

Karl-Wolfgang Menck

# Exportkreditgarantien und -bürgschaften in der Diskussion

*Öffentlich gesicherte Exportgarantien und -bürgschaften bilden die Grundlage der staatlichen Ausfuhrförderung in Deutschland. Wie sind Exportkredite aus ordnungspolitischer Sicht zu bewerten? Welche Risiken werden in der Praxis abgedeckt? Gibt es Anlass, die mittel- und langfristige Exportfinanzierung der Unternehmen zu reformieren?*

Die deutsche Wirtschaft muss ihren Kompetenz- und Wettbewerbsvorteil auf Märkten der Zukunft erhalten und dadurch Arbeitsplätze sichern und schaffen. China und die ostasiatischen Länder ebenso wie die Mittel- und Osteuropäischen Staaten sind aus Sicht der deutschen Unternehmen Märkte von besonderer Bedeutung. Sie zeigen eine starke Dynamik, und die Nachfrage nach hochwertigen Konsumgütern, nach Maschinen und Anlagen, darunter Produkte, die insbesondere umweltfreundliche Technologien beinhalten, deckt sich mit dem Angebot der deutschen Industrie, die über enge Kontakte zu den Kunden durch Handelsniederlassungen oder Tochtergesellschaften und Betriebsstätten vor Ort verfügt. Es bestehen langfristige Kooperationsverträge, die die Arbeitsteilung festschreiben. Günstige Preise, hohe Qualität und eine auf den Kunden zugeschnittene Betreuung über die Lieferung hinaus und nicht zuletzt eine günstige Finanzierung durch Exportkredite können deutschen Anbietern den Zuschlag sichern.

Die Bundesrepublik Deutschland bietet im Rahmen ihrer Wirtschaftspolitik die Außenwirtschaftsoffensive „Weltweit aktiv“ (siehe Kasten) an. Sie beinhaltet eine Beratung zur Erleichterung der Abwicklung von Verträgen mit dem Ausland und die Begleitung von privatwirtschaftlichen Markterschließungen im Rahmen der diplomatischen und politischen Kontakte, die die Außenpolitik und im Verhältnis zu den Entwicklungsländern auch die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit umfassen. Fachliche Kompetenzen des Staates, der Unternehmen und von Wirtschaftsverbänden sollen arbeitsteilig zusammengefasst werden. Transparenz in der Vielfalt der Maßnahmen und des weit gestreuten Fachwissens zu schaffen, ist Gegenstand eines gemeinsamen Informationsportals iXPOS, das auf Initiative des Bundesministeriums für Wirtschaft

und Arbeit eingerichtet wurde. Die inhaltliche Gestaltung und die Koordination liegen bei der Bundesagentur für Außenwirtschaft.

## Öffentlich gesicherte Garantien und Bürgschaften für Exportkredite in Deutschland

Die mittel- und langfristigen öffentlich gesicherten Exportkreditgarantien und -bürgschaften sind ein wesentlicher Bestandteil der staatlichen Ausfuhrförderung. Im Jahr 2003 wurden Anträge mit einem Umfang von 29 Mrd. Euro gestellt, und es wurden 7,8 Mrd. Euro in Deckung genommen<sup>1</sup>. Damit waren für 4% aller deutsche Exporte im gleichen Jahr Anträge gestellt worden, und 1,1% aller Exporte waren in Deckung genommen worden. Das Instrumentarium wird vor allem für Lieferungen in Entwicklungsländer und in Mittel- und Osteuropäische Staaten verwendet. Für Lieferungen nach China, Brasilien, Russland und in die Türkei und den Iran werden schon seit längerem Garantien und Bürgschaften in nennenswertem Umfang beantragt<sup>2</sup>. Nach Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit sollen bis zu 216 000 Arbeitsplätze durch die Bundesgarantien gesichert werden. Einer Studie der Prognos AG zufolge sind Unternehmen in die Lage versetzt worden, auf heftig umkämpften Märkten dauerhaft Fuß zu fassen. In anderen Fällen sollen sich Exporteure nach Verlusten in traditionellen Absatzgebieten schnell ein sicheres Standbein in anderen Ländern geschaffen haben. Kleine und mittlere Unternehmen – so wird berichtet – konnten ihre Position auf den Exportmärkten sichern<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Euler Hermes Kreditversicherungs AG: Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland, Jahresbericht 2003, Hamburg 2004, S. 61 ff.

<sup>2</sup> Euler Hermes Kreditversicherungs AG, a.a.O., S. 64; Bernd Halfe n: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen staatlicher Ausfuhr-gewährleistungen. Das Beispiel der Hermes-Deckungen, Studien des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, 46, Mainz 1991, S. 148 ff.

