EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 7.2.2017
COM(2017) 67 final

JAHRESÜBERSICHT DER KOMMISSION

über die jährlichen Tätigkeitsberichte der Mitgliedstaaten über Exportkredite im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 1233/2011

JAHRESÜBERSICHT DER KOMMISSION

über die jährlichen Tätigkeitsberichte der Mitgliedstaaten über Exportkredite im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 1233/2011

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[1] ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten der Kommission einen jährlichen Tätigkeitsbericht zu den Programmen ihrer nationalen Exportkreditagenturen (Export Credit Agency – ECA) vorlegen, und dass die Kommission auf der Grundlage einer Prüfung der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Berichte eine Jahresübersicht für das Europäische Parlament erstellt.

Die vorliegende Jahresübersicht bezieht sich auf das Kalenderjahr 2014. Darin werden Exportkreditaktivitäten im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 erfasst, d. h. „mittel- und langfristige" Geschäfte mit einer Kreditlaufzeit von mindestens zwei Jahren. Nicht berücksichtigt werden kurzfristige Exportkreditgeschäfte[2] sowie Aktivitäten, die von bestimmten ECAs außerhalb des Bereichs der Exportkredite durchgeführt werden (wie etwa die Versicherung von Investitionen). Anzumerken ist ferner, dass in einigen Mitgliedstaaten die Funktion der ECA von einer Versicherungsgesellschaft wahrgenommen wird, die im öffentlichen Auftrag handelt. In solchen Fällen besteht eine strenge Trennung zwischen den Tätigkeiten, die im Zusammenhang mit dem öffentlichen Exportkreditprogramm durchgeführt werden, und den Aktivitäten im privaten Sektor (die natürlich nicht Bestandteil dieser Übersicht sind).

Die Kommission nimmt die am 2. Juli 2013 angenommene Entschließung des Europäischen Parlaments über den ersten Jahresbericht gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1233/2011zur Kenntnis.[3]

Wie bereits in früheren Berichten dargelegt wurde und in Anbetracht der in dieser Entschließung ausgesprochenen Empfehlungen - wonach etwa die vom Rat eingesetzte Arbeitsgruppe für Exportkredite und die Kommission bei der Weiterentwicklung der Berichterstattungsmethode mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst zusammenarbeiten sollten - hat die Kommission die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die künftige Berichterstattung ebenfalls ausdrücklich auf diese Entschließung hingewiesen.

2. Für das Kalenderjahr 2014 eingegangene jährliche Tätigkeitsberichte

Die Jahresübersicht für 2014 basiert auf den aktualisierten jährlichen Tätigkeitsberichten von 21 Mitgliedstaaten. Aus folgenden Mitgliedstaaten sind Berichte eingegangen: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Kroatien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn und Vereinigtes Königreich.

In den restlichen sieben Mitgliedstaaten - Estland, Griechenland, Irland, Lettland, Litauen, Malta und Zypern - existierte im Berichtsjahr kein aktives Exportkreditprogramm im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 1233/2011.

3. Analyse der jährlichen Tätigkeitsberichte

---

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

2 Für solche Transaktionen gilt die Mitteilung der Kommission nach Artikel 93 Absatz 1 EG-Vertrag zur Anwendung der Artikel 92 und 93 EG-Vertrag auf die kurzfristige Exportkreditversicherung (ABl. C 281 vom 17.9.1997, S. 4).

3 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. Juli 2013 über den ersten Jahresbericht der Kommission an das Europäische Parlament zu den Aktivitäten der Exportkreditagenturen der Mitgliedstaaten (ABl. C 75 vom 26.2.2016, S. 7).

a) Allgemeine und finanzielle Informationen

Der geltende Regelungsrahmen (Verordnung (EU) Nr. 1233/2011) legt die allgemeinen Regeln für Exportkredittransaktionen und -programme fest. Obwohl die meisten europäischen Regierungen eine ECA eingerichtet haben, unterscheiden sich die ECAs voneinander, was Umfang und Art der angebotenen Exportkreditprogramme sowie die Organisationsstruktur der ECAs betrifft.

