröffentlichte Folgestudie beschäftigt sich mit internationalen Wertschöpfungsketten und geht unter anderem der Frage nach, welche Auswirkungen für die Beschäftigung von einer großzügigeren Regelung der ausländischen Anteile ausgehen würden. Sie kommt zu dem Schluss, dass bei **Beibehaltung der bisherigen Deckungspolitik Arbeitsplätze in Deutschland gefährdet** würden. Eine Flexibilisierung würde sich zwar positiv auf die Beschäftigung im Ausland auswirken, jedoch gleichzeitig Exporte und damit Beschäftigung in Deutschland sichern.

Mittel- und Langfristgeschäft:

2.1.1 Verlust der EPC-Führerschaft

Neben der Dezentralisierung von Wertschöpfungsketten finden im Mittel- und Langfristgeschäft auch andere Kräfteverschiebungen statt. So verliert beispielsweise der deutsche Großanlagenbau zunehmend die EPC-Führerschaft (Engineering, Procurement and Construction) und exportiert nur noch Herzstücke. Der weltweite Infrastrukturbedarf und die Nachfrage nach Großanlagen, in deren Geleitzug bisher sehr viele deutsche mittelständische Unternehmen partizipieren konnten, verlagern sich somit zunehmend aus den Industrie- in die Schwellen- und Entwicklungsländer. Die deutsche Industrie musste in den letzten Jahren Marktverluste gegenüber asiatischen Anbietern im Maschinen- und Großanlagenbau sowie bei größeren Bauvorhaben verzeichnen. **Technologische Wettbewerbsvorteile** besitzen deutsche Exporteure **nur noch in der Besetzung von Nischen**. Als Systemlieferant sind sie noch weltweit führend. Jedoch ist auch hier eine abnehmende Tendenz festzustellen, da eine auf Komponentenlieferungen begrenzte Funktion zwangsweise einen Technologieabfluss zur Folge hat.

2.1.2 Grenzen des Drei-Stufen-Modells

Nach der Definition der Exportkreditgarantien des Bundes sind Güter ausländischer Fertigung, die in Deutschland wesentlich be- oder verarbeitet werden und in ein deutsches Produkt eingehen, das ein deutsches Warenursprungszeugnis¹ erhält oder

¹ Es handelt sich um den nichtpräferenziellen Ursprungsbegriff des Art. 24 Zollkodex. Demnach gelten solche Lieferungen als deutsche Lieferungen, wenn diese in Deutschland der letzten wesentlichen und wirtschaftlich gerechtfertigten Be- oder Verarbeitung unterzogen worden sind und dies zu einem neuen Erzeugnis geführt hat oder eine bedeutende Herstellungsstufe darstellt.

erhalten könnte, keine Auslandsware. Hier spielt der Anteil ausländischer Zulieferungen folglich keine Rolle.

In Folge der in Kapitel 2.1 dargestellten Veränderungen der Wertschöpfungsketten ist das Bild vielfältiger, und immer häufiger erfolgt keine letzte wesentliche Verarbeitung in Deutschland, so dass in zunehmendem Maße der seit 2008 angewandte Drei-Stufen-Ansatz zur Anwendung kommt. Das Drei-Stufen-Modell sieht vor, dass in der ersten Stufe ausländische Lieferungen und Leistungen bis zu 30 %, in der zweiten Stufe bis zu 49 % in die Deckung einbezogen werden können. Stufe 3 ermöglicht im Rahmen einer Einzelfallbetrachtung in Ausnahmefällen einen über 49 % liegenden Auslandsanteil.

Heute wird das Modell in dreifacher Hinsicht nicht mehr den Anforderungen gerecht:

- Zum einen wird im Fall beengter Deckungsmöglichkeiten, wie sie für **Hochrisikoländer** gelten, heute vom Bund eine **Minimierung der Auslandsanteile** als besonders förderungswürdig angesehen. Die Marktconstellations in diesen Ländern erfordern jedoch höhere ausländische und lokale Lieferanteile.
- Zum zweiten sind Systemanbieter besonders betroffen. Um die **Wettbewerbsfähigkeit** zu sichern, aber auch die zunehmend selbstbewussten **Kundenanforderungen** auf den stark wachsenden Märkten der Schwellenländern zu erfüllen, sind die deutschen Anlagenbauer zunehmend gezwungen, das Lieferangebot unter **Einbeziehung ausländischer Lieferanteile**, nicht selten aus dem eigenen Unternehmensverbund, zu strukturieren. Ein international aufgestelltes mittelständisches Unternehmen erreicht dabei den Schwellenwert von 49 % ausländische Lieferanteile bereits heute in vielen Fällen.
- Die Vorprüfung zur sogenannten dritten Stufe, wie sie derzeit praktiziert wird, ist drittens nur eingeschränkt praxistauglich. Anstatt Einzelfallentscheidungen zu treffen, benötigen Exporteure **transparente Kriterien und Strukturen**, die schnell und verlässlich abrufbar sind. Dieser dritten Stufe kommt bei der Sicherung der Technologiekompetenz in Deutschland zunehmende Bedeutung zu.

