EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.10.2015
COM(2015) 516 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 Rates[1] 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 März 2014 bis Juni 2015.

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

Die meisten Verhandlungsaktivitäten der Kommission in diesem Bereich finden weiterhin in den Exportkreditausschüssen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) statt. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts ist die OECD nach wie vor das einzige internationale Gremium, das detaillierte technische Vorschriften für Exportkredite ausgearbeitet hat. Im Rahmen ihrer Zuständigkeit für Handelsverhandlungen vertritt die Europäische Kommission die EU bei sämtlichen Verhandlungen über das **OECD-Übereinkommen über Leitlinien für öffentlich unterstützte Exportkredite**[2] und dessen Sektorvereinbarungen (die spezielle Finanzierungsvorschriften für bestimmte Wirtschaftszweige enthalten), insbesondere:

- die Sektorvereinbarung über Exportkredite für Schiffe,
- die Sektorvereinbarung über Exportkredite für Kernkraftwerke,
- die Sektorvereinbarung über Exportkredite für zivile Luftfahrzeuge,
- die Sektorvereinbarung über Exportkredite für erneuerbare Energien, Klimaschutz und Wasserprojekte,
- die Sektorvereinbarung über Exportkredite für Eisenbahninfrastruktur.

[1] ABl. L 326 vom 8.12.2011, S. 45.

[2] Bei diesem „Übereinkommen" handelt es sich um ein „Gentlemen's Agreement" zwischen der EU, den USA, Kanada, Japan, Korea, Norwegen, der Schweiz, Neuseeland und Australien, das seit 1978 in Kraft ist und in erster Linie dazu dient, bei den Exportkreditprogrammen seiner Teilnehmer gleiche Ausgangsbedingungen zu schaffen. Das Übereinkommen und seine nachfolgenden Änderungen wurden bisher regelmäßig in das Recht der EU übertragen.

Das Übereinkommen enthält außerdem Sonderregeln für bestimmte Kategorien von Transaktionen (z. B. einen besonderen Anhang über Projektfinanzierung). Um eine angemessene Komplementarität zwischen Exportkrediten und handelsbezogener Entwicklungshilfe zu gewährleisten, sind in dem Übereinkommen zudem Regeln für gebundene Entwicklungshilfe festgelegt.

Das dem OECD-Übereinkommen zugrunde liegende Konzept mit einem informellen Forum, in dem die wichtigen Exportkreditanbieter nicht nur Regeln zur Gewährleistung gleicher Ausgangsbedingungen bei ihren jeweiligen Programmen vereinbaren, sondern auch einen adäquaten Informationsaustausch und eine angemessene Transparenz bei ihren Exportkredittransaktionen sicherstellen, hat sich über die Jahre bewährt. Bislang bestand kaum Anlass, zur Lösung potenzieller Konflikte in diesem Bereich des internationalen Handels strengere Instrumente (wie den Streitbeilegungsmechanismus der WTO) einzuführen.

Die Geschichte des OECD-Übereinkommens kann zweifelsohne als Erfolgsgeschichte gewertet werden, wobei ein wesentlicher Faktor für die Wirksamkeit dieses Instruments jedoch eindeutig die Tatsache ist, dass die Mitgliederliste lange Zeit repräsentativ für die weltweite Exportkreditgemeinschaft war. Das hat sich allerdings in den vergangenen Jahren wesentlich geändert: Zahlreiche neue Akteure sind im Bereich der Exportkredite tätig geworden – China, Brasilien, Indien, die Russische Föderation und Südafrika, um nur die wichtigsten zu nennen. Etliche von ihnen haben große Vorbehalte gegen jegliche Initiative, sie zum Beitritt zum OECD-Übereinkommen zu bewegen.[3]

Die OECD ist nach wie vor die wichtigste Plattform für die Vereinbarung und Überwachung von für die neun genannten Teilnehmer geltenden Exportkreditregeln. Da das OECD-Übereinkommen über mehrere Jahrzehnte das einzige detaillierte Regelwerk mit technischen Bestimmungen für Exportkredite auf internationaler Ebene gewesen ist, hat die OECD auch ein beeindruckendes Know-how auf institutioneller Ebene in diesem Bereich entwickelt.