Eine ECA ist entweder eine Behörde, eine andere staatliche Stelle oder eine im öffentlichen Auftrag handelnde und unter staatlicher Aufsicht stehende Versicherungsgesellschaft. In einigen Mitgliedstaaten, in denen zusätzlich zu Garantien öffentliche Unterstützung in Form einer Zinsstützung angeboten wird, wurden zwei getrennte Organisationen eingerichtet. In anderen Mitgliedstaaten werden beide Arten der Exportkredithilfe von derselben Organisation verwaltet.

Im Jahr 2014 gab es in 21 Mitgliedstaaten der EU Exportkreditprogramme im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 1233/2011. Diese Programme wurden von insgesamt 29 verschiedenen Behörden und anderen staatlichen Stellen verwaltet.

Im Allgemeinen haben die Mitgliedstaaten ihr Instrumentarium von Exportkreditprogrammen in den letzten Jahren erweitert. Die von europäischen ECAs am häufigsten angebotene Exportkredithilfe ist die „Pure Cover"-Unterstützung (bei der das betreffende Exportgeschäft über einen von einer Geschäftsbank gewährten Kredit finanziert wird, für den die ECA eine Garantie oder Versicherungsschutz bietet). Alle 21 Mitgliedstaaten, die im Berichtszeitraum Exportkredite im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 gewährt haben, bieten diese Form der Unterstützung an.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten bietet darüber hinaus noch andere Möglichkeiten der Unterstützung, die unter die Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 und das Übereinkommen über öffentlich unterstützte Exportkredite der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)[4] fallen, z. B. Direktkredite oder Finanzierung (dabei erfolgt die Finanzierung unmittelbar durch die ECA und nicht durch eine Geschäftsbank)[5], Refinanzierung[6] oder Zinsstützungsprogramme[7]. Zudem werden in einigen jährlichen Tätigkeitsberichten ausdrücklich die Projektfinanzierung[8] und die gebundene Entwicklungshilfe[9] erwähnt.

Ein grober Vergleich der Bestimmungen und Nutzung der Exportkreditprogramme durch die Mitgliedstaaten, in dem die wichtigsten Unterschiede und Ähnlichkeiten genannt werden, ist möglich. Ein ausführlicher Vergleich unter Berücksichtigung aller Aspekte ist jedoch viel schwieriger. Die Bedingungen der einzelnen Exportkreditprogramme, auch derjenigen, die derselben Kategorie von Programmen angehören und die von ECAs verwaltet werden, die sich an den gleichen Aufsichtsrahmen halten, können sich je nach Mitgliedstaat unterscheiden. Im Allgemeinen hat sich der Grad der Konvergenz in den letzten Jahren erhöht, da das Übereinkommen über öffentlich unterstütze Exportkredite der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mittlerweile ein breites Spektrum an Themen umfasst.

---

4 Der Text des Übereinkommens über öffentlich unterstütze Exportkredite der OECD ist der Verordnung als Anhang beigefügt.

5 Dänemark, Finnland, Polen, Slowakei, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn und Vereinigtes Königreich.

6 Schweden und Slowakei.

7 Finnland, Frankreich, Polen, Slowakei und Spanien.

8 Dänemark, Deutschland und Niederlande.

9 Dänemark, Österreich, Polen, Spanien und Ungarn.

Unter diesem Vorbehalt vermittelt der Vergleich auf der Basis des Nominalwerts der aggregierten Risikopositionen zum Jahresende 2014 zumindest eine allgemeine Vorstellung vom Umfang der größten „Pure Cover"-Exportkreditprogramme:

Öffentliche Unterstützung in Form von „Pure-Cover"-Exportkreditprogrammen 2014 (in Mrd. EUR) **Die größten europäischen Exportkreditprogramme gemäß Nominalwert der aggregierten Risikopositionen**	
Deutschland	88,5
Frankreich	65,3
Schweden	31,6
Italien	26,7
Niederlande	20,2

Über ihre jeweiligen ECAs sind die Mitgliedstaaten in vielen verschiedenen Bereichen aktiv, die über die Berichterstattung gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 hinausgehen. Angesichts der Tatsache, dass für bestimmte Wirtschaftszweige – wie z. B. den Schiffbau und den Flugzeugbau – besondere Finanzierungsbedingungen gelten, haben einige Mitgliedstaaten ebenfalls sektorspezifische Exportkreditprodukte entwickelt. Letztere betreffen im Wesentlichen mittel- und langfristige Exportkreditaktivitäten (nach der Definition des OECD-Übereinkommens über öffentlich unterstützte Exportkredite). Zahlreiche europäische ECAs bieten solche Produkte jedoch auch als kurzfristige Exportkredite und Garantien für Akkreditive, Fabrikationsrisikogarantien oder Investitionsversicherungen an. Dies ist zu berücksichtigen, wenn es um die allgemeine wirtschaftliche Bedeutung der ECAs geht.