2.1.3 Steigende Nachfrage nach lokaler Beschaffung

Lokale Zulieferungen im Bestellerland sind grundsätzlich deckungsfähig, wenn sie in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Ausfuhrgeschäft des Exporteurs stehen und Teil seiner Exportforderung gegen den Käufer sind. Der OECD-Konsensus legt den deckungsfähigen Anteil lokaler Kosten auf 30 % des (hier deutschen) Exportauftragswertes fest. In der deutschen Umsetzung gilt ein Schwellenwert von 23 % des Gesamtauftragswertes; hier liegt also eine abweichende Berechnungsbasis zugrunde. Die Schwellenwerte sind reformbedürftig:

- Ausländische Auftraggeber erwarten zunehmend, dass **wesentliche Liefer- und Leistungsanteile vor Ort** erbracht werden. Dabei stellt sich unter den derzeitigen Hermesforderungen und Vorgaben für lokale Kosten im OECD-Konsensus das

Problem, dass die zulässigen Einbeziehungswerte weit unterhalb der üblichen Forderungen der lokalen Auftraggeber beziehungsweise lokalen Regierungen liegen und damit die Finanzierungsanforderungen des Kunden mit OECD-Exportkreditversicherungen nicht erfüllt werden können.

- Der schlüsselfertige Großanlagenbau ist gekennzeichnet durch einen hohen Lokalanteil an Bau- und Montagekosten. Bei diesen EPC-Aufträgen liegt der Anteil der lokalen (Bau- und Montage-) Kosten daher häufig deutlich über 23 %.
- Gleichzeitig sind deutsche Unternehmen inzwischen **global aufgestellt**, sie verfügen über eine weltweite Wertschöpfungsstruktur und ein dazugehöriges weltweites Sourcing, gerade auch in Bestellerländern.

Kurzfristgeschäft

2.1.4 Kurzfristiges Handelsgeschäft: restriktive Deckungspolitik

Insbesondere der Handel nimmt Hermesdeckungen im Rahmen des sogenannten Kurzfristgeschäfts in Anspruch (Risikolaufzeit bis zu zwei Jahre). Schon die Richtlinien für die Übernahme von Ausfuhrleistungsgewährleistungen aus dem Jahr 1983 haben den Anforderungen des internationalen Handels dadurch Rechnung getragen, dass **Transitware explizit als deckungsfähig** mit aufgeführt wurde. Dabei handelt es sich um Ware ausländischen Ursprungs, die typischerweise im Transit zu Zahlungsbedingungen von 180 bis zu 360 Tagen gehandelt und direkt oder von Deutschland aus exportiert wird. Hauptsächlich handelt es sich hierbei um Commodities wie Roh- und Grundstoffe, Agrarerzeugnisse, chemische Produkte wie Düngemittel und Verbrauchsgüter.

Auch wenn bei Lieferantenkreditdeckungen und revolvingierenden Lieferantenkreditdeckungen weiterhin ein Einschluss von Auslandsware zu 100 % möglich ist, ist die **Deckungspraxis** in den letzten Jahren bedauerlicherweise deutlich **restriktiver** geworden. Indem die Förderungswürdigkeit im Kurzfristbereich heute verstärkt auch wieder auf den deutschen Warenursprung abstellt, wird das Hermes-Instrumentarium den heutigen Anforderungen zunehmend weniger gerecht. Auch sind Entscheidungen in bestehenden APG-Verträgen, für bestehende Limite ad-hoc Auslandsware bei der Lieferung in bestimmte Länder zu streichen, in einem hohen Maße nachteilig für die deutsche Wirtschaft. Vor dem Hintergrund zunehmender globaler und dezentraler Wertschöpfungsketten (vgl. Abschnitt 2.1.), der Automatisierung von Fertigungsverfahren sowie einer abnehmenden Wertschöpfungstiefe in Deutschland ist eine Flexibilisierung und Erweiterung der zu fördernden Produkte und Leistungen dringend geboten.

Das vom Bund im Rahmen seiner Deckungspolitik vorgebrachte Argument der **Arbeitsplatzsicherung** in Deutschland darf nicht einseitig zu einer Fokussierung auf Arbeitsplätze allein in der Fertigung führen. Denn ein Großteil der Arbeitsplätze entsteht insbesondere im Engineering oder in der Produktentwicklung sowie in der Verwaltung, im Einkauf oder im Verkauf etc., unabhängig davon, ob diese Funktionen von einem

Industrieunternehmen, einem Handelsunternehmen oder einem Dienstleister erbracht werden.

In einem ersten Schritt bedarf es einer Klärung von Begrifflichkeiten:

- „So werden Lieferungen und Leistungen als **deutsche Ware** bezeichnet, die ein deutsches Warenursprungszeugnis erhalten. Hierzu sind auch Güter ausländischer Fertigung zu rechnen, die in der Bundesrepublik be- oder verarbeitet werden und anschließend als neues Produkt ein deutsches Warenursprungszeugnis erhalten und in toto als deutsche Ware angesehen werden“. Auch wenn in dieser Definition erfreulicherweise Leistungen aufgeführt sind, handelt es sich dennoch nicht um eine handhabbare Definition, da **ein Ursprungszeugnis für Leistungen nicht verfügbar ist**. Vielmehr sollten im Kurzfristbereich Faktoren herangezogen werden, die den positiven Effekten auf die deutsche Wirtschaft insgesamt Rechnung tragen, wenn es um die Beurteilung der Förderungswürdigkeit geht. Ein Abstellen auf den reinen Warenursprung greift hier viel zu kurz.
- Darüber hinaus bedarf es einer Klarstellung beim **Wertschöpfungsbegriff**. Dieser Begriff wird zwar in den maßgeblichen Bestimmungen auch zu den ausländischen Zulieferungen verwendet, jedoch nicht definiert. Entscheidend ist, dass damit sowohl die **industrielle als auch die nicht-industrielle Wertschöpfung** gemeint sein sollte.

