



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.11.2016
COM(2016) 718 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**Jahresbericht im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 über Verhandlungen der
Kommission auf dem Gebiet der Exportkredite**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Jahresbericht im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 über Verhandlungen der Kommission auf dem Gebiet der Exportkredite

1. Einleitung

In Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Anwendung bestimmter Leitlinien auf dem Gebiet der öffentlich unterstützten Exportkredite sowie zur Aufhebung der Beschlüsse 2001/76/EG und 2001/77/EG des Rates¹ ist vorgesehen, dass die Europäische Kommission „dem Europäischen Parlament entsprechend ihren Zuständigkeiten einen jährlichen Bericht über die Verhandlungen über weltweite Normen im Bereich der öffentlich unterstützten Exportkredite“ vorlegt, „für die sie über eine Verhandlungsermächtigung in den verschiedenen Gremien der internationalen Zusammenarbeit verfügt“.

Der vorliegende Bericht erstreckt sich auf den Zeitraum Juli 2015 bis August 2016.

2. Wichtige Entwicklungen auf dem Gebiet der Exportkredite während des Berichtszeitraums

Seit Ende der 1970er Jahre sind die Exportkreditausschüsse der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) die Hauptgremien, in denen technische Vorschriften für Exportkredite ausgehandelt werden. Dank des **OECD-Übereinkommens über Leitlinien für öffentlich unterstützte Exportkredite** gelang es in den letzten Jahrzehnten, bei den Exportkreditprogrammen der neun Teilnehmer² gleiche Ausgangsbedingungen sicherzustellen. Neben den allgemeinen Vorschriften für Exportkredittransaktionen umfasst das Übereinkommen auch sogenannte „**Sektorvereinbarungen**“, die spezielle Finanzierungsvorschriften für bestimmte Wirtschaftszweige wie Schiffe, Kernkraftwerke, zivile Luftfahrzeuge, erneuerbare Energien, Klimaschutz und Eisenbahninfrastruktur enthalten. Das Übereinkommen enthält außerdem Sonderregeln für bestimmte Kategorien von Transaktionen wie Projektfinanzierungen und befasst sich mit der Komplementarität zwischen Exportkrediten und handelsbezogener Entwicklungshilfe.

Wie in früheren Berichten bereits erwähnt wurde, wird die insgesamt äußerst erfolgreiche Geschichte des OECD-Übereinkommens nur durch den Umstand getrübt, dass es bisher nicht gelungen ist, einige der großen neuen Akteure (insbesondere China), die in den letzten Jahren im Bereich der Exportkredite tätig geworden sind, von einem Beitritt zum Übereinkommen zu überzeugen.

Aus diesem Grunde wurde 2012 in einer gemeinsamen Initiative auf höchster politischer Ebene der USA und Chinas die **Internationale Arbeitsgruppe für Exportkredite** (International Working Group on Export Credits, IWG) gegründet. Der Arbeitsgruppe

¹ ABl. L 326 vom 8.12.2011, S. 45.

² Die EU, die Vereinigten Staaten, Kanada, Japan, Korea, Norwegen, die Schweiz, Neuseeland und Australien.

gehören 18 Mitglieder an (die neun Teilnehmer des OECD-Übereinkommens sowie wichtige neue Exportkreditanbieter wie China, Brasilien, Indien und die Russische Föderation). Das offizielle Ziel der IWG lautet, ein neues internationales Regelwerk für Exportkredite für einen größeren Teilnehmerkreis zu vereinbaren als dies beim OECD-Übereinkommen der Fall ist.

Wie in den Vorjahren musste die Europäische Kommission die Europäische Union in den internationalen Gesprächen über Exportkredite daher auf zwei Ebenen vertreten. Im IWG-Prozess liegt zwar offensichtlich immenses strategisches Potenzial, es wird aber noch geraume Zeit dauern, bis greifbare Ergebnisse vorliegen. Zwischenzeitlich bleibt die bei der OECD im Zusammenhang mit Exportkrediten geleistete Arbeit hoch relevant. Dies wurde im November 2015 durch den Abschluss der neuen Sektorvereinbarung über Exportkredite für geplante Kohlekraftwerke zur Stromerzeugung eindrucksvoll belegt (näheres hierzu im Folgenden). Das hohe Niveau an Fachwissen und institutionellem Gedächtnis im Zusammenhang mit Exportkrediten, das im Laufe der Jahre in der OECD gewachsen ist, stellt ebenfalls einen beachtlichen Wert dar und ist entsprechend zu berücksichtigen.