Aufgrund der zunehmenden Bedeutung der aufstrebenden Exportkreditanbieter, die nicht der OECD angehören, haben allerdings Bemühungen, sie in ein neues internationales Regelwerk für Exportkredite einzubinden, per se hohe Priorität bekommen. Während des Berichtszeitraums ist die **Internationale Arbeitsgruppe für Exportkredite (International Working Group on Export Credit – IWG)**[4] weiterhin das wichtigste Forum für den Dialog mit den Exportkreditanbietern außerhalb der OECD gewesen. Noch befindet sich der IWG-Prozess in einem relativ frühen Stadium; gleichwohl hat er sich zu einem echten zweiten Forum entwickelt, in dem die Kommission ihre Aufgabe wahrnehmen kann, die EU in

[3] Dies gilt insbesondere für China und Indien. Brasilien nimmt eine Sonderstellung ein, da es sich lediglich der Sektorvereinbarung über zivile Luftfahrzeuge angeschlossen hat, jedoch kein Interesse an einem Beitritt zu dem Übereinkommen insgesamt erkennen lässt.

[4] Die Internationale Arbeitsgruppe für Exportkredite (IWG) wurde im Jahr 2012 aufgrund einer bilateralen Initiative von Präsident Obama und dem damaligen Vizepremier Xi Jinping eingerichtet. Der Arbeitsgruppe gehören 18 Mitglieder an (die neun Teilnehmer des OECD-Übereinkommens – EU, USA, Kanada, Japan, Korea, Norwegen, die Schweiz, Australien und Neuseeland – sowie China, Brasilien, Indien, die Russische Föderation, Südafrika, Indonesien, Malaysia, die Türkei und Israel). Das langfristige Ziel der IWG besteht darin, ein neues multilaterales Regelwerk für Exportkredite zu vereinbaren. Eine Lenkungsgruppe, der die USA, China, die EU und Brasilien angehören, wurde eingesetzt. Ihre vier Mitglieder organisieren und leiten die IWG-Sitzungen im Rotationsverfahren.

internationalen Gesprächen über Fragen auf dem Gebiet der Exportkredite zu vertreten (Einzelheiten siehe Abschnitt 3).

Parallel dazu sind die Tätigkeiten im Rahmen der OECD während des Berichtszeitraums fortgesetzt worden (Einzelheiten siehe Abschnitt 4).

3. Die Internationale Arbeitsgruppe für Exportkredite

Während des Berichtszeitraums fanden **folgende offizielle Sitzungen** der IWG statt: die fünfte offizielle Sitzung im Mai 2014 in Washington, die sechste offizielle Sitzung im September 2014 in Peking, die siebte offizielle Sitzung im Februar 2015 in Brüssel und die achte offizielle Sitzung im Mai 2015 in Brasilia.

Diese regelmäßigen Sitzungen belegen, dass der IWG-Prozess sich bereits zu einem regelmäßigen Verfahren entwickelt hat – etwas, wovon man vor zwei Jahren, als die Initiative in die Wege geleitet wurde, nicht selbstverständlich ausgehen konnte. Die **Organisationsform** der Gruppe ist noch **unvollständig** (kein ständiger Vorsitz, kein fester Sitz, kein ständiges Sekretariat), was allerdings bisher noch keine größeren Probleme bereitet hat. Im Übrigen ist in diesem Zusammenhang der Befindlichkeit der IWG-Mitglieder, die nur geringe oder gar keine Erfahrung mit ähnlichen Foren haben, Rechnung zu tragen. Im Laufe der Zeit allerdings, wenn die IWG-Diskussionen zunehmend technischer und komplexer werden, wird die Frage der formalen Struktur der Gruppe sicherlich wieder aufgegriffen werden müssen.

Wie bereits im vorigen Bericht erwähnt, waren die Teilnehmer nach der vierten offiziellen IWG-Sitzung in Brasilia zu dem Schluss gekommen, dass der im ersten Jahr des Prozesses verfolgte Ansatz – nämlich einen Vergleich der bestehenden Exportkreditsysteme und den Verfahren der einzelnen IWG-Teilnehmer anzustellen – ausgeschöpft war. Daher ging die Gruppe in der **fünften offiziellen IWG-Sitzung (20.-22. Mai 2014 in Washington)** zu einer neuen Arbeitsphase über, in der Themen auf der Grundlage von Texten zu zwei Wirtschaftszweigen[5] erörtert wurden; die IWG hatte sich darauf geeinigt, diese im Detail zu analysieren, ehe sie zur Erörterung der Frage übergeht, wie ein branchenübergreifendes Regelwerk für Exportkredite (das also für Exportkredittransaktionen im Allgemeinen gelten soll) in Zukunft aussehen könnte. Diese Anpassung der Arbeitsmethoden der IWG hat sich sehr positiv auf den gesamten Prozess ausgewirkt und ihm eine neue Dynamik verliehen, was sich bereits auf der Sitzung in Washington bemerkbar machte. Die chinesische Delegation unterstützte diesen neuen Ansatz von Anfang an; gleichwohl machte sie deutlich, dass sie gehalten war, weiterhin einige wichtige Themen – Prämien, Zinssätze und Transparenzfragen – aus der Diskussion herauszuhalten, bis die IWG zur branchenübergreifenden Phase der Gespräche übergegangen ist.