2.1.5 Zwischenfazit Förderungswürdigkeit: Auslandsanteile auf der Basis klarer Kriterien anpassen

Die beschriebenen Umbrüche in Industrie und Handel machen es notwendig, dass der Bund neben den bisherigen Kriterien weitere Faktoren für eine Deckungspolitik entwickelt, die die positiven Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft widerspiegeln und gleichzeitig dem staatlichen Fördergedanke Rechnung tragen. Dazu zählen insbesondere die Sicherung des Produkt- und Marktwissens in der deutschen Wirtschaft und eine breite Diversifikation des Außenhandels. Nur wenn der Marktzugang für die deutsche Exportwirtschaft – um den Preis erhöhter Auslandsanteile im Deckungsvolumen – gesichert wird, bleiben die Marktkennntnisse erhalten und lassen sich strategische Märkte erschließen. Die Verbände fordern deshalb die Politik auf,

- im Mittel- und Langfristgeschäft auch bei **Hochrisikoländern** die Stufen 1 und 2 der zulässigen Auslandsanteile einzuführen.
- im Mittel- und Langfristgeschäft das Drei-Stufen-Modell für Auslandsanteile zukunftsfähig zu gestalten, indem die **dritte Stufe** dahingehend **umgestaltet** wird, **dass bei Erfüllung eines vorab definierten Kriterienkatalogs Auslandsanteile bis zu einer Schwelle von 75 % zulässig sind**.

- Die **Kriterien** sollten im Ankreuzverfahren im Antrag gewählt werden können. Sie würden dann automatisch zu einer Erhöhung der zulässigen Anteile führen. Damit käme Verlässlichkeit in das Antragsverfahren. Mögliche Kriterien wären etwa:
 - Forderung der ausschreibenden Stelle nach lokalen Anteilen und/oder spezifischen ausländischen Zulieferungen („nominated subcontractors“).
 - Logistische Einsparung für bestimmte Komponenten.
 - Internationale Produktion im Sinne einer Verteilung der Maschinentypen oder Komponenten auf verschiedene Standorte.
 - Das Projekt liefert ein wesentliches Potenzial für After-Sales-Geschäft.
 - Druck auf die Marktpreise.
 - EPC-Projekte mit hohem lokalen Kostenanteil und ausländischen Zulieferungen.
 - Es handelt sich um ein Referenzprojekt, das den Zugang zu einem neuen Markt sichert.

- Für Auslandsanteile **über dem Schwellenwert von 75 %** (also quasi die Stufe 4) würde die bisher für Stufe Drei vorgesehene **Einzelfallbetrachtung** mit individuellem Begründungserfordernis gelten, wobei in der Praxis eher mit wenigen Anfragen zu rechnen ist.

- sich in der OECD für eine **spürbare Erhöhung der zulässigen lokalen Kosten** einzusetzen, die in einen gebundenen hermesgedeckten Kredit mit einbezogen werden können. Auch hier geht es um das Anliegen, die EPC-Anbieter aus Deutschland im Wettbewerb zu stärken.

- die Internationalisierung im Kurzfristgeschäft zu berücksichtigen:
 - Im Commodity-Bereich sollten **weiterhin uneingeschränkt APG-Verträge für reines Transitgeschäft angeboten werden**.
 - Bei den **Investitionsgütern** sollte der Bund das im Kurzfristgeschäft übliche Zwei-Stufen-Modell dahingehend öffnen, die **Schwelle für Auslandsware auf 80 %** zu erhöhen.
 - **Risikoaufschläge** sollten nicht über Auslandsanteile oder erhöhte Selbstbehalte, sondern über die **Prämie** gesteuert werden.

2.2 Exportfinanzierung im Umbruch

Das System der deutschen Außenwirtschaftsförderung basiert im Unterschied zur staatlichen Direktkreditvergabe auf der Indekungnahme von Krediten, die von Unternehmen oder Banken ausgereicht werden: entweder von Lieferantenkrediten, die von Unternehmen bereitgestellt werden und die gerade im Kurzfristbereich eine tragende Rolle spielen, oder von Bestellerkrediten (= Finanzkrediten), die von Banken zur Verfügung gestellt werden und im Mittel- und Langfristbereich von Relevanz sind. Im Gegensatz zu einem Direct lending-System stützt sich die deutsche Exportkreditversicherung im Mittel- und Langfristbereich bei ihren Finanzkreditdeckungen stark auf die Leistungen durch

Geschäftsbanken.²

Es ist dieses Zusammenspiel von staatlicher Förderung und kommerzieller Finanzierung in der ECA-gedeckten Exportfinanzierung, das maßgeblich durch veränderte Förderinstrumente, verschärfte Regulierung und Marktentwicklungen beeinflusst wird. Dieses Kapitel stellt dar, dass die wechselseitige Beeinflussung der Deckungskriterien und der Finanzmarktregularien die Fördermöglichkeiten der deutschen Exportwirtschaft im Kern bestimmt.