Ausführliche Informationen sind in den Abschnitten II und IV der für die jährlichen Tätigkeitsberichte verwendeten Berichtsvorlage sowie den allgemeinen Jahresberichten zu entnehmen, auf die mehrere Mitgliedstaaten ausdrücklich verweisen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die jährlichen Tätigkeitsberichte die maßgeblichen Finanzdaten für die Exportkreditprogramme des Jahres 2014 enthalten. Allerdings muss hervorgehoben werden, dass die Berichterstattung gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 im Einklang mit dem jeweiligen nationalen Rechtsrahmen der Mitgliedstaaten erfolgt. Dies hat einige Unterschiede in der Darstellung zur Folge. Allerdings sieht die Kommission keinen Anlass für spezifische Anmerkungen zu den finanziellen Aspekten der jährlichen Tätigkeitsberichte.[10]

Die Tschechische Republik, die Slowakei und das Vereinigte Königreich geben in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 Anhang 1 Nummer 1, letzter Satz Eventualverbindlichkeiten an.

b) Behandlung von „Umweltrisiken, die zu anderen maßgeblichen Risiken führen können"

[10] Gemäß Anhang I, Nummer 1 erfolgt die derzeitige Berichterstattung unbeschadet der Vorrechte der Institutionen der Mitgliedstaaten, die die nationalen Exportkreditprogramme überwachen.

In Anhang I Nummer 2 der Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 heißt es: *„Die Mitgliedstaaten beschreiben in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten, wie Umweltrisiken, die zu anderen maßgeblichen Risiken führen können, bei den öffentlich unterstützten Exportkreditaktivitäten ihrer ECA berücksichtigt werden."*

Alle Mitgliedstaaten nehmen auf diese Bestimmung ausdrücklich Bezug. Während in Anhang I Nummer 2 lediglich Umweltrisiken genannt werden, verweisen die meisten Mitgliedstaaten zudem auf soziale Auswirkungen und Menschenrechtsfragen. Fast alle Mitgliedstaaten geben an, dass sie die OECD-Empfehlung zu gemeinsamen Herangehensweisen bei öffentlich unterstützten Exportkrediten und der sorgfältigen Prüfung von ökologischen und sozialen Aspekten (OECD Recommendation on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence) (Gemeinsame Herangehensweisen) bei Risiken in Bezug auf Umwelt und Menschenrechte einhalten. Das gleiche gilt für die OECD-Empfehlung zu Bestechung.

Entsprechend der Gemeinsamen Herangehensweisen stellen die ECAs schrittweise eine Expertengruppe zu Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsfragen zusammen. Transaktionen werden gemäß den Gemeinsamen Herangehensweisen auf ihre potenziellen Auswirkungen auf und Risiken für Umwelt, Soziales und Menschenrechte überprüft. Dieses Prüfverfahren wird zunehmend zu einem Standard-Bewertungsverfahren bei den ECAs.

Mehrere ECAs erwähnen auch, dass die Risikobewertung in Bezug auf umwelt- und menschenrechtsbezogene Aspekte häufig in enger Kooperation mit Exporteuren und Banken erfolgt. Exporteure und Banken werden gebeten, bei Bedarf zusätzliche Informationen vorzulegen, um sicherzustellen, dass eine gründliche Risikobewertung durchgeführt wird.

Die Bewertung der betreffenden Risiken dient in der Regel dazu, eindeutig zu ermitteln, ob ein bestimmtes Projekt die Voraussetzungen für eine Exportkredithilfe erfüllt oder nicht (d. h. dass bei unverhältnismäßig hohen Risiken keine Exportkredithilfe gewährt wird). Werden Risiken als annehmbar eingestuft, wird die Exportkredithilfe meist an bestimmte Bedingungen geknüpft, die im Allgemeinen auf die Durchsetzung von Maßnahmen zur Risikobegrenzung und die Einhaltung bestehender Normen abzielen.