Trotz dieses Vorbehalts waren die folgenden Sitzungen recht konstruktiv: China war Gastgeber der **sechsten offiziellen Sitzung, die am 25. und 26. September 2014 in Peking** stattfand. Zwar waren Prämien, Zinssätze und Transparenzfragen nicht Gegenstand der offiziellen Gespräche, die IWG-Delegationen hatten jedoch einen recht guten Austausch über andere technische Fragen (z. B. Höchstkreditlaufzeiten, maximale öffentliche Unterstützung,

[5] Schiffbau und Medizinische Geräte.

örtliche Kosten, Definition des Begriffs „Beginn der Kreditlaufzeit“, Rückzahlungsregelungen, Geltungsdauer für Exportkredite). Es sei daran erinnert, dass die Praxis der chinesischen Exportkreditanbieter, viel längere Laufzeiten zu gewähren als die Teilnehmer des OECD-Übereinkommens, häufig zu Besorgnis bei europäischen Exporteuren geführt hat. Es ist daher sehr zu begrüßen, dass in der IWG bereits eine ernsthafte Diskussion zu diesem Thema eingeleitet wurde.

Die Europäische Union war Gastgeberin der **siebten offiziellen IWG-Sitzung**, die **vom 3. bis zum 5. Februar 2015 in Brüssel** stattfand. Bei der Ausrichtung dieser Sitzung verfolgte die EU das Konzept, nicht nur die Diskussionen auf der Grundlage von Texten zu den Branchen Schiffbau und Medizinische Geräte weiterzuführen; um der Gruppe zu ermöglichen, sich auch mit Themen zu befassen, die für einige Delegationen zum damaligen Zeitpunkt nicht Gegenstand offizieller Gespräche sein konnten, lud sie auch OECD-Experten ein, die erläutern sollten, wie Prämien, Zinssätze und Mitteilungen über einzelne Exportkredittransaktionen im Rahmen des OECD-Übereinkommens gehandhabt werden. Ferner hielten Experten der WTO und der OECD Vorträge über das Rechtsverhältnis zwischen dem OECD-Übereinkommen und dem WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen. Dieses Konzept, das von den anderen Delegationen generell befürwortet wurde, ermöglichte es auch, auf pragmatische Art und Weise die langjährige Erfahrung zu nutzen, die insbesondere die OECD auf dem Gebiet der Exportkredite gewonnen hat. Die EU organisierte des Weiteren eine spezielle technische Sitzung, auf der man sich mit der Frage des potenziellen Geltungsbereichs künftiger branchenspezifischer Regeln für Exportkredite für den Schiffbau befasste.

Auf der von Brasilien organisierten **achten offiziellen IWG-Sitzung**, die **vom 19. bis zum 21. Mai 2015 in Brasilia** stattfand, wurde ein **echter Durchbruch** erzielt. Die IWG-Teilnehmer waren sich darin einig, dass bei den branchenspezifischen Gesprächen ausreichende Fortschritte erzielt worden waren, um die Einleitung konkreter Diskussionen über ein allgemeines, branchenübergreifendes Regelwerk zu rechtfertigen, das für Exportkredittransaktionen im Allgemeinen gelten soll. Diese bedeutsame Entscheidung kennzeichnet den Übergang zu einer neuen Phase in den Arbeiten der IWG und ist Ausdruck einer seit langem von den USA und der EU gestellten Forderung. Sie ist ein eindeutiger und begrüßenswerter Beweis dafür, dass die Arbeit der Gruppe greifbare Fortschritte macht. Gleichzeitig werden sich der IWG in dieser neuen Phase ihrer Tätigkeit auch neue Herausforderungen stellen. Die Diskussionen in der Gruppe werden noch technischer und komplexer werden, da nun so anspruchsvolle Themen wie Prämien und Zinssätze ohne Vorbehalt in die Tagesordnung aufgenommen werden. Außerdem wird es notwendig sein, die formalen Rahmenbedingungen für die Gruppe effizienter zu gestalten, wobei insbesondere die Benennung eines ständigen Vorsitzes von entscheidender Bedeutung wäre.

