

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR EUROPAFRAGEN
WIRTSCHAFTSUNIVERSITÄT WIEN

RESEARCH INSTITUTE FOR EUROPEAN AFFAIRS
UNIVERSITY OF ECONOMICS AND
BUSINESS ADMINISTRATION VIENNA

Working Papers

IEF Working Paper Nr. 16

JUTTA GUMPOLD

Die Ausfuhrförderung in der EU

Juni 96

Althanstraße 39 - 45, A - 1090 Wien / Vienna
Österreich / Austria
Tel.: ++43 / 1 / 31336 / 4135, 4134, 4133

Fax.: ++43 / 1 / 31336 / 758, 756
e-mail: europafragen@fgr.wu-wien.ac.at

Impressum:

Die IEF Working Papers sind Diskussionspapiere von MitarbeiterInnen und Gästen des Forschungsinstituts für Europafragen an der Wirtschaftsuniversität Wien, die dazu dienen sollen, eine noch nicht publikationsreife Arbeit im Fachkreis zur Diskussion zu stellen. Die Working Papers geben nicht notwendigerweise die offizielle Meinung des Instituts wieder und dürfen nicht ohne Zustimmung des Autors/der Autorin zitiert werden. Sie sind gegen einen Unkostenbeitrag von öS 100 im Institut erhältlich. Kommentare sind an die jeweiligen AutorInnen zu richten.

Medieninhaber, Eigentümer Herausgeber und Verleger: Forschungsinstitut für Europafragen der Wirtschaftsuniversität Wien, Althanstraße 39—45, A—1090 Wien; Für den Inhalt verantwortlich: Univ.-Prof. Dr. Stefan Griller, Althanstraße 39—45, A—1090 Wien.

Nachdruck nur auszugsweise und mit genauer Quellenangabe gestattet.

Die Ausfuhrförderung in der EU

Jutta Gumpold

1. Stellung der Ausfuhrförderung	1
2. Definition und Formen der Ausfuhrförderung	3
2.1. Begriffsabgrenzung	3
2.2. Die wichtigsten Formen der Exportförderung und ihre wettbewerbsrechtliche Relevanz.....	5
2.2.1. Systematik der Exportförderungsmaßnahmen	5
2.2.2. Wettbewerbsrechtlich problematische Formen der Ausfuhrförderung	6
3. Primärrechtliche Bestimmungen zur Exportförderung in der EU	7
3.1. Exportförderung und Beihilfenrecht	7
3.1.1. Ausfuhrbeihilfen innerhalb der EU	8
3.1.2. Ausfuhrförderung in Drittstaaten	9
3.2. Exportförderung und gemeinsame Handelspolitik.....	9
4. Sekundärrechtliche Bestimmungen	11
4.1. Allgemeines	11
4.2. Exportkreditversicherung	12
4.2.1. Bisherige Aktivitäten der Kommission.....	13
4.2.2. Gescheiterte Aktivitäten.....	15
4.3. Exportkredite.....	17
4.4. Sonstige Maßnahmen zur Exportförderung.....	22
5. Die jüngste Entwicklung der Ausfuhrpolitik der Kommission	24
5.1. Allgemeines	24
5.2. Staatliche Haftungen	24
5.3. Kurzfristige Exportkreditversicherung.....	27
5.3.1. Das Verhältnis von privaten und öffentlichen Exportkreditversicherungen	28
(1) staatliche Haftungsübernahme.....	29
(2) Kapital.....	29
(3) Vergabe von staatlichen Beihilfen	29
(4) Verbindung von politischen und kommerziellen Risiken	29
5.3.2. Mitteilung der Kommission zur Anwendung der Artikel 92 und 93 EG-Vertrag auf die Ausfuhrkreditversicherung	30
5.4. Mittel- und langfristige Exportkreditversicherung	35
5.4.1. Allgemeines.....	35
(1) Beurteilung von Länderrisiken	36
(2) Prämiensystem	37
(3) Länderdeckungs politik	38