2.2.1 International wird die Förderung ausgebaut

In Europa sowie weltweit wurden mittel- und langfristige **staatliche Fördermaßnahmen der Exportfinanzierung** im Zuge der Krise **ausgebaut**, die sich in der Tiefe des Markteingriffs unterscheiden:

- Angeführt von Deutschland schufen mehrere europäische Länder individuell ausgestaltete **Refinanzierungsprogramme** zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen. Das deutsche KfW-Refinanzierungsprogramm erwies sich dabei als Stabilisierungsfaktor und Rückfalloption in krisenhaften Zeiten und vervollständigt heute das Hermes-Instrumentarium.
- Für den **KMU-Bereich** haben einzelne EU-Staaten (z. B. Frankreich, Vereinigtes Königreich) begrenzte **Direct-Lending-Fazilitäten** eingeführt.
- **Japan, Korea, China** und andere Staaten stellen umfangreiche **Direct-Lending-Fazilitäten** zur Verfügung, die den internationalen Wettbewerb zunehmend verzerren und gerade im langfristigen und großvolumigen Bereich Konditionen anbieten können, mit denen der private Markt nicht konkurrieren kann.

2.2.2 Abnehmende Relevanz und gleichzeitige Überfrachtung des OECD-Konsensus

- Nur noch gut ein Drittel der Exportförderung unterliegt heute den OECD-Regeln, so der Competitiveness-Bericht der US-Exim Bank (Angaben für 2013). Große Finanzierungsvolumina werden gerade von asiatischer Seite über **ungebundene Kredite** (die also nicht an Exporte gebunden sind, jedoch im nationalen Interesse liegen), **Investitionsförderung** (oft mit Eigenkapitalbeteiligung) oder über „market window and market-oriented activity“ wie zum Beispiel einer EDC in Kanada finanziert.³ **Es ist fraglich, welche Relevanz dem OECD-Konsensus sowohl inner- als auch außerhalb der OECD noch zukommt.**

² Diese übernehmen Akquise, Risikoprüfung, Finanzierung, Abwicklung und Dokumentation und sorgen so für die Realisierung wirtschaftlich sinnvoller Geschäfte.

³ Vgl. Report to the U.S. Congress on the Export-Import Bank of the United States and Global Export Credit Competition, June 2014, S. 15-22.

- Schließlich droht der **OECD-Konsensus**, der an erster Stelle einen Finanzierungswettbewerb unterbinden soll, durch zusätzliche Anforderungen beispielsweise **im Umwelt- und Sozialbereich überfrachtet** zu werden. Zu nennen wären hier an erster Stelle die „Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence“, die bis Jahresende einer Überprüfung unterzogen werden. Die Spitzenverbände warnen davor, den Regelungsabstand zwischen OECD- und Nicht-OECD-Ländern weiter auszubauen. Dies hat lediglich zur Folge, dass die Bereitschaft der Schwellenländer zur Mitarbeit in der OECD sinkt und dass Unternehmen und Banken aus OECD-Staaten weiterhin einen beträchtlichen Wettbewerbsnachteil haben bzw. versuchen werden, auf nicht Konsensus-gebundene Förderung zurückzugreifen. Schließlich ist unserer Meinung nach eine seriöse Bewertung der letzten Fassung von 2012 angesichts der langen Vorlaufzeiten von Projekten zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.
- Augenmaß ist bereits auf nationaler Ebene bei der Umsetzung der **UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte** gefordert. Hier sind die Implikationen für die Fortentwicklung der OECD Common Approaches zu beachten.

2.2.3 (Banken-)Regulierung beeinträchtigt hermesgedeckte Kredite

Die neue Bankenregulierung, insbesondere die Anfang 2014 in Kraft getretene Capital Requirements Regulation, macht eine Überarbeitung und Anpassung der Geschäftsmodelle der Institute erforderlich. Sie zielt dabei nicht direkt auf hermesgedeckte Kredite, beeinflusst diese jedoch an vielen Stellen. Bereits heute sind erste Auswirkungen spürbar:

- Erhöhte Anforderungen an das Risikomanagement der Banken führen zu **strengerem Prüfungen und Bewertungen der Kreditwürdigkeit der Kreditnehmer**, bei bonitätsschwächeren Adressen zu gestiegenen Risikoaufschlägen und/oder Anforderungen an Sicherheiten sowie insgesamt zu **erhöhten Dokumentationspflichten**. Daraus ergibt sich, dass die sogenannten **Small Tickets** (bis 5 Mio. Euro) aus Bankenperspektive eher unwirtschaftlich sind. Hinzu kommt, dass selbst bei Bereitschaft zur Kreditvergabe kleine und mittlere Unternehmen durch die Hermes-Dokumentationsanforderungen stark belastet werden.
- Vertiefte Prüfungen und erhöhte Dokumentationspflichten belasten in besonderer Weise das Kurzfristgeschäft und dort die Möglichkeit zur **Forfaitierung der APG-gedeckten Forderung**. Diese wird zusätzlich durch neue regulatorische Anforderungen eingeschränkt. Beispielsweise sieht die CRR vor, dass das Kreditinstitut vom Forderungsverwalter zeitnahe und ausreichend detaillierte Berichte über die Laufzeitenstruktur (Alterung) und Verwässerung (Minderung der Werthaltigkeit) der Forderungen erhält. Dies bedeutet einen hohen bürokratischen Aufwand sowohl für den Exporteur als auch für die ankaufende Bank.