<sup>3</sup> Prognos: Endbericht. Evaluierung der Arbeitsplatzeffekte der Hermes-Ausfuhr-gewährleistungen des Bundes, Projekt-nummer 7/00, Basel 2000, S. 22 ff.

*Dr. Karl-Wolfgang Menck, 63, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsschwerpunkt „Handel und Entwicklung“ im Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) in Hamburg.*

### Die ordnungspolitische Sicht

Eine Indeckungnahme (Gewährleistungsvertrag) durch mittel- und langfristige Garantien und Bürgschaften ist aus ordnungspolitischer Sicht umstritten, weil sie die Vergabe von Exportkrediten auch an Kunden anregt, die bei ausschließlich privatwirtschaftlicher Deckung keine Kredite erhalten würden. Entsteht als Folge der durch die Subvention „verzerrten“ Risikoabschätzung ein Verlust, so wird sich das betroffene Unternehmen in dem vereinbarten Rahmen durch die öffentlich gesicherten Garantien oder Bürgschaften schadlos halten. Dies wird weiterhin Ausfuhren auf Kreditbasis in risikoreiche Länder anregen, statt Signale an die Exportwirtschaft zu senden, die möglichen Schäden zu überprüfen und andere Abnehmer zu erschließen oder Kredite zu versagen. Ein derartiges Instrument wird Unternehmen in Auslandsmärkte drängen, die ohne die staatliche Unterstützung gar nicht beliefert worden wären. Im schlimmsten Fall werden die Exporteure sich von Absatzgebieten abwenden, die sie bislang mit eigenen Mitteln erschlossen und in denen sie das geschäftliche Risiko für einen Exportkredit als aus unternehmerischer Sicht tragbar einschätzten.

Mit einer kurzfristigen Variation der Indeckungnahme nach dem politischen Wohlverhalten eines Abnehmerlandes, nach konjunkturellen, nach finanzpolitischen, nach einzelnen Gütern oder nach dem Geschäftsort des Lieferanten in Deutschland sind zudem nicht mehr die im einzelnen Fall spezifischen wirtschaftlichen Risiken des Exporteurs für die Entscheidung über einen Lieferantenkredit maßgeblich. Einheitsentgelte unbeachtet der Schadenswahrscheinlichkeit in verschiedenen Ländern haben bis 1994 gleiche Prämien entstehen lassen, losgelöst von dem tatsächlichen Risiko, und dies hat wiederum Allokationsineffizienzen begründet<sup>4</sup>. Die Plafonds für die öffentlich gesicherten Kredite und Bürgschaften an einzelne Länder führen zu Anträgen nach dem Windhundverfahren: Werden Verträge zu einem Zeitpunkt abgeschlossen, zu dem die Plafonds belegt sind, sind die Antragsteller ohne zwingenden Grund benachteiligt. Die Obergrenzen für die Indeckungnahme von Exportkrediten durch einzelne öffentlich Garantien und Bürgschaften sind allokatonsineffizient, da kein zwingender Zusammenhang zwischen der Größe eines Auslandsgeschäfts und den politischen Risiken besteht.

Seit den neunziger Jahren verstärkt sich der Eindruck, dass privatwirtschaftliche Alternativen von der Exportwirtschaft bevorzugt werden. Einer Untersuchung aus dem Jahr 1991 zufolge suchen deutsche

Die Außenwirtschaftsoffensive „Weltweit aktiv“ umfasst mit Ausnahme der Exportkontrollen alle Bereiche der Außenwirtschaftspolitik:

- WTO-Runde (Welthandelsorganisation) erfolgreich abschließen,
- Zollabwicklung der EU und weltweit entbürokratisieren,
- Netz der Auslandshandelskammern stärken,
- Weltweites Korrespondentennetz der Bundesagentur für Außenwirtschaft erweitern und so ihr Informationsangebot verbessern,
- Auslandsmesseförderung noch stärker auf Belange des Mittelstands ausrichten,
- Exportbürgschaften und Investitions Garantien noch leichter zugänglich machen,
- Weltweite Vermarktung innovativer und umweltfreundlicher Technologien unterstützen,
- Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft in der Entwicklungszusammenarbeit weiter ausbauen,
- Werbung für den Standort Deutschland neu organisieren – Einrichtung der Bundesgesellschaft „Invest in Germany GmbH“,
- Politische Flankierung des Auslandsengagements einzelner Unternehmen ausbauen und Auslandsreisen besser koordinieren.

Quelle: Bundesregierung, Außenwirtschaftsoffensive „Weltweit aktiv“ für mehr Wachstum und Beschäftigung, Presseerklärung vom 4.6.2003.

