

„Die überragende Bedeutung der Außenwirtschaft für die deutsche Volkswirtschaft, die zunehmende Verflechtung mit Auslandsmärkten, aber auch der zunehmende Staatseinfluss auf die Wirtschaft in vielen Ländern verlangen einen stärkeren Einsatz der Politik für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen“ Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode.

Gesicherte Finanzierung für Handel, Investitionen und nachhaltige Entwicklung
Fünf Forderungen zur Förderung der Finanzierung
privatwirtschaftlichen Engagements in Afrika

Die deutsche Wirtschaft ist in erheblichem Maße abhängig vom Erfolg der Unternehmen auf internationalen Märkten. Etwa 9 Millionen Arbeitsplätze hängen unmittelbar oder zumindest mittelbar von der Exportwirtschaft ab. Im Interesse der nachhaltigen Absicherung der weltwirtschaftlichen Position Deutschlands müssen deutsche Exporteure und Investoren sowie die deutsche Politik den afrikanischen Kontinent und seine dynamischen Märkte als neuen Partner in ihre Strategien einbeziehen. Konstante positive Wachstumszahlen, die hohe weltweite Nachfrage nach Rohstoffen und die Herausbildung von afrikanischen Mittelklassen mit entsprechendem Bedarf haben die Rolle des afrikanischen Kontinents verändert. Afrikas Volkswirtschaften gehören zu den am stärksten wachsenden Volkswirtschaften weltweit. Nach Angaben der Weltbank lagen im vergangenen Jahrzehnt sechs der zehn am schnellsten wachsenden Länder in Afrika. Auch für die kommenden Jahre prognostizieren Experten ein positives BIP-Wachstum von jährlich durchschnittlich fünf Prozent.

Trotz dieser Entwicklungen zögern viele deutsche Firmen aufgrund wirtschaftlicher und politischer Risiken, in Afrikas Märkten aktiv zu werden. Entscheidende „Roadblocker“ sind dabei eine unzureichende Finanzierung sowie Risikoabsicherung. Der Markt bietet dafür zwar Möglichkeiten, die in den letzten Jahren durch die Geschäftsbanken weiterentwickelt wurden, deren künftiger Ausbau jedoch auch von den Auswirkungen von Basel III bestimmt sein wird. Die Strukturierung von Finanzierung sowie privatwirtschaftlichen und staatlichen Versicherungsinstrumenten ist für den Unternehmer zudem oft nur unter erheblichen Schwierigkeiten nutzbar. Für die Stärkung der Wettbewerbsposition deutscher Unternehmen auf den afrikanischen Märkten und zur Stärkung der Bereitschaft, sich dort zu engagieren, sind spürbare Verbesserungen des Finanzierungsinstrumentariums sowie der staatlichen Deckungspolitik unverzichtbar.

Auf der Grundlage seines Positionspapiers „Wachstumsmarkt Afrika – Chancen für die deutsche Wirtschaft nutzen“ fordert der Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft konkret:

1. Erleichterung für Hermes-Bürgschaften und Investitionsgarantien

Wir fordern einen verbesserten Einsatz der Förderinstrumente bei der Übernahme von Risiken im Afrikageschäft durch die staatlichen Absicherungsinstrumente (Hermes-Bürgschaften und Investitionsgarantien). Aus unternehmerischer Sicht ist der staatliche „Flankenschutz“ vielfach eine notwendige Bedingung für Exporte und Direktinvestitionen.

Exportkredit- und Investitionsgarantien sind zentrale Instrumente zur Absicherung von Risiken im internationalen Geschäft deutscher Unternehmen. Dies trifft insbesondere für Afrika zu. Nicht zuletzt, weil die Mehrzahl der Länder Afrikas eine schlechte Risikoeinstufung bekommen, werden diese Instrumente für Exporte und Investitionen in Afrika zu selten gewährt. Anbieter des privaten Versicherungsmarktes sind - in Abhängigkeit vom jeweiligen Geschäftsfeld, dem Projekttyp, dem Kunden und der Laufzeit - nur sehr selektiv ein Ersatz für eine flexiblere staatliche Absicherungspolitik. Einerseits werden zwar mit entsprechenden Risikoaufschlägen Absicherungsmöglichkeiten für Finanzierungsoptionen angeboten, dies ist aber nur für einige Unternehmen der Kernbedarf. Der darüber hinaus auftretende Absicherungsbedarf muss nach wie vor über den Bund abgedeckt werden. Der private Versicherungsgeber verfügt auch nicht über die Möglichkeit einer politischen Intervention, so dass zumindest bei Geschäften mit staatlichen Bestellern die private Versicherung keine realistische Alternative zu den staatlichen Garantien ist.

Die Bundesregierung ist daher aufgefordert, alle Möglichkeiten zu nutzen, um Afrikaengagements im Rahmen des bestehenden Instrumentariums in breiterem Umfang abzusichern. Angesichts der stabilen Haushaltsüberschüsse des Bundes aus dem Deckungsgeschäft ist dies finanzpolitisch ohne weiteres vertretbar.