- Die **Leverage Ratio** beschränkt das Geschäftsvolumen und macht sichere⁴ aber renditeschwächere Geschäfte wie die hermesgedeckte Exportfinanzierung sowie die kurzfristige Handelsfinanzierung tendenziell unattraktiver. Aktuelle Äußerungen aus verschiedenen politischen Richtungen, die Leverage Ratio weiter zu verschärfen, wirken sich tendenziell hemmend aus.
- **Langfristige Refinanzierungen werden durch regulatorische Vorgaben bzw. Unsicherheiten erschwert** und einzelne Instrumente wie ungedeckte Schuldverschreibungen oder Verbriefungen tendenziell unattraktiver. Zwar kann der Pfandbrief noch von einer vergleichsweise guten regulatorischen Behandlung profitieren, doch ist er in seinen Nutzungsmöglichkeiten durch das sehr strenge Pfandbriefgesetz eingeschränkt und steht de facto auch nicht allen in der Exportfinanzierung tätigen Banken zur Verfügung.
- **Perspektivisch** kann es zu einer **erhöhten Eigenkapitalunterlegung** für kurz-, mittel- und langfristige Exportkredite kommen, welche das Geschäftsfeld beeinträchtigen würde:
 - In seinem Konsultationspapier vom Juni 2015 schlägt der Baseler Ausschuss umfangreiche **neue Vorgaben zur Unterlegung von Zinsänderungsrisiken** im Bankbuch vor. Für deutsche Kreditinstitute, für die die Langfristkultur sowohl auf der Kredit- als auch auf der Einlagenseite charakteristisch ist, würde der Eigenkapitalbedarf deutlich steigen. Dies könnte das Angebot an langfristigen Finanzierungen, wie sie in der Exportfinanzierung üblich sind, erheblich beeinträchtigen.
 - Ferner diskutiert die Politik eine **Eigenkapitalunterlegung** für Kredite an Staaten und **staatliche Garantien** (mit anderen Worten: die Aufhebung der Nullgewichtung) und ihre Anrechnung auf die Großkreditobergrenze.⁵
 - Aus den Erfahrungen der Staatsschuldenkrise heraus legen Banken bereits heute ein noch **stärkeres Augenmerk auf den Staatshintergrund** von und die staatliche Haftung für Exportkreditversicherungsagenturen (ECAs) bzw. für von diesen herausgelegte Sicherungsinstrumente. Die neue Vorgabe des Art. 194 CRR, unabhängige Rechtsgutachten zur Wirksamkeit von ECA-Deckungen einzuholen, wirkt hier verstärkend.

Neben der spezifischen Gesetzgebung für Banken, die Auswirkungen auf die Exportfinanzierung entfaltet, bestehen **übergreifende Regelwerke**, die Industrie, Handel und Banken gleichermaßen betreffen. Dazu zählen insbesondere die Überarbeitung der EU-

⁴ Das geringe Risiko ECA-gedeckter Forderungen ist zuletzt im ICC Trade Register Report 2014 nachgewiesen worden, vgl. <http://www.iccwbo.org/products-and-services/trade-facilitation/icc-trade-register/>

⁵ Die Finanzkrise hatte gezeigt, dass die bankaufsichtsrechtliche Privilegierung für Staatsanleihen zu schwerwiegenden Fehlentwicklungen geführt und zur Staatsschuldenkrise beigetragen hat. Gleichzeitig erwies sich mit Blick auf die Außenwirtschaftsförderung die Privilegierung des Staates als Garantiegeber als hilfreich: Auch dank der Exportkreditgarantien des Bundes konnte der Rückgang der Finanzierung der deutschen Exportwirtschaft während der tiefen Rezession im Jahre 2009 abgedeckt werden. Entsprechend kontrovers diskutiert die Politik eine Differenzierung dieser Privilegierung, wobei der Ausgang der Diskussion noch nicht vorhersehbar ist.

Geldwäsche-Richtlinien und ihre Angleichung an die Empfehlungen der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), Sanktionen gegen einzelne Staaten wie zuletzt Russland oder Vorgaben zur Exportkontrolle. Die Erfüllung dieser – zweifelsohne oft notwendigen – Vorgaben führt zu einem hohen Arbeitsaufwand und stellt eine zusätzliche Belastung verbunden mit Risiken für das Exportgeschäft dar, insbesondere dort, wo europäische und US-amerikanische Vorgaben nicht kongruent sind.

2.2.4 Veränderungen des Finanzierungsangebotes

Die Krisenerfahrungen sowie das neue regulatorische Rahmenwerk ziehen verschiedene Entwicklungen nach sich.

- Trotz der regulatorischen Beeinträchtigungen sind der Mittelstand als Kundengruppe und das **Exportfinanzierungsgeschäft** insgesamt von **hoher Attraktivität**, die durch den Wegfall anderer Geschäftsfelder noch gesteigert wird. Die großen international tätigen Häuser haben ihre Risikotragfähigkeit verbessert⁶; Liquidität steht in großen Teilen wieder zur Verfügung. Gerade Auslandsbanken drängen in den deutschen Exportfinanzierungsmarkt. Der **hohe Wettbewerb unter den Banken** führt zu einem großen Preisdruck und aus Sicht der Unternehmen zu eher günstigen Exportfinanzierungen. Zu Letzterem leistet auch das gute Rating der Bundesrepublik einen wichtigen Beitrag. Diese positive Situation ändert jedoch nichts an dem **strukturell schwierigen Zugang zu Krediten für kleinere Volumina** (Small Tickets) sowie an der Schwierigkeit, APG-gedeckte Forderungen zu forfaitieren (vgl. Abschnitt 2.2.2).
- Bei (Groß-)Projekten werden die **Finanzierungsstrukturen komplexer**, da mehr Geschäftsbanken sich im Sinne der Risikoteilung und einer erleichterten Liquiditätsbeschaffung an einem Geschäft beteiligen als früher. Häufig sind auch mehrere ECAs involviert.
- Alternativen wie **Kapitalmarktfinanzierungen** (Schuldscheindarlehen oder an öffentlichen Märkten gehandelte Anleihen), Eigenkapitalfinanzierungen sowie nicht-bankmäßig regulierte Wettbewerber gewinnen bei der langfristigen und großvolumigen Finanzierung ausländischer Besteller an Bedeutung.