Unternehmen nach Alternativen zu den staatlich abgesicherten Exportgarantien und -bürgschaften: Mehr als 60 der 610 befragten Unternehmen vertraten die Auffassung, dass die internationalen Finanzmärkte leistungsfähigere und günstigere Konditionen anbieten und dass privatwirtschaftliche Alternativen bei „guten“ Risiken günstiger ausfallen<sup>5</sup>.

Es gibt aktuelle Gründe, die die ordnungspolitischen Bedenken unterstützen. Im Zeichen der Globalisierung der Wirtschaft könnte die Einschätzung der möglichen Schadensfälle bei der Gewährung von Krediten an ausländische Abnehmer den Unternehmen leichter möglich sein als in früheren Jahren. Weiterhin zeichnen sich im Zuge der Liberalisierung der Kapitalmärkte neue Wege zur Absicherung durch neue Finanzierungsinstrumente ab. Die internationale Koordination der Wirtschaftspolitiken und der damit verbundenen Rahmenbedingungen für ausländische Lieferanten im Rahmen beispielsweise der G8 oder der G20 dürften Unsicherheiten beseitigen, die bislang eine öffentliche Beteiligung rechtfertigen sollten.

### Plafondserhöhung für die Sowjetunion und deren Nachfolgestaaten

Die ordnungspolitischen Bedenken gegenüber den öffentlich gesicherten Exportkreditgarantien und -bürgschaften wurden zu Beginn der neunziger Jahre schlagartig deutlich, als die Bundesregierung nach der deutschen Einigung ihre Bereitschaft bekundete, die Plafonds für das Geschäft mit der Sowjetunion

<sup>4</sup> Bernd Halfen, a.a.O., S. 198 ff.

<sup>5</sup> Bernd Halfen, a.a.O., S. 77.

aufzustocken. Zum einen sollten die Forderungen der volkseigenen Betriebe gegenüber dem wichtigen Handelspartner der früheren Deutschen Demokratischen Republik gesichert werden, und zum anderen sollten Unternehmen aus der früheren Bundesrepublik Deutschland in die Sowjetunion vermehrt Ausfuhren leiten, als diese sich für den Handel mit Deutschland öffnete. Gleichzeitig hatten die wirtschaftlichen Veränderungen in den ehemals nicht-marktwirtschaftlichen osteuropäischen Ländern dort die Deviseneinnahmen drastisch eingeschränkt, und der Reformprozess hatte hier die Furcht vor politischen Risiken aufkommen lassen, die die Zahlungsbereitschaft der Kunden in der Sowjetunion jederzeit hätte beschränken können. Außenpolitiker unterstützten derartige Überlegungen mit dem Argument, dass durch die Fortsetzung oder gar eine Ausweitung der Importe in die Sowjetunion dort ein Einbruch des Lebensstandards und der Wirtschaftstätigkeit vermieden werden könnte und reformfeindlichen Parteien, die die Öffnung in der Sowjetunion verhindern oder verschleppen wollten, der Boden entzogen würde.

Diesen Plänen trat Anfang der neunziger Jahre das Bundesministerium der Finanzen mit Blick auf die zu erwartende Belastung der öffentlichen Haushalte entgegen. Zu diesem Zeitpunkt hatten die Mandatäre Schadensforderungen erhalten, nachdem während und nach dem Ende des ersten Golfkriegs öffentlich gesicherte Kredite von Lieferanten in die Golfregion – einem in den achtziger Jahren wichtigen Absatzmarkt – nicht bedient wurden. Zwischen den Ressorts wurde ein Kompromiss vereinbart, der höhere Plafonds für die Sowjetunion und später Russland vorsah. Diese Plafonds sollten kurzfristig regelmäßig überprüft und bei Bedarf verkürzt werden. Regierungsverhandlungen müssten die politischen Risiken für die Lieferantenkredite mindern und die Bedienung der Forderungen der volkseigenen Unternehmen vereinbaren. Unternehmen haben unter anderem wegen des Fehlens von verlässlichen Handelspartnern weitaus weniger Neuverträge mit der Sowjetunion und deren Nachfolgestaaten vereinbart, als erwartet oder gar gewünscht worden war. Die Kompensation für die nicht mehr bedienten Altschulden und die uneinbringlichen Forderungen an Abnehmer in der Golfregion haben bis weit in die neunziger Jahre Defizite verursacht.