3. Die Internationale Arbeitsgruppe für Exportkredite

Während des Berichtszeitraums fanden **die folgenden offiziellen Sitzungen** der IWG statt: die neunte offizielle Sitzung im Oktober 2015 in Washington, die zehnte offizielle Sitzung im Februar 2016 in Beijing und die elfte offizielle Sitzung im Juli 2016 in Berlin.

Nach einer einleitenden Phase eher der Sondierung dienenden, auf Exportkredite in zwei bestimmten Sektoren (medizinische Geräte und Schiffe) beschränkten Gesprächen begannen auf der **neunten offiziellen Sitzung in Washington (14. bis 16. Oktober 2015)** Gespräche über allgemeine, sektorenübergreifende Vorschriften, die auf alle Exportkredittransaktionen anwendbar sind. Die Gespräche über medizinische Geräte, die de facto bereits im Vorfeld als Vorbereitung auf Gespräche über sektorenübergreifende Vorschriften betrachtet wurden, sind seither schrittweise ausgelaufen, während die Diskussionen über den Schiffssektor andauern.

Die Gespräche über sektorenübergreifende Vorschriften – sowohl in Washington als auch auf der **zehnten offiziellen Sitzung (23. bis 25. Februar 2016 in Beijing)** – gestalteten sich aufgrund der erheblich voneinander abweichenden Ansichten über die optimale Methode zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen bezüglich des „Geltungsbereichs“ und „Zwecks“ eines künftigen übergreifenden Regelwerks nicht einfach. Auch im OECD-Übereinkommen konnten keine perfekten theoretischen Definitionen für diese Begriffe gefunden werden; im Laufe der Jahre bildete sich unter den Teilnehmern aber ein gutes praktisches Verständnis heraus. Auf der Ebene der künftigen IWG-Regelwerke wird die Entwicklung einer klaren Vorstellung darüber, welche Transaktionen und welche Finanzinstitute erfasst werden sollen, ebenfalls eine wichtige Rolle spielen, insbesondere unter dem Gerichtspunkt, dass die Teilnehmer am IWG-Prozess aus ganz unterschiedlichen institutionellen Traditionen und Unternehmenskulturen stammen.

Eine weitere Herausforderung, die sich bereits in der Anfangsphase der sektorenspezifischen Gespräche bemerkbar machte, in der Phase der anspruchsvoller, komplexen sektorenübergreifenden Gespräche aber noch stärker zutage tritt, besteht in den Inkohärenzen zwischen den einzelnen offiziellen Sitzungen, die durch die ständige Rotation des Vorsitzes verursacht werden. Während die USA als Gastgeber der Sitzung in Washington sehr großen

Wert darauf legten, sofort in Gespräche über einen sektorenübergreifenden Text einzusteigen, stellte die chinesische Delegation auf der nächsten, von ihr betreuten Sitzung fast ausschließlich Vorträge über Themen, die sie als übergreifende, allgemein interessierende Fragestellungen betrachtete, in den Mittelpunkt der Tagesordnung.

Als sie die Gastgeberrolle für die **elfte offizielle Sitzung (6. bis 8. Juli 2016 in Berlin)** übernahm, entschied sich die EU für einen Ansatz auf der Grundlage von „Bausteinen“ für den sektorenübergreifenden Text und wählte absichtlich weniger kontroverse Themen wie beispielsweise Höchstlaufzeiten von Krediten, maximale öffentliche Unterstützung, Behandlung örtlicher Kosten und Tilgungsprofile. So konnten die Diskussionen über sektorenübergreifende Textbestandteile auf recht konstruktive Weise wieder in Gang gebracht werden. Parallel – auf der Grundlage einer Fallstudie – stattfindende Diskussionen über die derzeitigen Praktiken der verschiedenen IWG-Mitglieder bei Exportkrediten erwiesen sich ebenfalls als recht ergebnisreich. Darüber hinaus konnte ein Transparenzvorhaben abgeschlossen werden, bei dem Informationen über die jeweiligen Exportkreditsysteme der einzelnen IWG-Mitglieder erfasst wurden. Was die logistische Planung der Sitzung betraf, so hatte die Europäische Kommission, die im Namen der Europäischen Union den Vorsitz führte, das großzügige Angebot der deutschen Behörden, die Sitzung in Berlin, in den Räumlichkeiten des Bundesministeriums für Wirtschaft, stattfinden zu lassen, angenommen. Diese neue Herangehensweise – bisher hatten alle IWG-Sitzungen unter dem Vorsitz der EU in Brüssel stattgefunden – war eine gute Gelegenheit, die Vielfalt der Europäischen Union zu veranschaulichen.