5.4.2. Richtlinienvorschlag zur Harmonisierung der wichtigsten Bestimmungen über die Exportkreditversicherung zur Deckung mittel- und langfristiger Geschäfte	39
(1) Annex A: Gemeinsame Grundsätze für die Deckungsmerkmale	40
(2) Annex B: Gemeinsame Grundsätze für die Festlegung von Entgeltsystemen	40
(3) Annex C: Gemeinsame Grundsätze für die Festlegung der länderbezogenen Deckungspolitik	40
(4) Annex D: Verfahren für Konsultation, Mitteilung und Abweichung	41
5.5. Staatlich geförderte Exportkredite	41
5.6. Sonstige Maßnahmen	43
6. Zusammenfassung und Beurteilung der Tätigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Ausfuhrförderung	45
6.1. Ausfuhrförderung innerhalb der EU und gegenüber Drittstaaten	45
6.2. Würdigung der jüngsten Aktivitäten der EU-Kommission im Bereich der Exportkreditversicherung	48
6.2.1. Mitteilungsentwurf der Kommission über die Anwendung der Artikel 92 und 93 EG-V auf die Exportkreditversicherung	48
6.2.2. Richtlinienvorschlag zur Harmonisierung der wichtigsten Bestimmungen über die Exportkreditversicherung zur Deckung mittel- und langfristiger Geschäfte	49
6.2.3. Exportkredite	51
7. Beurteilung des österreichischen Exportförderungssystems im Lichte des EU-Beihilfenrechts	51
Literaturverzeichnis	56
Bisher erschienene IEF Working Papers	58
Bisher erschienene Bände der Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Europafragen	59

Die Ausfuhrförderung in der EU

Jutta Gumpold

1. Stellung der Ausfuhrförderung*

Kleine Länder sind typischerweise sehr stark in die Weltwirtschaft eingebunden. Entsprechend geringer ist der Grad der Verflechtung bei Ländern mit einem großen Binnenmarkt¹. Für die Gemeinschaft insgesamt als großer Binnenmarkt mit einer relativ geringen Exportquote ist die Bedeutung der Ausfuhrförderung dementsprechend relativ kleiner, als für klassische Exportnationen. Durch einen EU-Beitritt sinkt daher für Österreich insgesamt die Bedeutung der Exportförderung, da zunächst eine stärkere Konzentration auf den EU-Binnenmarkt erfolgen wird.

Trotzdem sollte die Ausfuhrpolitik nicht unter der starken Binnenbezogenheit der Union leiden, sondern essentieller Bestandteil der handelspolitischen Aktivitäten², insbesondere im Hinblick auf die Oststaaten bzw. den asiatischen Raum, bleiben, da in diesen Wirtschaftsräumen wesentlich mehr Wachstumspotential als in westlichen Märkten vorhanden ist. Man darf nicht vergessen, daß die internationale Arbeitsteilung einen wesentlichen Beitrag zur Ausweitung des Welthandels und damit zu einer starken Interdependenz zwischen einzelnen Ländern beigetragen hat. Die dynamische Entwicklung des Welthandels hat dazu geführt, daß Exporte heutzutage für die meisten Länder einen wichtigen Bestandteil der nationalen Produktion darstellen. Die Orientierung auf den Weltmarkt erhöht die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Daher sind die Positionierung der Wirtschaft entsprechend ihrer komparativen Vorteile und die Schaffung von Voraussetzungen zu einer möglichst hohen Ausschöpfung von Exportpotentialen

* *Parallel zu dieser Arbeit werden die Rahmenbedingungen für die Wirtschafts- bzw. Außenhandelsförderung in Österreich, im Working Paper Nr. 15 behandelt. Eine Darstellung weiterer internationaler Regelungen zur Ausfuhrförderung erfolgt im Working Paper Nr. 17.*

¹ Schultz/Volz/Weise: Die Aussenwirtschaftsförderung der wichtigsten Konkurrenzländer Deutschlands, Beiträge zur Strukturforchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Heft 124, Berlin 1991, 70.

² Stewig C.D.: Staatliche Ausfuhrkreditversicherung im Europäischen Binnenmarkt - nicht marktgängige Risiken, in: EWS, 8/1993, 237.

essentielle Bestandteile der staatlichen Förderungspolitik³. Auf internationalen Märkten hat das Ausmaß der Exportfähigkeit eines Landes für das Funktionieren der gesamten Volkswirtschaft nachhaltige Auswirkungen. Neben Wettbewerbsfaktoren⁴, wie z.B. Technologievorsprung, Qualitätsniveau, Preiswürdigkeit, etc., gewinnt die Gestaltung der Rahmenbedingungen immer größere Bedeutung. Hier kann es zur Aufgabe des Staates werden, aktiv einzugreifen und mögliche Hindernisse zu beseitigen.

