

Exportkreditversicherung: Gute Idee, aber Korrekturbedarf

Eine gut organisierte und kompetent geführte Exportkreditversicherungsagentur (Export Credit Agency, ECA) kann ein sinnvolles Instrument sein, um die nationale Exportentwicklung zu unterstützen. Indem eine ECA wirtschaftliche und politische Risiken von Exportgeschäften sowie die politischen Risiken von Direktinvestitionen im Ausland abdeckt, erleichtert sie einheimischen Unternehmen die Durchführung von Auslandsgeschäften und trägt so zu ihrem Erfolg auf dem Weltmarkt bei.

Die Ukraine ist eines der wenigen industrialisierten Länder, die noch keine offizielle ECA etabliert haben. Im Dezember 2016 stimmte das ukrainische Parlament dem "Gesetz über die Einrichtung einer ECA" zu, sah aber im Haushalt für 2017 keine Mittel dazu vor; entsprechende untergeordnete Rechtsvorschriften wurden ebenfalls nicht beschlossen. Infolge kam es bisher nicht zur tatsächlichen Einrichtung der ECA.

Um zur Entwicklung der Wirtschaft beizutragen, sollte die ECA bald eingerichtet werden. Gleichzeitig sollte dieser Prozess gut durchdacht und strukturiert sein. So sollten erst bestimmte Defizite der gesetzlichen Grundlage beseitigt werden, bevor die ECA tatsächlich aufgebaut werden und ihre Funktion aufnehmen kann. Die ECA kann entscheidend dazu beitragen, den Erfolg der Ukraine im globalen Handelssystem zu verbessern, wenn sie allen interessierten Exportunternehmen des Landes uneingeschränkter Zugang zu ihren Produkten gewährt.

Grundlagen der Exportkreditversicherung

Eine Exportkreditversicherung schützt im Fall der Nichtzahlung von Exportforderungen aufgrund wirtschaftlicher und/oder politischer Risiken. Die Hauptfunktion des Kreditversicherers besteht in der Überprüfung des ausländischen Käufers sowie des politischen Risikos des Käuferlandes. Internationale Erfahrung hat gezeigt, dass solche Versicherungen nationalen Exporteuren den Zugang zu ausländischen Märkten erleichtern, zur Diversifizierung von Exporten beitragen und den Anteil von KMU an den Exporten erhöhen können.

Exportkreditversicherungsagenturen sind für gewöhnlich offizielle oder offiziell anerkannte Einrichtungen, die gegen Risiken absichern, die als "nicht marktfähig" gelten. Offizielle ECAs sollen also eine Marktlücke schließen. Prinzipiell sind Exportsubventionen durch WTO-Regeln verboten. Exportkreditversicherungen sind laut dem WTO-Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (ASCM) erlaubt, sofern die Prämiensätze die langfristigen Betriebskosten ein-

schließlich der Verluste decken. So soll verhindert werden, dass eine staatlich unterstützte Exportkreditversicherung zur Subventionierung von Exporten genutzt wird. Außerdem gilt unter OECD-Ländern sowie darüber hinaus, dass der Wettbewerb zwischen Exporteuren über Qualität und Preis der Exportgüter stattfinden soll und nicht auf den günstigsten staatlich unterstützten finanziellen Bedingungen beruhen darf. Die staatlichen bzw. staatlich unterstützten ECAs sollen daher nur solche Risiken übernehmen, die normalerweise nicht durch den Privatsektor übernommen werden.

Einrichtung einer Exportkreditagentur in der Ukraine

Die Ukraine ist eine sehr offene Volkswirtschaft, die eng in das globale Handelssystem integriert ist. Es ist daher nicht überraschend, dass es bereits in der Vergangenheit Pläne gab, eine nationale ECA einzurichten. Allerdings beschloss das Parlament erst Ende 2016 ein Gesetz zur Einrichtung einer ukrainischen Exportkreditagentur, welches kurz darauf in Kraft trat. Die ECA wurde jedoch als Institution nicht gegründet, da weder die nötigen finanziellen Mittel durch den Staatshaushalt für 2017 vorgesehen waren, noch untergeordnete Rechtsvorschriften beschlossen wurden. Zusätzlich hatte sich die Regierung im Kooperationsmemorandum gegenüber dem IWF dazu verpflichtet, dass die ECA ihre Funktion erst aufnehmen würde, wenn alle Kosten sowie der gesamte Kapitalbedarf für die nächsten drei Jahre festgestellt und in den Staatshaushalt aufgenommen wurden.

Bei einem genaueren Blick auf das Gesetz wird deutlich, dass tatsächlich einige Punkte Fragen aufwerfen. Im Folgenden werden wir die wichtigsten dieser Punkte erläutern:

1. **Kapitalisierung und staatliche Unterstützung:** Das Gesetz sieht ein Satzungskapital für die ECA von mindestens 200 Mio. UAH vor (aktuell ca. 7,7 Mio. USD). Diese Summe ist für eine ECA ein sehr geringer Wert. Angesichts der ansonsten begrenzten staatlichen Unterstützung (z.B. durch staatliche Garantien) ist dies ein wichtiger struktureller Schwachpunkt. Eine ECA muss entweder eine hohe Kapitalisierung aufweisen oder auf starke staatliche Unterstützung zurückgreifen können, um ihre Funktion auch im möglichen Falle finanzieller Schwierigkeiten erfüllen zu können. Der Haushaltsentwurf für 2018 sieht nun zwar finanzielle Mittel für den Aufbau der ECA vor, aber nur die erwähnten 200 Mio. UAH, durch die sowohl

die Kosten des Aufbaus der Institution als auch die Betriebskosten gedeckt werden müssen.