Hinsichtlich des **Schiffssektors** fanden auf allen drei diesbezüglich relevanten IWG-Sitzungen konstruktive Diskussionen statt. Gute Fortschritte waren insbesondere bei der Einigung auf bestimmte sektorenspezifische Gesichtspunkte zu verzeichnen (Schiffsklassen, auf die die neuen Vorschriften für den Schiffssektor angewendet werden sollen). Hier ist allerdings auch zu bedenken, dass nur ein Teil der IWG-Mitglieder ein aktives Interesse an Schiffen hat. Darauf hinaus wird es im Hinblick auf die finanziellen Bedingungen im eigentlichen Sinne klüger sein, an erster Stelle einer Einigung im Rahmen der sektorenübergreifenden Vorschriften Priorität einzuräumen und dann zu entscheiden, welche Ausnahmen von den allgemeinen Vorschriften für den Schiffssektor³ angemessen sein könnten.

Parallel zu den textbezogenen Gesprächen wurden im Laufe des letzten Jahres erhebliche Anstrengungen zur **Steigerung der Effizienz der formellen Strukturen der IWG** unternommen. Die EU, die USA und zahlreiche andere Delegationen haben bereits seit geraumer Zeit den Eindruck, dass insbesondere die Ernennung eines ständigen Vorsitzes (beispielsweise eines Vorsitzenden oder eines Generalsekretärs) die Konsensfindung zwischen den IWG-Delegationen erleichtern, die notwendige technische Kohärenz der Textarbeit fördern und darüber hinaus für die Kontinuität der Aktivitäten zwischen den offiziellen Sitzungen sorgen könnte. China reagierte anfangs mit äußerstem Widerstand auf diesen Vorschlag und machte geltend, dass ein fester Sitz für die IWG wichtiger sei. Zur Zeit der Abfassung dieses Berichts fanden intensive Diskussionen statt, um einen für alle annehmbaren Kompromiss zu finden (wahrscheinlich auf der Grundlage einer beide Elemente

³ Aus historischen Gründen besteht zwischen dem OECD-Sektorvereinbarungen über Schiffe und dem allgemeinen OECD-Übereinkommen inhaltlich keine besonders hohe Kohärenz – ein Beispiel, dem man bei der Gestaltung des Verhältnisses zwischen allgemeinen und sektorenbezogenen Vorschriften in künftigen IWG-Regelwerken nicht folgen sollte.

beinhaltenden Paketlösung). Als Ziel wird weiterhin angestrebt, zur Zeit der zwölften Sitzung der IWG im Dezember 2016 in Brasilia in der Lage zu sein, eine Einigung über effizientere formelle Strukturen der IWG herbeizuführen.

Allgemein gesehen sind in der IWG die Dinge während des Berichtszeitraums ein wenig in Bewegung geraten. Zwar kommt Prozess nach wie vor nicht ohne ständige Initiativen, insbesondere der USA, der EU und anderer OECD-Teilnehmer, aus, aber nun verstärken auch andere IWG-Mitglieder schrittweise ihr Engagement. China zeigt häufig noch gewisse Vorbehalte und Fortschritte werden nicht ohne Schwierigkeiten erzielt. Regelmäßige Unterstützung ist weiterhin unverzichtbar und lässt sich erreichen, indem die Frage der IWG in geeigneten bilateralen Begegnungen und multilateralen Formaten (G7, G20 usw.) zur Sprache gebracht wird.

4. Entwicklungen innerhalb der OECD während des Berichtszeitraums

Das wichtigste Ergebnis, das während des Berichtszeitraums in den OECD-Exportkreditausschüssen erzielt wurde, war die Annahme der **Sektorvereinbarung über Exportkredite für geplante Kohlekraftwerke zur Stromerzeugung** am 18. November 2015. Der Abschluss dieser Sektorvereinbarung, die rechtzeitig zur 21. Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (30. November bis 12. Dezember 2015 in Paris) erreicht wurde, setzte den Schlusspunkt unter zwei Jahre hoch komplexer, kontroverser Diskussionen, die wohl die politischsten Verhandlungen darstellen, die in den letzten Jahren in den Exportkreditausschüssen der OECD stattfanden.