2.2.5 Zwischenfazit Exportfinanzierung: echtes Level Playing Field und bedarfsgerechte Regulierung

Der internationale Wettbewerb über staatliche Fördermaßnahmen verschärft sich. Die Förderung von Auslandsprojekten erfolgt zunehmend und in intransparenter Weise außerhalb des OECD-Konsensus.

⁶ Vgl. Finanzstabilitätsbericht der Deutschen Bundesbank 2014.

Hinsichtlich der bankseitigen Finanzierung ergibt sich ein komplexes Bild: Trotz der skizzierten Umbruchphase und (regulatorischen) Beeinträchtigungen gibt es noch ein insgesamt gutes Angebot an bankseitig bereitgestellten mittel- bis langfristigen Exportfinanzierungen zu oft günstigen Konditionen. Teilweise hakt es jedoch beim Zugang zu Small Tickets und Forfaitierungen. Die Verbände fordern deshalb die Politik auf,

- sich in internationalen Gremien verstärkt dafür einzusetzen, dass **staatliche Exportförderung weltweit einem gemeinsamen Regelwerk** folgt, damit ein Finanzierungswettbewerb unterbunden wird. Dies gilt nicht nur für Nicht-OECD-Staaten, sondern in zunehmenden Maße auch für OECD-Mitglieder. Von daher ist die Einrichtung einer Internationalen Arbeitsgruppe im Jahr 2012 unter Einbindung wichtiger Schwellenländer wie China, Brasilien und Russland zur Schaffung weltweit einheitlicher Standards begrüßenswert, jedoch nicht ausreichend.
- darauf hinzuwirken, dass es bei der anstehenden **Überarbeitung der Common Approaches nicht zu einer erneuten Verschärfung** der Umwelt- und Sozialstandards kommt. Die Vorgaben für Exporteure und Banken aus OECD-Staaten, die bereits richtigerweise hohe Standards einhalten, müssen so gestaltet sein, dass sie handhabbar sind und nicht zu einer nachteiligen Wettbewerbsposition gegenüber Nicht-OECD-Ländern führen.
- bei der **Weiterentwicklung des bankseitigen Rahmenwerks** darauf zu achten, dass neue Vorgaben **nicht zulasten der (Finanzierung der) Exportwirtschaft** gehen, die wesentlich für Beschäftigung und Wohlstand in unserem Lande ist. Konkret wird dies bei
 - der Leverage Ratio, von der ECA-gedekte Kredite besonders betroffen sind,
 - den regulatorischen Unsicherheiten bezüglich langfristiger Refinanzierungen sowie den vorgeschlagenen Vorgaben zur Eigenkapitalunterlegung von Zinsänderungsrisiken im Bankbuch, die das Angebot an langfristigen Finanzierungen erheblich beeinträchtigen könnten,
 - dem Gutachtenerfordernis zur rechtlichen Durchsetzbarkeit von ECA-Deckungen, das abgeschafft werden sollte, sowie
 - einer etwaigen künftigen Eigenkapitalunterlegung von staatlichen Garantien.
- die **Small-Ticket-Thematik** gemeinsam mit Unternehmen und Banken erneut anzugehen. Da kleine und mittlere Unternehmen nicht auf den Kapitalmarkt ausweichen können und geringe Kreditvolumina (bis zum 5 Mio. Euro) die bankseitige Bearbeitung und Dokumentation von Bestellerkrediten besonders unwirtschaftlich erscheinen lassen, sollten Modelle einer 100%igen Portfoliodeckung, wie sie in Kanada existiert, geprüft werden.

- mögliche Erleichterungen zur **Forfaitierung APG-gedeckter Forderungen** gemeinsam mit Handelsunternehmen und Banken zu konzipieren und hier – soweit sinnvoll – auf die Erkenntnisse zurückzugreifen, die in der aktuellen Diskussion um die Modifizierung der Lieferantenkreditdeckung zur Erleichterung von Forfaitierungen gewonnen wurden.
- bei der Ausgestaltung übergreifender Regelwerke wie z. B. Geldwäschebestimmungen, Sanktionen und Exportkontrolle stärker die **praktische Umsetzung im Blick zu haben** und Abweichungen zwischen europäischen und US-amerikanischen Vorgaben auf ein Minimum zu reduzieren.

2.3 Europa – zukünftig ein Umbruch?

Im Zuge der Finanzkrise wurden die Verbände mit der Forderung ihrer südeuropäischen Partner nach einer **europäischen ECA** konfrontiert. Eine solche **lehnen wir sowohl für das Kurzfrist- als auch für das Mittel- und Langfristgeschäft ab**, da dies eine Haftungsübernahme für die Ausfälle anderer ECAs implizieren würde und wir erhebliche Zweifel an der Unabhängigkeit bei der Transaktionsauswahl und der Flexibilität und schlanken Abwicklung durch eine große Behörde haben. Bezogen auf das Kurzfristgeschäft wäre von einer erheblichen Verschlechterung für deutsche Exporteure auszugehen, da die große Mehrzahl der europäischen Partner eben keine Deckungen im Kurzfristbereich anbieten. Hintergrund dafür ist, dass es in vielen anderen europäischen Ländern eine Händlerschaft wie in Deutschland nicht in dieser Art gibt.