2. **Zinskompensation:** Das Gesetz sieht ein Programm zur teilweisen Zinssubventionierung vor, wobei jedoch nicht auf Details eingegangen wird. Wir sehen dieses Instrument mit großer Skepsis, da es äußerst kostspielig ist und leicht zu betrügerischen Zwecken missbraucht werden kann. Wir haben außerdem starke Zweifel, dass dieses Instrument WTO-Regeln entspricht.
3. **Bereiche der Unterstützung:** Überraschenderweise sind laut dem Gesetz nicht alle Waren, Bauarbeiten und Dienstleistungen, die in der Ukraine produziert wurden oder aus dem Land stammen, berechtigt, durch die ECA unterstützt zu werden. Laut Information des Ministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Handel haben diejenigen Sektoren, die durch die ECA unterstützt werden können, nur einen Anteil von 16,5% an den gesamten ukrainischen Güterexporten von 2016. Es stellt sich die Frage, warum die anderen Produkte und Industriezweige, die 83,5% der ukrainischen Güterexporte ausmachen, nicht berechtigt sind.
4. **Corporate Governance:** Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Ministerkabinett, der Hauptversammlung, dem Aufsichtsrat und dem Vorstand ist nicht ideal und sollte erneut diskutiert werden. Zusätzlich sollte es im Aufsichtsrat unabhängige Direktoren geben.
5. **Typen von ECA-Operationen und Bedingungen:** Wir empfehlen dringend, dass Investitionsgarantien, die auch Bestandteil des Gesetzes sind, ausschließlich nicht-kommerzielle (z.B. politische) Risiken abdecken sollten.
6. **Sonderstatus der ECA:** Die regulativen Vorschriften müssen sehr gründlich ausgearbeitet werden und ein ähnliches Niveau von Solvenz, guter Unternehmensführung, finanzieller Regulierung und Kontrolle garantieren wie das Gesetz über Versicherung.

Aspekte der Implementierung

Laut Gesetz sollte die ECA innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten eingerichtet werden. Diese Frist ist jedoch ohne Ergebnisse verstrichen.

Die Einrichtung der ECA bedarf Zeit und sollte ein gründlicher und durchdachter Prozess sein. Sechs Monate reichen dazu keinesfalls aus. Selbst für die juristische Einrichtung der ECA sind sechs Monate ein sehr kurzer Zeitraum. Um die Produkte zu entwickeln, das Kernteam der ECA festzulegen, gute IT-Ausstattung einzukaufen und in Betrieb zu nehmen, Mitarbeiter zu schulen sowie mit Marketing- und Verkaufsaktivitäten zu beginnen, bedarf es deutlich mehr Zeit.

All diese Schritte sollten durch internationale Berater begleitet werden. Der professionelle Austausch mit anderen ECAs, die Mitglieder der „Berner Union“ oder deren „Prager Klub“ (ein Komitee aus jungen und kleinen ECAs, v.a. aus Transformations- und Schwellenländern) sind, sollte so früh wie möglich aufgenommen werden.

Fazit

Die Einrichtung einer Exportkreditagentur in der Ukraine ist eine gute Idee. Die rechtlichen Rahmenbedingungen müssen jedoch noch weiter entwickelt werden. Dazu sollten sich die Entscheidungsträger in der nächsten Zeit auf die notwendigen Änderungen des bestehenden Gesetzes sowie auf die Entwicklung der untergeordneten Rechtsvorschriften konzentrieren.

Sollte dies gelingen und der – noch zu bestätigende – Haushalt für 2018 die Finanzierung für die Einrichtung der Agentur vorsehen, muss der ukrainischen ECA anschließend die notwendige Zeit gegeben werden, um ihre Tätigkeiten professionell aufzunehmen und gute Beziehungen zu internationalen Foren für Exportkreditagenturen, wie z. B. der Arbeitsgruppe der OECD für Exportkredite und Kreditgarantien oder zum Prager Klub Komitee der Berner Union aufzubauen.

Folgt die Ukraine diesem skizzierten Weg, so wird die ECA eine gute Ausgangssituation haben, mit der sie die nationale Exportwirtschaft unterstützen und zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit ukrainischer Produkte auf dem Weltmarkt beitragen kann.

Autoren

Dr. Hans Janus, office@hansjanus.eu

Robert Kirchner, kirchner@berlin-economics.com

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

Eine ausführliche Analyse bietet das Policy Paper PP/03/2017 [“An Export Credit Insurance Agency for Ukraine: Analysis of the current legislation and the Statute”](#).

[Newsletter bestellen / abbestellen](#)

Deutsche Beratergruppe Ukraine

<http://www.beratergruppe-ukraine.de/>

Die Beratergruppe berät seit 1994 die ukrainische Regierung zu wirtschaftspolitischen Fragen. Das Projekt wird durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie finanziert und von Berlin Economics durchgeführt.



Berlin
Economics

BE Berlin Economics GmbH | Schillerstraße 59 | 10627 Berlin
+49 30 / 20 61 34 64 - 0 | info@berlin-economics.com | [Impressum](#)