So sollte sich die Bundesregierung im Rahmen der OECD weiterhin für die Verbesserung der Risikoeinstufung afrikanischer Länder einsetzen. Für beide Instrumente sollte der Rahmen der „risikomäßigen Vertretbarkeit“ ausgeweitet werden. Der Bewertungsmaßstab sollte auch Kriterien der Entwicklungszusammenarbeit einbeziehen. Darüber hinaus sollten in die allgemeine Deckungspolitik positive Entwicklungen und Prognosen hinsichtlich afrikanischer Länder stärker einfließen. Ein wichtiges Kriterium sollte auch die Deckungspraxis anderer Länder sein, weil diese für die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen von erheblicher Bedeutung ist. Im europäischen Vergleich gilt die Interpretation des OECD-Konsensus durch Deutschland als eher konservativ. Dies wirkt im Wettbewerb belastend, da es oftmals nicht mehr allein um die Preisgestaltung und Qualität der Produkte sondern vielmehr darum geht, welcher Exporteur in der Lage ist, auch eine Finanzierungslösung zu angemessenen Konditionen mitzuliefern.

Die Wirtschaft begrüßt in diesem Zusammenhang die im Koalitionsvertrag bekundete Absicht der Bundesregierung, sich verstärkt dafür einzusetzen, dass die Regeln für Exportkredite von allen Ländern, mit deren Unternehmen die deutsche Wirtschaft in Afrika im Wettbewerb steht, angewendet werden. Sie sollte dieses Thema bilateral und im Rahmen der G8 und G20-Beratungen weiter vorantreiben.

2. Veränderung der Hermes-Vergabepaxis für entschuldete Staaten

Die Bundesregierung sollte die Vergabepaxis für Exportgarantien für im Rahmen der HIPC-Initiative entschuldete Staaten überprüfen.

In vielen Ländern Afrikas tritt vor allem der Staat als Besteller und Auftraggeber gegenüber deutschen Exporteuren auf. Hier besteht jedoch die gefestigte Praxis, keine langfristigen Deckungen zu gewähren, wenn dem betreffenden Staat ein deutscher Schuldenerlass – insbesondere im Rahmen der HIPC-Initiative (Entschuldungsinitiative für „heavily indebted poor countries“) von 2005 – zugekommen ist. Zu den entschuldeten Staaten zählen wichtige Märkte wie Ghana, Mosambik, Demokratische Republik Kongo, Tansania und Uganda.

Die Bundesregierung vertritt hier - insbesondere bezüglich öffentlicher Besteller - eine restriktive Länderpolitik. Teilweise bestehen keine Deckungsmöglichkeiten und für bestimmte Märkte wurden nur zögerlich Länderplafonds eingerichtet, was bedeutet, dass aus Risikogesichtspunkten die Deckungsmöglichkeiten betragsmäßig beschränkt werden. Auch die OECD hat im Rahmen der HIPC-Initiative restriktive Richtlinien zur Förderung eines nachhaltigen Aufbaus der Wirtschaft („Sustainable Lending Guidelines“) beschlossen. Die aktuelle Deckungspolitik ist, vor allem im Hinblick auf öffentliche Abnehmer in Subsahara Afrika, oft prohibitiv schlecht. Der Weg über Einzelfallprüfungen ist für Unternehmen nicht realistisch, da einem Antrag – selbst bei gebührenfreier Prüfung durch die Mandatare – bereits hohe Akquisitionskosten vorausgehen. Bei bestehender negativer Deckungsprognose ist die Einzelfallprüfung für Unternehmen weder betriebswirtschaftlich vertretbar noch transparent.

Fast 10 Jahre nach dem Schuldenerlass sollte diese Praxis überprüft werden, um den Weg für mehr Präsenz deutscher Unternehmen in Afrika zu ebnen. Angesichts veränderter Märkte und Rahmenbedingungen muss das Instrument der Exportkreditgarantien, wie 2011 im Afrika-Konzept der Bundesregierung angekündigt, gerade an dieser Stelle besser auf die Bedürfnisse der deutschen Wirtschaft zugeschnitten werden.

3. Bürokratieabbau: insbesondere Verkürzung von Vorlauf- und Bearbeitungszeiten

Die Bundesregierung sollte die Vorlauf- und Bearbeitungszeiten von Anträgen auf die Garantieübernahme verkürzen und den bürokratischen Aufwand minimieren, der durch Auflagen für Unternehmen verursacht wird.

Die Klärung und Prüfung der Absicherung durch den Bund nimmt regelmäßig mehrere Monate in Anspruch. Bereits die Ankündigung solcher Vorlaufzeiten hat abschreckende Wirkung für manche Kunden, die ihrerseits an Fristen gebunden sind. Besonders im Bereich kurzzyklischer Geschäfte ist die Frist zur Angebotserstellung dadurch meist kürzer als die Vorlaufzeit für eine verbindliche Prüfung durch die zuständigen staatlichen Gremien in Deutschland. Dadurch werden Unternehmen vielfach daran gehindert, an sich aussichtsreiche Angebote abzugeben, selbst wenn diese auch eine gute Prognose im Hinblick auf staatliche Absicherung haben.