2.3.1 Europäisierungstendenzen

Andererseits bieten Europäisierungstendenzen im Bereich der Finanzierung die Chance, übergreifende sinnvolle gemeinsame Zusatzinstrumente zu schaffen. Gleichzeitig ist erhöhte Wachsamkeit bei dem Versuch geboten, über den OECD-Konsensus hinaus Verschärfungen vorzusehen und die Exportförderung hinsichtlich anderer Ziele weiter zu instrumentalisieren.

- Im Rahmen der EU-Initiative zur Langfristfinanzierung in Europa beabsichtigt die EU-Kommission die Vorlage eines Berichts zur **besseren Koordinierung der nationalen ECAs**.⁷ Dazu soll eine Generaldirektionen-übergreifende Arbeitsgruppe gebildet werden.
 - Aus unserer Perspektive sind Aufforderungen zur verstärkten Koordinierung häufig die Vorstufe zu einer Harmonisierung und Vergemeinschaftung und damit wachsam zu verfolgen.

⁷ Hinsichtlich der Zusammenarbeit staatlicher Förderbanken ist bereits eine Intensivierung zu beobachten: So hat die deutsche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) Verträge über Globaldarlehen mit ihren Schwesterinstituten in Spanien, Irland (150 Mio. Euro) und Italien (500 Mio. Euro) abgeschlossen, wobei diese in den ersten beiden Fällen vom Bund garantiert waren. Auch mit Griechenland (100 Mio. Euro) und Polen (100 Mio. Euro) gibt es eine Kooperation.

- Andererseits könnten sich daraus auch Chancen ergeben: Sollte das KfW-Refinanzierungsprogramm – wie von den Verbänden vorgeschlagen – entfristet oder doch wenigstens um einen längeren Zeitraum verlängert werden, wäre zu überlegen, ob nicht auch **Exportgeschäfte refinanziert werden könnten, die durch andere europäische ECAs gedeckt sind**, in denen aber ein bedeutender deutscher Wertschöpfungsanteil steckt.⁸

- Auch im Bereich der Handels- und Exportfinanzierung gibt es bereits erste Ansätze zu einem verstärkt europäischen Handeln. So hat die **Europäische Investitionsbank (EIB)** im Jahre 2013 Trade Finance-Programme⁹ aufgelegt. Für die langfristigen Exportkredite entwickelt die EIB gerade eine sogenannte „**European SME Export Funding Platform**“, um über die luxemburgische Northstar (und künftig vielleicht auch andere Banken) abgewickelte ECA-gedeckte Kredite zu refinanzieren.

- Aus unserer Sicht ist fraglich, ob der europäische Markt aktuell ein solches Engagement der EIB erfordert, da im Small Ticket-Segment das Problem nicht in der fehlenden Liquidität besteht und diese Plattform keine Abhilfe schafft für die eigentliche Schwierigkeit, die in zu hohen Bearbeitungskosten im Verhältnis zum Kreditvolumen bei den Banken liegt. Einen **Mehrwert** könnte eine solche **Refinanzierungsplattform** eher für **größere Multi-ECA-Geschäfte** bieten, die aufgrund der heterogenen Sourcing-Struktur nur für den jeweiligen nationalen Anteil eine Refinanzierung unter dem heimischen Programm erhalten (siehe unseren Vorschlag zur Ausweitung des KfW-Refinanzierungsprogramms).

- Ein wie auch immer geartetes Engagement sollte **subsidiär** sein und nicht in Konkurrenz zu funktionierenden Strukturen treten.
 - Denkbar wäre zum Beispiel, dass die EIB über den **Europäischen Investitionsfonds (EIF) Mezzanine- bzw. Eigenkapital** für große Infrastrukturvorhaben in Drittländern, die durch europäische Firmen realisiert werden, zur Verfügung stellt, da es an diesen Mitteln im Gegensatz zu Fremdkapital mangelt.

- Seit dem Vertrag von Lissabon ist das **Europäische Parlament** bei der Umsetzung des OECD-Konsensus in EU-Recht mitentscheidungsberechtigt. Zwar hat es die Kommission ermächtigt, durch delegierte Rechtsakte die Umsetzung in einem beschleunigten Verfahren durchzuführen, doch bemüht es sich gleichzeitig, die neu gewonnenen Rechte zu nutzen und verlangt zunehmend Rechenschaft von der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten über ihre Aktivitäten. Somit ist ein **neuer**

⁸ So würden deutsche Zulieferer indirekt von der zusätzlichen Refinanzierungsmöglichkeit für das Exportgeschäft profitieren. Als Vorbild könnte das Exportfinanzierungsverfahren (EFV) der OeKB dienen, über das auch Kredite refinanziert werden können, für die eine Absicherung einer anderen akzeptablen ECA besteht und die im österreichischen Interesse liegen. Als Einstieg für die deutsche Umsetzung würde sich eine enge Kooperation mit den ECAs in Belgien, Dänemark und den Niederlanden anbieten, die vergleichbare Produkte zur deutschen Verbriefungsgarantie, auf die das KfW-Programm aufsetzt, anbieten.