#### **Die Position der Bundesregierung und der Exportwirtschaft**

Die Bundesregierung, Unternehmen, Verbände und Handelskammern halten die Vorgänge zu Beginn der neunziger Jahre für einen „Ausrutscher“, der sich so nicht wiederholen wird. Aus der Sicht der Bundesregierung sind die öffentlich gesicherten Exportkreditga-

rantien und -bürgschaften ein Teil der staatlichen Maßnahmen, Wachstum und Wohlstand zu sichern, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen zu steigern und Arbeitsplätze zu schaffen. Die Instrumente sollen zudem mittelständische Unternehmen fördern, soweit diese durch ihre Betriebsgröße spezifische Ineffizienzen bei der Kreditvergabe im Auslandsgeschäft nicht aus eigener Kraft beseitigen können. Darüber hinaus sind die staatlich gesicherten Exportkreditgarantien und -bürgschaften Teil der Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik. Die Bedingungen für die Indeckungnahme erlauben es, durch Auflagen entwicklungspolitische Kriterien wie die Umsetzung von Umwelt- und Sozialstandards bei der Ausfuhr deutscher Unternehmen durchzusetzen. Bürgschaften und Garantien helfen, die Importe auch in Länder mit Zahlungsbilanzkrisen aufrechtzuerhalten, so dass die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und Gütern des täglichen Bedarfs gewährleistet werden kann. Zudem sind die Belastungen für den Staatshaushalt gering: In Deutschland liegt die Deckungsquote (Anteil der Indeckungnahme an den gesamten Exporten) weit unter den Vergleichszahlen für andere Industrieländer und unter den Größenordnungen in den Schwellenländern<sup>6</sup>.

Große und in stärkerem Maße kleine Unternehmen unterstützen diese Auffassung unter anderem mit dem Argument, dass neue Auslandsmärkte (Switching) mit hohen Risiken bei der Einschätzung insbesondere der rechtlichen Rahmenbedingungen erschlossen werden müssen. Beratung und Information helfen wenig, und auch die Dienste von internationalen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und Rechtsanwaltssozietäten können im Einzelfall nicht die erforderlichen Daten liefern, zumal wenn das für kaufmännische Verträge relevante Rechtswesen nicht gefestigt ist und dafür verantwortliche Schiedsgerichtsbarkeiten und Gerichte nicht installiert sind<sup>7</sup>. Derartige Risiken sind spezifisch in den Schwellenländern und in den Transformationsstaaten: Dort ist die Rechtssicherheit im Zuge der Entwicklungs- und Transformationsprozesse nicht gewährleistet<sup>8</sup>. In diesen „schadensnahen“ Volkswirtschaften behindert ein „Quantensprung durch temporäre Instabilitäten“ zudem die Stetigkeit des Exportgeschäfts und gefährdet Investitionen für die Markterschließung<sup>9</sup>.

Risiken werden auch durch die Unvorhersehbarkeit der Wirtschaftspolitik geschaffen. Dies betrifft einen

<sup>6</sup> Günther Stolzenburg: Die staatliche Exportkreditversicherung, Köln 1986, S. 9; Bernd Halfen, a.a.O., S. 72 ff.

<sup>7</sup> Prognos, a.a.O., S. 35 ff.

<sup>8</sup> Ebenda, S. 30; Bernd Halfen, a.a.O., S. 99.

<sup>9</sup> Prognos, a.a.O., S. 44.

für die Kaufleute sensiblen Bereich: In Zeiten rückläufiger Deviseneinnahmen zögern – wie die Vergangenheit zeigt – viele wichtige Abnehmerländer nicht, den Zahlungsverkehr zeitweilig oder auch für einzelne Transaktionen zu unterbrechen. Unternehmen in diesen Ländern können den Bezug von Zulieferungen aufrechterhalten und die Produktion fortführen, ein schneller Abbau von Arbeitsplätzen wird verhindert<sup>10</sup>.

Unternehmen und Regierungen glauben – anders als ordnungspolitische Kritiker –, dass Allokationsineffizienzen und die Sozialisierung der Risiken durch eine allzu forsche Vergabe von Lieferantenkrediten im Vertrauen auf öffentliche Bürgschaften und Kredite durch die derzeit bestehenden Regelungen zumindest weitestgehend ausgeschlossen sind. Risiken, soweit sie durch private Versicherer gedeckt werden, sind von staatlichen Bürgschaften und Garantien ausgeschlossen. Öffentlich gesicherte Garantien und Bürgschaften stehen keinesfalls automatisch zum Ausgleich einer verfehlten kaufmännischen Entscheidung zur Verfügung. Gedeckt werden nur politisch bedingte Konversions- und Transferfälle und auch dies nur, wenn zuvor der Kreditgeber nachweisen kann, dass er alles in seiner Macht Stehende getan hat, um seine Forderungen zu sichern und einzutreiben. Vorgelegt werden müssen alle Verträge und Vereinbarungen zwischen den Kaufleuten. Diese werden erst dann in Deckung genommen, wenn nach den Dokumenten alle Ansprüche im Regelfall durchgesetzt werden können.