Bulgarien ist kein Mitglied der OECD und seine ECA hat nicht die Gemeinsamen Herangehensweisen in Bezug auf die Umwelt umgesetzt, noch die Aspekte, die sich auf Menschenrechte beziehen. Bulgarien wendet jedoch die OECD-Empfehlung gegen Bestechung und für öffentlich unterstützte Exportkrediten an.

c) Sonstige Informationen in den jährlichen Tätigkeitsberichten

Neben den in den vorhergehenden Abschnitten 3a) und b) bereits erwähnten Informationen geht aus den jährlichen Tätigkeitsberichten auch hervor, dass die Mitgliedstaaten im Allgemeinen über Regelungen für die Bereiche Exportkredite und Umwelt, Bekämpfung von Bestechung sowie für nachhaltige Kreditvergabepraktiken bei Ländern mit niedrigem Einkommen verfügen. Die drei relevanten OECD-Empfehlungen[11] spielen eine wichtige Rolle, sind jedoch nicht ausschließlich

[11] 1. OECD-Empfehlung zu gemeinsamen Herangehensweisen bei öffentlich unterstützten Exportkrediten und der sorgfältigen Prüfung ökologischer und sozialer Aspekte (OECD Recommendation on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence (die sogenannten *Gemeinsamen Herangehensweisen*). 2. OECD-Empfehlung gegen Bestechung und für öffentlich unterstützte Exportkredite (OECD Recommendation on Bribery and Officially Supported Export Credits); 3. Grundsätze und Leitlinien zur Förderung nachhaltiger Kreditvergabepraktiken bei der Gewährung von Exportkrediten an Länder mit niedrigem

maßgeblich. Selbst Mitgliedstaaten, die nicht der OECD angehören, setzen diese Instrumente ein oder beabsichtigen grundsätzlich, sie anzuwenden.[12] Im Allgemeinen zeigen die Berichte der Mitgliedstaaten, dass sie denselben Ansatz zur Klärung von Fragen zu den Themen Umwelt, Menschenrechte und Bestechung verfolgen. Einige Mitgliedstaaten legen detailliertere Informationen in ihren Berichten vor und betonen die Bedeutung dieser Themen.

Zahlreiche Mitgliedstaaten wenden zunehmend Vorschriften und Verfahren an, die über den Anwendungsbereich des OECD-Übereinkommens hinausgehen und sie wählen denselben Ansatz auch bei Transaktionen, die nicht in den Rahmen der Gemeinsamen Herangehensweisen fallen. Mehrfach haben ECAs selbst entsprechende Instrumente gestaltet (z. B. Maßnahmen zur sozialen Verantwortung der Unternehmen (SVU) oder einen Ethikkodex).

Mehrere Mitgliedstaaten[13] betonen, wie wichtig es ist, Maßnahmen zur Förderung der Offenheit und Transparenz einzuführen, indem allen Beteiligten Informationen zu Transaktionen, Finanzen, umweltbezogenen und sozialen Aspekten mitgeteilt werden. Um das Bewusstsein zu erhöhen und Offenheit und Transparenz zu fördern, werden Dialoge mit Interessenträgern eingeleitet, die regelmäßig stattfinden.

Wie bei der vorangegangenen Berichterstattung wird von vielen Mitgliedstaaten die besondere Bedeutung der Menschenrechte unterstrichen. Aus praktisch allen jährlichen Tätigkeitsberichten geht weiterhin hervor, dass die Entwicklung einer Menschenrechtsdimension im Rahmen der neuen Gemeinsamen Herangehensweisen unterstützt wird. Mehrere Mitgliedstaaten räumen Menschenrechtsaspekten bei der Projektbewertung einen besonderen Stellenwert ein. In einigen Fällen steht dieses Thema in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Arbeitsrecht/den Arbeitnehmerrechten.

Alle Mitgliedstaaten räumen den Maßnahmen zur Bekämpfung von Bestechung und Korruption große Bedeutung zu. In mehreren Mitgliedstaaten sind Exporteure und Banken verpflichtet, eine Erklärung zur Bekämpfung von Bestechung im Rahmen des Antrags für den Versicherungsschutz abzugeben. Eine Vielzahl weiterer Instrumente (z. B. nationale Rechtsvorschriften, bewährte Verfahren in den einzelnen Ländern) wird angewandt.

d) Erfüllung der Ziele und Verpflichtungen der Union durch die ECAs

Um die Transparenz auf EU-Ebene zu erhöhen, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission einen jährlichen Tätigkeitsbericht vorzulegen, in dem sie entsprechend ihrer nationalen Rechtsvorschriften bestimmte finanzielle und operative Informationen zu ihren Exportkreditaktivitäten vorlegen; hierzu zählen auch Informationen dazu, wie mit Umweltrisiken verfahren wird.

