

Einbindung aufstrebender Exportnationen in internationale Regeln zur Exportfinanzierung

Die International Working Group on Export Credits (IWG)

Im Juli 2016 fand im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in Berlin die 11. Sitzung der International Working Group on Export Credits statt. Deutschland hat als Gastgeber den seit 2012 laufenden Verhandlungen über ein neues Regelwerk für staatlich geförderte Exportkredite mit breitem Teilnehmerkreis frische Impulse gegeben und Verantwortung für gemeinsame Fortschritte übernommen.



Der Kreis der Exportnationen ist gewachsen

Eine wichtige Grundlage für gleiche Wettbewerbsbedingungen bei der Exportförderung durch Exportkredite ist der „OECD-Konsensus über staatlich geförderte Exportkredite“. Der Konsensus ist ein „gentlemen’s agreement“, wird aber von den OECD-Mitgliedern, die sich ihm angeschlossen haben, praktisch wie eine rechtlich bindende Vorgabe befolgt. In der EU ist er über die Umsetzung in einer EU-Verordnung sogar unmittelbar anwendbares Recht. Der Konsensus wurde seit 1978 in mehreren Schritten ausgearbeitet und fortlaufend angepasst. Mit Australien, den Mitgliedstaaten der EU, Japan, Kanada, Korea, Neuseeland, Norwegen, der Schweiz und den USA nehmen fast alle entwickelten Industrienationen der OECD an dieser Vereinbarung teil. Die EU wird durch die Kommission vertreten, in deren handelspolitische Zuständigkeit die Regelungsmaterie fällt. Bei der Ausarbeitung des Konsensus seit 1978 war der Teilnehmerkreis gleich-

bedeutend mit dem Kreis der relevanten Exportnationen. Alle bedeutenden Exportkreditagenturen waren daher seinerzeit an die Regeln des Konsensus gebunden. Die zwei wesentlichen Zielsetzungen der Vereinbarung waren damit erreicht:

- ▶ die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen zwischen den Exporteuren („level playing field“),
- ▶ die Vermeidung eines Wettlaufs der Exportkreditagenturen hin zu immer günstigeren Finanzierungsbedingungen für Exportkredite („race to the bottom“).

Zugleich schafft der Konsensus einen rechtlichen Rahmen (so genannten „safe haven“), innerhalb dessen Exportfinanzierung nicht gegen das Subventionsverbot des Artikel 3 des „Agreement on Subsidies and Countervailing Measures“ der Welthandelsorganisation verstößt.

Seit 1978 hat sich die Weltkarte der führenden Industrie- und Exportnationen dramatisch verändert. Mit dem Aufstieg insbesondere von Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika sind neue, starke Exportnationen auf den Plan getreten, die ihrerseits Exportförderung betreiben. Dabei sind sie an die Regelungen des Konsensus nicht gebunden.

Auf der Suche nach einem neuen „level playing field“

Von gleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen Mitgliedern des OECD-Konsensus und Nicht-Mitgliedern kann daher heute nicht mehr ohne weiteres ausgegangen werden. Der Wettbewerbsdruck seitens der aufstrebenden Exportnationen ist erheblich angestiegen, auch aufgrund staatlich unterstützter Finanzierungsbedingungen für Exporteure, die den Vorgaben des Konsensus nicht entsprechen. Es gibt vereinzelt bereits Anzeichen dafür, dass auch Mitglieder des Konsensus zunehmend auf Finanzierungsangebote ausweichen, die den OECD-Beschränkungen nicht unterliegen. Dadurch können auch ihre Exporteure günstige Finanzierungen anbieten. Damit kündigt sich ein mögliches „race to the bottom“ an. So stellt beispielsweise die US EXIM Bank in einem Bericht von Juni 2016 fest, dass der Anteil der dem Konsensus unterliegenden staatlichen Exportunterstützung weltweit von 50 Prozent im Jahre 2011 auf nur noch 33 Prozent im Jahre 2015 zurückgegangen sei. Sollte sich dieser Trend fortsetzen, droht der Konsensus mittelfristig seine disziplinierende Wirkung insgesamt zu verlieren.

Exportfinanzierer innerhalb und außerhalb des Konsensus:

Die drei bzgl. des Volumens größten Exportfinanzierer bei mittel- und langfristigen Geschäften, die an den Konsensus gebunden sind, waren 2015 (Werte in Milliarden USD): Deutschland (15,9), Korea (9,5) und Frankreich (7,6).

Die drei größten Exportfinanzierer außerhalb des Konsensus waren: China (51), Indien (4,4) und Russland (0,6). Hinzu kommt Brasilien (4,4), das sich für den Bereich der Flugzeugfinanzierung dem Konsensus angeschlossen hat.

Quelle: US EXIM



Ein Beitritt zum OECD-Konsensus wäre zwar für die neuen Exportnationen grundsätzlich möglich. Da es sich nicht um ein rechtlich verbindliches Abkommen handelt, steht es auch Nicht-OECD-Mitgliedern offen. Zu diesem Weg hat sich bislang aber nur Brasilien entschließen können, und auch das nur beschränkt auf den Teilbereich des Flugzeugexports. Für viele andere Staaten kommt die Annahme von Selbstbeschränkungen, an deren Vereinbarung sie nicht beteiligt waren, nicht in Betracht. Hinzu kommt die traditionelle Sichtweise der aufstrebenden Exportnationen, die die OECD oftmals als Club der Etablierten („rich nations club“) wahrnehmen, der den besonderen Bedürfnissen aufstrebender Volkswirtschaften nicht gerecht werde.