Am 1. Oktober 1994 wurden die Entgelte neu berechnet. Die Abnehmerländer sind dabei in fünf Gruppen mit unterschiedlichen Entgelten eingeteilt worden. Die Zuordnung der Länder zu den einzelnen Gruppen wird ständig überprüft, wobei die Erfahrungen aus der Abwicklung des Zahlungsverkehrs in gleicher Weise gewertet werden wie die Einschätzung von exportierenden Unternehmen und von anderen Sachkennern der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen. Die auf diese Weise festgelegten Konditionen werden regelmäßig veröffentlicht, so dass die betroffenen Staaten ihr Ranking kennen. Es wird erwartet, dass diese Form der Transparenz Regierungen und Unternehmen in den einzelnen Ländern dazu zwingt, die politischen Risiken möglichst in engen Grenzen zu halten und damit günstige Bedingungen für eine risikofreie Vergabe von Exportkrediten zu schaffen.

Die Garantien und Bürgschaften sind nicht unentgeltlich und die Antragsteller haften mit einem Eigenbeitrag im Schadensfall. Damit fließen anteilig Kosten-Nutzen-Überlegungen in die Entscheidung

<sup>10</sup> Ebenda, S. 47.

über den Antrag für eine Bürgschaft oder für eine Garantie ein. Die Eigenleistungen sollen verhindern, dass Unternehmen ohne Rücksicht auf die ihnen zumutbare Unsicherheit allein im Vertrauen auf die Abwälzung des Risikos auf die öffentliche Hand Entscheidungen treffen.

#### Systemimmanenter Ausleseeffekt

Die Finanzierung enthält einen „systemimmanenten Ausleseeffekt“<sup>11</sup>. Erwartet wird, dass die Garantien und Bürgschaften nach dem Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit vergeben werden: Die Einnahmen müssen zumindest über mehrere Jahre hinweg ausreichen, um die Schadensleistungen zu finanzieren. Sollte sich ein dauerhaftes Defizit abzeichnen, so muss die Eigenwirtschaftlichkeit durch eine Erhöhung der Entgelte und/oder durch eine Minderung der Ausgleichszahlungen herbeigeführt werden. Zugestimmt wird einem Antrag auf eine öffentlich gesicherte Garantie und Bürgschaft üblicherweise im Interministeriellen Ausschuss (IMA), der die Überwälzung von Risiken auf den Staat unterbinden soll.

Eine unilaterale nationale ersatzlose Aufhebung öffentlicher Garantien und Bürgschaften für Exportkredite – wie sie aus ordnungspolitischer Sicht gefordert wird – benachteiligt deutsche Unternehmen, solange nicht auch Gleiches in anderen Ländern geschieht. Dies ist aber nicht zu erwarten. Entwicklungsländer und hier vor allem Schwellenländer bieten äußerst großzügige Unterstützung als Teil der Maßnahmen zur Integration der Unternehmen in die Weltwirtschaft und zur Sicherung von Märkten in Industrieländern an, auch wenn dies den Vereinbarungen in der Welt handelsorganisation widerspricht. Die Industrieländer wollen einen ruinösen Wettbewerb zu Lasten der öffentlichen Haushalte dadurch vermeiden, dass einheitliche Bestimmungen zur Einstufung von Länderrisiken und Mindestprämien vereinbart werden, die den einzelnen Risikoklassen zugeordnet werden müssen<sup>12</sup>. Die EU hat „Allgemeine Grundsätze“ aufgestellt, die ein einheitliches Vorgehen zum Gegenstand haben. Abweichungen müssen den anderen Mitgliedstaaten mitgeteilt werden<sup>13</sup>.

Ein Vergleich der ordnungspolitischen Argumente und der Vorstellungen der Bundesregierung sowie der Unternehmen und Wirtschaftsverbände offenbart, dass die Positionen noch weit auseinanderliegen.

<sup>11</sup> Günter Stolzenburg, a.a.O., S. 10.

<sup>12</sup> OECD: Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits, Paris 2002.

<sup>13</sup> Richtlinie 98/29/EG des Rates vom 7.5.1998 zur Harmonisierung der wichtigsten Bestimmungen über die Exportkreditversicherungen zur Deckung mittel- und langfristiger Geschäfte, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: L 148/25 vom 19.5.1998.