Daneben sollten die Konditionen für Ausfuhrpauschalgewährleistungen vereinfacht werden, um nicht fortlaufend vergleichsweise teure Einzeldeckungen beantragen zu müssen. Auch hier ist eine Weiterentwicklung erforderlich, die sich stärker an dem Bedarf der in Afrika tätigen Unternehmen ausrichtet. Insbesondere im Sinne einer mittelstandsorientierten Ausgestaltung und Nutzung der Instrumente ist eine Vereinfachung und Beschleunigung des Prozesses dringend erforderlich. Konkret könnte die Antragsbearbeitung durch die „konditionierte Deckungszusage“ bei der Strukturierung der Finanzierung oder bei der Überprüfung der Umweltaspekte sowie das „Umlaufverfahren“ beschleunigt werden.

Daneben sollten die Beschränkungen internationaler Zulieferungen und lokaler Produktion und Kosten auf grundsätzlich 30% aufgehoben werden. Im Zuge der Globalisierung und Internationalisierung - auch von Wertschöpfungsketten - sind diese Auflagen, vor allem in ihrer Unterscheidung in Abhängigkeit von Einbeziehungsabkommen oder der EU-Mitgliedschaft, nicht mehr adäquat.

4. Flexible Garantie- und Finanzierungsinstrumente für entwicklungspolitisch nützliche Aktivitäten der Wirtschaft

Wo der OECD-Konsensus dem Ausbau des derzeitigen Exportförderinstrumentariums Grenzen setzt, sollten flexible Instrumente diskutiert und geschaffen werden, insbesondere neue Formen von Finanzierungen und Garantien.

Vielfach stößt das klassische Instrumentarium an Grenzen, obwohl ein Engagement deutscher Firmen sowohl auf afrikanischer Seite gewünscht wird als auch den entwicklungspolitischen Zielen der Bundesrepublik Deutschland entspricht. So könnte ein verstärkter Einsatz der deutschen Wirtschaft etwa in den Bereichen Infrastruktur, Gesundheit, Energie, IKT oder Bildung einen deutlichen und vor allem nachhaltigen Beitrag zur positiven wirtschaftlichen Entwicklung leisten. Ein Ansatz zur Flexibilisierung der Instrumente könnte die Orientierung eines Deckungskorridors am BIP des jeweiligen Landes sein; beispielsweise 2% Deckungsübernahme für Produkte, die der nachhaltigen Entwicklung des Landes zuträglich sind (z.B. Medizintechnik, Energie).

In einem zweiten Schritt ist ein Ausbau von Garantie- oder Finanzierungsinstrumenten für die sogenannten Hochrisikoländer anzustreben. Eine vollumfängliche Deckung könnte beispielsweise auch für Beteiligungen und beteiligungsähnliche Darlehen über ein neues Garantieinstrument mit entwicklungspolitischem Fokus gewährt werden. Die Finanzierung sollte im Rahmen einer entwicklungspolitischen Förderungswürdigkeit der Projekte aus dem Haushalt des BMZ erfolgen, für den ein spürbarer Aufwuchs in den kommenden Jahren geplant ist. Ergänzend sollte das Thema „Blending“ für ECA-gedeckte Kredite in entwicklungspolitisch relevanten Projekten realisiert werden, soweit gebundene Entwicklungshilfe zulässig ist. Die Bundesregierung sollte sich in diesem Zusammenhang international für die Anrechnung von Garantien auf die sogenannte ODA-Quote einsetzen.

5. Schließung der „Mittelstandslücke“ im Finanzierungsinstrumentarium

Das Engagement des Mittelstandes sollte durch den Ausbau des Segments der kleineren Projektvolumina im Bereich der Investitionsfinanzierung, aber zusätzlich auch durch den Ausbau der Förderung von kleineren Export- und Handelsfinanzierungen gestärkt werden.

Die KfW Bankengruppe bietet über die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) eine zusätzliche investitionsbezogene Finanzierungsmöglichkeit ab einer Projektgröße von einer Millionen Euro an. Aus der Sicht der Wirtschaft ist auch für die Export- und Handelsfinanzierung eine weitere Annäherung an die Projektgrößen des Mittelstandes erforderlich. Die sogenannte „Mittelstandslücke“ für Kreditvolumina zwischen einer und fünf Millionen Euro ist ein kritischer Faktor im Auslandsgeschäft. Ein verbesserter Deckungsschutz könnte dabei die Forfaitierung kleinerer Handelsfinanzierungen unterstützen. Neben avisierten Programmen zur Unterstützung von Pionierinvestitionen von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sollte auch der Zugang zur Handelsfinanzierung für KMUs erleichtert werden.

Berlin/Hamburg im März 2014