Die International Working Group on Export Credits 2012 bis 2016

Vor diesem Hintergrund einigten sich Anfang 2012 US-Präsident Obama und der chinesische Staatspräsident Xi Jinping (damals noch Vize-Präsident) auf die Schaffung einer internationalen Arbeitsgruppe zu Exportkrediten. An der Arbeitsgruppe sollten neben den USA und China weitere Länder, in denen öffentlich unterstützte Exportkredite vergeben werden, beteiligt sein. Als Ziel wurde der Arbeitsgruppe aufgegeben, ein Abkommen über internationale Leitlinien für staatlich unterstützte Exportfinanzierung abzuschließen, „das die unterschiedlichen nationalen Interessen und Umstände berücksichtigt und mit bewährten internationalen Gepflogenheiten im Einklang steht.“

Die International Working Group on Export Credits (IWG) traf sich erstmals im November 2012 in Washington. Die Gruppe umfasst seit diesem ersten Treffen je neun Mitglieder aus dem Kreis des OECD-Konsensus sowie der Schwellen- und BRICS-Länder. Dabei vertritt die EU-KOM im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Handelspolitik die Interessen der 28 Mitgliedstaaten. Mit dieser Zusammensetzung trägt die IWG der gewachsenen Zahl wichtiger Exportnationen Rechnung.

Mitgliedschaft in der IWG:

Teilnehmer des OECD-Konsensus: Australien, EU*, Japan, Kanada, Korea, Neuseeland, Norwegen, Schweiz, USA*.

Nicht-Teilnehmer des OECD-Konsensus: Brasilien*, China*, Indien, Indonesien, Israel, Malaysia, Russland, Südafrika, Türkei.

* Mitglieder der Steering Group

Seither haben insgesamt elf Treffen der IWG stattgefunden, zuletzt vom 6. bis 8. Juli 2016 in Berlin. Eine entscheidende Rolle bei der Vor- und Nachbereitung der Treffen spielt die so genannte Steuerungsgruppe (Steering Group). Ihr gehören Brasilien, China, die EU (vertreten durch die EU-Kommission) und die USA an. Die Mitglieder der Steuerungsgruppe führen abwechselnd den Vorsitz über die Treffen und traten bislang auch als Gastgeber in ihren jeweiligen Hauptstädten auf.

Durch die Treffen der IWG ist die Basis für ein gemeinsames Verständnis, auch der unterschiedlichen Prioritäten und Bedürfnisse, deutlich verbreitert worden. Für den Schiffssektor wird bereits zielorientiert über konkrete Regelungen verhandelt, die mittelfristig das OECD-Schiffssektorabkommen ersetzen könnten. Und seit der 10. IWG in Beijing steht die Erarbeitung sektorenübergreifender, so genannter horizontaler Richtlinien im Fokus. Ferner wurde mit dem Aufbau eines Transparenzmechanismus begonnen, über welchen die IWG-Mitglieder Informationen über ihre jeweiligen Finanzierungsinstrumente austauschen. Denn die Erfahrungen bei der Entwicklung des OECD-Konsensus haben gezeigt, dass Transparenz als vertrauensbildende Maßnahme wirkt und die Disziplin bei der Einhaltung der

gemeinsamen Regeln fördert. All das lässt aber auch erkennen, dass bis zu einem umfassenden Abkommen noch ein weiter Weg zu bewältigen ist. Mit einer schrittweisen Eini-gung zu konsensfähigen Teilergebnissen und der fortge-setzten Arbeit an Themen, zu denen noch kein Einverneh-men erzielt werden kann, nähert man sich dem Ziel. Auf diese Weise ist übrigens auch der OECD-Konsensus in sei-ner jetzigen Form erarbeitet worden.

Die 11. IWG in Berlin

Mit der Einladung zur 11. IWG vom 6. bis 8. Juli 2016 nach Berlin zusammen mit der Europäischen Kommission wollte die Bundesregierung auch die Debatte um die Zukunft des IWG-Prozesses beflügeln. Die Ausgestaltung als eine Abfolge von Treffen in den Hauptstädten der Mit-glieder der Steering Group mit rotierendem Vorsitz und ohne administrativen Unterbau stößt mit zunehmender Verhandlungsdauer an ihre Grenzen. Es ist klar, dass der Prozess von einer institutionellen Unterstützung profitie-ren würde. Das Treffen in Berlin hat Verständnis dafür geschaffen, dass eine institutionelle Unterstützung des IWG-Prozesses notwendig ist. Die Bereitschaft, sich hierüber zu verständigen, ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Deutschland hat durch die Übernahme der Gastgeberrolle die EU-Kommission bei ihren Gastgeberpflichten entlastet und Verantwortung für den Erfolg des IWG-Prozesses übernommen. Gleichzeitig hat Deutschland dadurch seine Bedeutung in der weltweiten Exportfinanzierung unter-strichen. Die positiven Rückmeldungen vieler Teilnehmer nach dem Treffen lassen erkennen, dass man bei dem Tref-fen die Basis für ein gemeinsames Verständnis deutlich ver-breitert hat. Die Trennung von Vorsitz und Gastgeberrolle hat sich erfrischend auf das Verhandlungsklima ausgewirkt. Inhaltlich gelang es der Europäischen Kommission als Vor-sitz, den Verhandlungsprozess durch innovative Formate zu stimulieren. Alle Delegationen trugen zur Diskussion bei – ein wichtiger Schritt, um zu Regeln zu gelangen, die den vielgestaltigen Interessen auf faire Weise Rechnung tragen.

Kontakt: Christof Wegner

Referat: Exportfinanzierung, Exportkreditversicherung