Wie aus dem Dritten Bericht über staatliche Beihilfen hervorgeht, geben die Mitgliedstaaten erhebliche öffentliche Mittel für staatliche Beihilfen aus. Insgesamt verwendeten sie dabei im Zeitraum von 1988 bis 1990 rund durchschnittlich 11 % der Gesamtbeihilfen für die Unterstützung ihrer Ausfuhr⁵.

Tabelle 1: Anteil der Ausfuhrbeihilfen an den Gesamtbeihilfen

Irland	38 %
Frankreich	36 %
Griechenland	22 %
Großbritannien	15 %
Belgien	14 %
Dänemark	8 %
Italien	6 %
Deutschland	2 %
Luxemburg	2 %
Niederlande	1 %
Spanien	1 %
Portugal	0 %
EUR 12	11 %

Quelle: Dritter Beihilfenbericht

Irland und Frankreich liegen mit 38 % bzw. 36 % im Spitzenfeld. Großbritannien und Belgien nehmen mit 15 % und 14 % eine mittlere Stellung ein, während Deutschland z.B. nur 2 % aller Beihilfen für die Unterstützung des Exporthandels verwendet.

³ Schultz/Volz/Weise, 67.

⁴ Stewig, 237.

⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1): Dritter Bericht über staatliche Beihilfen im verarbeitenden Gewerbe und in einigen weiteren Sektoren in der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel 1992, 23.

2. Definition und Formen der Ausfuhrförderung

Staatliche Exportförderung kann grundsätzlich schon bei der Bildung von Exportbewußtsein ansetzen, indem ausschließlich binnenwirtschaftlich orientierte Firmen zu Exporten motiviert werden. Dies kann z.B. durch die Bereitstellung eines differenzierten Informationsangebotes erfolgen. Der nächste Schritt besteht in der Unterstützung des Auslandsmarketings, wobei die Herstellung von Kontakten zwischen Anbietern und Nachfragern im Mittelpunkt steht. Bei der Durchführung eines konkreten Exportgeschäftes ist schließlich das Problem der Finanzierung und Risikoabsicherung zentral.

2.1. Begriffsabgrenzung

Um eine Beurteilung von Exportförderungsmaßnahmen im Hinblick auf das EU-Wettbewerbsrecht vornehmen zu können, erscheint es zweckmäßig, zu klären, welche Aktivitäten staatlicher Einrichtungen⁶ überhaupt dem Bereich der Exportförderung zuzuordnen sind.

Man kann von keiner einheitlichen begrifflichen Differenzierung der Exportförderung ausgehen⁷. Das Spektrum der Definitionsversuche reicht von einer weiten Begriffsfassung, nach der die Exportförderung alle Maßnahmen zur Gestaltung des Außenhandels einschließt⁸, bis zu einer Definition aus der Sicht des einzelnen Exportbetriebes, wonach Ausfuhrförderungsmaßnahmen diejenigen wirtschaftsfördernden Maßnahmen darstellen, die dem einzelnen Exportbetrieb einen Anreiz zur Erhöhung des Exportumsatzes bieten⁹. Im Zuge der Errichtung des Binnenmarktes stellt sich zusätzlich die Frage, ob ein „Export“ innerhalb des Gemeinsamen Marktes noch als solcher einzustufen ist? Bei strenger Auslegung des Binnenmarktkonzeptes müßte diese Frage verneint werden. In der Praxis bzw. aus Sicht der einzelnen Mitgliedstaaten, stellt jedoch eine Lieferung in einen anderen Mitgliedstaat nach wie vor ein „Exportgeschäft“ dar. Das EU-Beihilfenrecht trägt diesem Abgrenzungsproblem insoferne Rechnung, als man nach wie vor aufgrund ihrer unterschiedlichen Auswirkung eine Differenzierung in Exporte in Drittstaaten und innerhalb der EU vornimmt.

⁶ Private Exportförderungsmaßnahmen wie z.B. Exportkartelle, Exportmusterlager etc. bleiben hier außer Ansatz.

⁷ Engelhard Johann: Exportförderung - Exportentscheidungsprozesse und Exporterfolg, Wiesbaden 1992, 21.