In Anhang I Nummer 3 ist Folgendes festgelegt: „*Die Kommission erstellt auf der Grundlage dieser Angaben eine Jahresübersicht für das Europäische Parlament einschließlich einer Bewertung der Erfüllung der Ziele und Verpflichtungen der Union durch die ECAs*."

Einkommen (The Principles and Guidelines to Promote Sustainable Lending Practices in the provision of Official Export Credits to Low-Income Countries).

12 Die Grundsätze und Leitlinien der OECD zur Förderung nachhaltiger Kreditvergabepraktiken können jedoch von Einrichtungen, die Exportkredite bereitstellen, nicht angewandt werden, wenn diese keine Kredite an Länder mit niedrigem Einkommen vergeben.

13 Dänemark, Deutschland, Frankreich, die Niederlande und Schweden.

In Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) werden die allgemeinen Ziele der Union und in Artikel 21 EUV die Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union genannt.

Bezüglich der gemeinsamen Handelspolitik der EU wird in Artikel 206 und in Artikel 207 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf die Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union verwiesen.

Auf der Grundlage der vorliegenden Informationen stellt die Europäische Kommission fest, dass in den Mitgliedstaaten, die Exportkreditaktivitäten im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 durchführen, Maßnahmen existieren, die die Verwaltung ihrer Exportkreditprogramme flankieren und mit den Zielsetzungen der Union im Einklang stehen. Die speziell für Exportkredite entwickelten Empfehlungen der OECD – der einzigen internationalen Organisation, die bislang spezifische Vorschriften für diesen Politikbereich erarbeitet hat – werden allgemein angewandt.

Wie bereits in früheren Jahresübersichten dargelegt wurde und in Anbetracht einer Empfehlung in der oben erwähnten Entschließung des Europäischen Parlaments vom Juli 2013, die sich auf Orientierungshilfen für die künftige Berichterstattung bezog, haben die Dienststellen der Kommission die Empfehlung abgegeben, sich bei der Entwicklung künftiger Maßnahmen an der Arbeit der für die Überwachung zuständigen internationalen Institutionen (einschließlich der VN) zu orientieren. In den Berichten der Mitgliedstaaten wird, wenn auch in unterschiedlichem Umfang, bereits auf entsprechende internationale Instrumente Bezug genommen, und die Kommission ermutigt die Mitgliedstaaten, diesen Ansatz weiterzuverfolgen. Es wäre ebenfalls von entscheidender Bedeutung, hinsichtlich der Menschenrechtspolitik den Dialog mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst fortzuführen.

Das Europäische Parlament hat die Kommission aufgefordert, darüber Auskunft zu geben, ob die Mitgliedstaaten die Ziele und Verpflichtungen der Union erfüllen; die Europäische Kommission hat ihre Jahresprüfung gemäß Anhang I durchgeführt. Aufgrund der Informationen in den jährlichen Tätigkeitsberichten, die von den Mitgliedstaaten eingereicht wurden, ist die Kommission der Auffassung, dass sie sich an die Ziele der Union nach Artikel 3 und 21 EUV halten. Es steht den Organen der Europäischen Union natürlich frei, künftig gemeinsam ehrgeizigere politische Ziele festzulegen. Die Kommission ist bereit, einen entsprechenden interinstitutionellen Dialog zu erleichtern und zu fördern, muss jedoch in der Zwischenzeit ihre Bewertung nach Anhang I Nummer 3 durchführen.

Was die Erfüllung von internationalen Verpflichtungen und Verpflichtungen nach dem EU-Wettbewerbsrecht angeht, wurden im Berichtszeitraum auf WTO-Ebene keine Streitigkeiten im Zusammenhang mit europäischen Exportkreditprogrammen gemeldet. Beschwerden wegen potenzieller Verstöße gegen EU-Recht, an denen Exportkreditagenturen beteiligt waren, gingen im Jahr 2014 bei der Europäischen Kommission nicht ein.