Vor dem Inkrafttreten dieser neuen Sektorvereinbarung bestand im OECD-Übereinkommen kein Regelwerk für die Finanzierung von Kohlekraftwerken⁴. Die im Übereinkommen vorgesehenen allgemeinen Vorschriften für die Finanzierung nicht mit Kernkraft arbeitender Kraftwerke galten auch für Kohlekraftwerke. In der Praxis bedeutete dies, dass auch extrem umweltverschmutzende Kohlekraftwerke bessere Finanzierungsbedingungen genossen als Standard-Exportkredittransaktionen.

Mit der neuen Sektorvereinbarung hat sich die Lage vollständig verändert. Die Gewährung von Exportkrediten für Kohlekraftwerke ist jetzt nur noch möglich, wenn eindeutig nachgewiesen wird, dass keine weniger kohlenstoffintensive Alternativenergie für das betreffende Projekt in Frage kommt und dass dies mit der nationalen Energiepolitik des Gastgeberlandes sowie seiner Politik und Strategie zum Klimaschutz vereinbar ist. Generell darf nur die Ausfuhr der effizientesten Technologie („ultrasuperkritisch“) finanziert werden. Die Förderung von Anlagen, die in weniger fortschrittlichen Technologien errichtet werden, ist nur unter ganz besonderen Umständen möglich (überwiegend bei Ausfuhren kleinerer Anlagen in Länder, die Anspruch auf Unterstützung durch die IDA haben). In diesen Fällen gelten strengere Finanzierungsbedingungen.

Im Vergleich zum vorangegangenen Status quo stellt dieses neue Regelwerk einen großen Schritt nach vorn dar. Trotzdem ist zu bedauern, dass es nicht so ehrgeizig wie der von der

⁴ Wenn man die im Rahmen der Sektorvereinbarung zum Klimaschutz vorgesehene Möglichkeit zur Gewährung einer besonderen Kredithöchstlaufzeit von 18 Jahren für bestimmte Projekte zur Kohlenstoffabscheidung und -speicherung außer Acht lässt.

EU vorgeschlagene, dem Vorschlag der Kommission für eine Entscheidung des Rates gemäß Artikel 218 Absatz 9 AEUV beigefügte Text ist. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass es aufgrund der hoch kontroversen Beschaffenheit des Themas schon an sich als wichtiger Erfolg zu werten ist, dass in der OECD überhaupt, und zudem innerhalb eines angemessenen Zeitraums, eine Vereinbarung erzielt wurde.⁵

Im Übrigen enthält die neue, am 1. Januar 2017 in Kraft tretende Sektorvereinbarung eine Klausel über zwingende Überprüfungen. Diese Überprüfungen werden eine Plattform bieten, mit deren Hilfe man in naher Zukunft ehrgeizigere Einschränkungen für die Finanzierung von Kohlekraftwerken anstreben kann.

Unter den weiteren OECD-Tätigkeiten während des Berichtszeitraums sind insbesondere die Verhandlungen über die **Vorschriften bezüglich der für Transaktionen in OECD-Hocheinkommensländern zu berechnenden Mindestprämien** zu erwähnen. Dieses sehr komplexe und hoch technische Thema war in den letzten Jahren Gegenstand langer Diskussionen zwischen den Fachexperten. Obgleich für die OECD-Sitzungen im November 2016 ein endgültiger Kompromissvorschlag ausgearbeitet worden war, stellte sich – ziemlich unerwartet – heraus, dass das Finanzministerium der USA den Kompromiss letztlich doch nicht akzeptieren konnte. Dies rief zunächst bei den Delegierten eine gewisse Enttäuschung hervor. Nach einer langen Reihe technischer Austausche gelang es der EU jedoch Mitte Mai 2016, sich mit der Delegation der USA bilateral auf eine Kompromissformel zu einigen. Dieser Kompromiss wurde den OECD-Teilnehmern im Juni 2016 vorgelegt. Zur Zeit der Abfassung dieses Berichts hatte kein Teilnehmer Widerspruch zum Ausdruck gebracht und so wird diese Kompromissformel die Grundlage für einen Versuch bilden, im November 2016 in der OECD eine endgültige Vereinbarung zu treffen.

Die Kommission wird das Europäische Parlament und den Rat ordnungsgemäß über neue Entwicklungen unterrichten.

⁵ Dies trifft auch auf die Ebene der EU zu, denn die Mitgliedstaaten hatten zu diesem Thema ganz unterschiedliche Standpunkte.