⁹ Nutznießer sind Griechenland, Zypern und demnächst Portugal, da gerade in diesen Ländern der Zugang von kleinen und mittelständischen Unternehmen zu Handelsfinanzierungen als problematisch eingestuft wurde. Das Programm funktioniert unter Einbeziehung von Geschäftsbanken.

politischer Akteur hinzugekommen, der Transparenz fordert und die wirtschaftspolitische Förderung strikt an Umwelt- und Sozialbelange geknüpft sehen will. Ob und inwieweit das im Jahr 2014 neu gewählte Europäische Parlament eine stärkere Europäisierung der nationalen Fördersysteme anstrebt, bleibt abzuwarten. Mit großer Sorge haben wir die Diskussion bei der Umsetzung des letzten OECD-Konsensus im Jahr 2012 verfolgt. Diese Diskussion sah für Europa eine Ausweitung der Standards über den OECD-Konsensus hinaus vor. Auch wurde eine Anwendung auf den Kurzfristbereich diskutiert. Eine Loslösung der europäischen Regeln vom OECD-Konsensus lehnen wir ab, da sie die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in Europa weiter deutlich schwächen würde.

2.3.2 Zwischenfazit Europa: beobachten und mitgestalten

Die Exportkreditversicherung ist Teil der deutschen Außenwirtschaftsförderung und damit nationaler Wirtschaftspolitik. Versuche, die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu vergemeinschaften, sind bislang gescheitert. Dennoch gibt es – wie gezeigt – eine Vielzahl von Europäisierungsbestrebungen. Die Verbände rufen die politischen Entscheidungsträger dazu auf,

- die Entwicklungen auf europäischer Ebene wachsam zu beobachten und etwaigen, zu weitgehenden **Harmonisierungsbestrebungen der EU-Kommission entgegenzutreten**, gleichzeitig aber **Kooperationsansätze produktiv zu nutzen**, beispielsweise im Sinne einer Ausweitung des deutschen KfW-Refinanzierungsprogramms (unter dem Vorbehalt der Entfristung/Verlängerung) zur Refinanzierung von Exportgeschäften, die durch andere europäische ECAs gedeckt sind.
- die Tätigkeiten der **Europäischen Investitionsbank kritisch zu überwachen** und dafür Sorge zu tragen, dass ein etwaiges Engagement der EIB in der Exportfinanzierung **zielgerichtet** ist, strikt **subsidiär** erfolgt und somit nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Ein solcher zielgerichteter und subsidiärer Einsatz könnte in der Bereitstellung einer Refinanzierungsplattform für größere Multi-ECA-Geschäfte oder von Mezzanine- bzw. Eigenkapital für große Infrastrukturvorhaben in Drittländern bestehen.
- dafür Sorge zu tragen, dass es zu **keiner Überfrachtung** des Instruments durch zusätzliche umwelt- und sozialpolitische Vorgaben sowie zu **keiner Entkoppelung** der europäischen Bestimmungen vom OECD-Regelwerk kommt.

3. Fazit

Die Umbrüche in den Märkten und die Vielzahl an Regulierungen machen für immer mehr Projekte eine klar fassbare Nutzung des Hermes-Instrumentariums unmöglich. Es wäre ein Trugschluss zu glauben, durch eine Reform der Deckung ließen sich alle Probleme lösen. Eine Vielzahl an Rahmenbedingungen ist zu akzeptieren bzw. es bleibt zu hoffen, dass einzelne (krisenbedingte) Übertreibungen in manchen Regulierungsbereichen mittelfristig zurückgenommen werden. Dennoch gibt es Anpassungsbedarf, um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und damit den Erhalt von Arbeitsplätzen zu sichern. Folgende drei Empfehlungen möchten wir an die politischen Entscheidungsträger herantragen:

■ **Förderungswürdigkeit: Auslandsanteile auf der Basis klarer Kriterien anpassen**

- Im Mittel- und Langfristgeschäft sollte die Einbeziehung von Auslandsanteilen in die Deckung im Sinne ausländischer Zulieferungen sowie lokaler Kosten planbarer gestaltet beziehungsweise ausgebaut werden.
- Die Internationalisierung im Kurzfristgeschäft ist zu berücksichtigen und die aktuell restriktive Deckungspolitik wieder zurückzunehmen.

■ **Finanzierung: echtes Level Playing Field und bedarfsgerechte Regulierung**

- Inner- und außerhalb der OECD ist ein echtes Level Playing Field sicherstellen, um einen für alle Seiten nachteiligen Finanzierungswettlauf zu verhindern.
- Die Belange der Exportwirtschaft sind bei der Gestaltung rechtlicher Rahmenwerke für Industrie, Handel und Banken stärker zu berücksichtigen. Bei ihrer Umsetzung ist nach tragfähigen Lösungen für die Vereinbarkeit der neuen Regelungen mit den Anforderungen der Hermesdeckung zu suchen, damit letztere auch unter den neuen Vorgaben attraktiv bleibt und so zur Förderung der deutschen Exportwirtschaft beitragen kann.

■ **Europäische Dimension: beobachten und mitgestalten**

- Europäische Entwicklungen sind wachsam zu verfolgen und, sofern sinnvoll, im Interesse der deutschen Wirtschaft aktiv mitzugestalten.
- Zu weitgehende Harmonisierungsversuche sind zu verhindern.

Wir hoffen, mit dieser verbändeübergreifenden Positionierung einen Beitrag zur politischen Diskussion um die künftige strategische Ausrichtung der Hermesdeckungen zu leisten, und stehen für Gespräche gerne zur Verfügung.