Die **neunte Sitzung der IWG** findet auf Einladung der USA im Oktober 2015 statt und ist dem konkreten Übergang zu der neuen Phase branchenübergreifender Gespräche gewidmet. Die EU unterstützt die USA uneingeschränkt bei diesem Unterfangen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die IWG zwar einen schwierigen Start hatte, der Prozess sich jedoch stabilisiert hat und auf dem richtigen Weg ist. In der nächsten Phase werden zweifelsohne weitere Anstrengungen erforderlich sein, aber es erscheint in diesem Stadium durchaus gerechtfertigt, weiter in die IWG als zentrales Forum für den Kontakt zu den wichtigsten Exportkreditanbietern, die nicht der OECD angehören, zu investieren.

4. Entwicklungen innerhalb der OECD während des Berichtszeitraums

Die im Berichtszeitraum bei weitem komplexesten und kontroversesten Diskussionen in den Exportkreditausschüssen der OECD betrafen das Thema **Exportkredite und fossile Brennstoffe**, vor allem in Zusammenhang mit der **Finanzierung von Kohlekraftwerken**. Der OECD-Rat hielt in seiner Ministererklärung über den Klimawandel 2014 („2014 Ministerial Statement on Climate Change“) (6.-7. Mai 2014) als Mittel zur Durchführung weiterer Arbeiten unter anderem Folgendes fest: Weiterführung der Erörterungen darüber, wie Exportkredite zu unserem gemeinsamen Ziel, dem Klimawandel zu begegnen, beitragen können. Im letzten Jahr fanden in der OECD intensive Diskussionen zu diesem Thema statt, dem in den Rahmengrundsätzen des Vorsitzenden für den Bereich Exportkredite und Klimawandel („Chairman's Framework for Export Credits and Climate Change“) Priorität für Sitzungen zum Thema Exportkredite in den Jahren 2014 und 2015 eingeräumt wurde. Da die Europäische Union versuchen sollte, sicherzustellen, dass ihre Politik auf dem Gebiet der Exportkredite auch zur Erreichung ihrer Ziele im Bereich der Klimapolitik beiträgt, hat die Europäische Kommission die einschlägigen Bemühungen der OECD uneingeschränkt unterstützt. Im April 2015 hat die OECD einen überarbeiteten Vorschlag des Vorsitzenden („Revised Chairman's proposal“) vorgelegt, der eine wesentliche Rolle bei den weiteren Beratungen auf Ebene der OECD spielen wird. Die Kommission arbeitet derzeit einen Vorschlag an den Rat im Hinblick auf die Festlegung des Standpunkts der EU zu dem Vorschlag des Vorsitzenden aus. Es wäre höchst wünschenswert, dass die OECD rechtzeitig zur 21. Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (30. November bis 12. Dezember 2015 in Paris) ein positives Ergebnis bei diesen Diskussionen erzielen kann.

Über ein weiteres Thema im Bereich Klimawandel – Regeln für **Exportkredite und intelligente Netze –** haben die OECD-Teilnehmer im Juni 2015 auf technischer Ebene eine vorläufige Einigung erzielt. Auf EU-Seite steht diese Vereinbarung unter dem Vorbehalt des Erlasses eines Beschlusses nach Artikel 218 Absatz 9 durch den Rat.

In Bezug auf sonstige Tätigkeiten der OECD sei daran erinnert, dass die Teilnehmer des OECD-Übereinkommens sich bereits im November 2013 auf eine „**Sektorvereinbarung über Exportkredite für Eisenbahninfrastruktur**“ („RSU“) einigten. Auf diese Vereinbarung hatte die EU großen Wert gelegt, allerdings waren einige wichtige Zugeständnisse erforderlich, damit sie auch von Teilnehmern mit geringem kommerziellem Interesse in diesem Bereich angenommen wurde. Aufgrund einer günstigen Entwicklung der Verhandlungen im Jahr 2014 war es möglich, dass die OECD-Teilnehmer sich nochmals mit dem Wortlaut der RSU befassten und sich darauf einigten, **einige restriktive Bestimmungen** erheblich **abzuschwächen**.

Die Umsetzung der **OECD-Sektorvereinbarung über Exportkredite für zivile Luftfahrzeuge aus dem Jahr 2011** („ASU 2011“) schritt weiter voran. Als Anzeichen für den Erfolg der ASU 2011 kann die Tatsache gewertet werden, dass nach vierjähriger Umsetzung keine wesentlichen Argumente für eine grundlegende Überarbeitung (die 2015 formal möglich gewesen wäre) vorgebracht wurden und die OECD-Teilnehmer vereinbarten, die Angelegenheit bis 2019 zu verschieben.

Außerdem wurden im Berichtszeitraum weitere technische Arbeiten in Bezug auf eine **Überprüfung der im OECD-Übereinkommen niedergelegten Zinssätze** sowie die **Prämienregelung für OECD-Hocheinkommensländer** durchgeführt, die bislang noch nicht in ein endgültiges Ergebnis mündeten.

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