⁸ Engelhard, 21.

⁹ Lefèvre Dieter: Staatliche Ausfuhrförderung und das Verbot wettbewerbsverfälschender Beihilfen im EG-Vertrag, Baden-Baden 1977, 30.

Mit der Vervollkommnung des Binnenmarktes bzw. mit der Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion wird es jedoch sinnvoll erscheinen, Exporte innerhalb der EU als reine Binnengeschäfte zu klassifizieren.

Eine andere Möglichkeit wäre die Abgrenzung in Exportförderung i.e.S. und Exportförderung i.w.S., wobei erstere alle Maßnahmen beinhaltet, die sich konkret auf die Durchführung eines Exportgeschäftes beziehen (z.B. Finanzierungsförderung, Zuschüsse, Steuernachlaß, etc.) und letztere Maßnahmen miteinbezieht, die die Exportfähigkeit eines Unternehmens erhöhen (z.B. Information, Training, etc.).

Es wird jedoch nicht im Detail auf die zahlreichen Definitionsversuche¹⁰ eingegangen, sondern eine funktionelle Abgrenzung für die weitere Betrachtungsweise vorgenommen werden. Wichtig in diesem Zusammenhang erscheint, eine Differenzierung der Formen der Ausfuhrförderung je nachdem, ob sie geeignet sind, Wettbewerbsverzerrungen hervorzurufen oder nicht bzw. festzustellen, ob sie nach den Bestimmungen des EU-Wettbewerbsrechts Beihilfenelemente enthalten oder nicht.

Auf die Kriterien für Beihilfen allgemein wurde schon im vorhergehenden Abschnitt hingewiesen. Es gilt festzustellen, welche Formen der Exportförderung diese Kriterien erfüllen, d.h. Beihilfenelemente im Sinne des Artikels 92 EG-V enthalten könnten.

Zur Ausfuhrförderung werden hier also alle Maßnahmen des Staates gezählt, die bestimmten Unternehmen einen finanziellen Vorteil gewähren und das Ziel einer mengen- bzw. erlösmäßigen Erhöhung der Ausfuhr verfolgen. Insbesondere Maßnahmen wie Zinsenzuschüsse bei Ausfuhrkrediten und die Übernahme von Bürgschaften zu besonders günstigen Konditionen sind als beihilfenverdächtig einzustufen. Die Ausfuhrbeihilfen zählen nach ihrer Zweckbestimmung her zu den allgemeinen bzw. horizontalen Subventionen¹¹. Diese werden im Rahmen der Beihilfenkontrolle der Kommission strenger unter die Lupe genommen als etwa Regionalbeihilfen oder F & E - Beihilfen.

Im Gegensatz zu geförderten Ausfuhrkrediten oder Bürgschaften stellen allgemeine wirtschaftsfördernde Maßnahmen, die nicht nur auf Exportunternehmen beschränkt sind, ebenso wie monetäre Maßnahmen oder inter-

¹⁰ Vgl. dazu: Henzler R.: Ausfuhrförderung, in: Seischab /Schwantag (Hrsg.): Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Bd. 1, Stuttgart 1956. Wilizke G.: Funktionelle Ausfuhrförderung, (Dissertation) Berlin 1963; Lefèvre 1977.

¹¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2): Wettbewerbsrecht in den Europäischen Gemeinschaften, Band II: Wettbewerbsregeln für staatliche Beihilfen, Brüssel 1990, 21.

ationale Exportförderungsmaßnahmen, die z.B. in Form von Krediten an einzelne Länder im Rahmen eines multilateralen Systems des Zahlungsbilanzausgleichs von einer internationalen Organisation gewährt werden, keine Ausfuhrförderungen im Sinne des EU-Beihilfenrechts dar. Dies erscheint insbesondere deshalb zweckmäßig, da solche Maßnahmen keine wettbewerbsrechtliche Relevanz besitzen. Zur Konkretisierung dieser Begriffsabgrenzung werden in der Folge die wichtigsten Arten der Ausfuhrförderung dargestellt.

2.2. Die wichtigsten Formen der Exportförderung und ihre wettbewerbsrechtliche Relevanz

Um die breite Palette der Exportförderungsmöglichkeiten aufzuzeigen, sollen hier einige Gliederungsansätze exemplarisch angerissen werden, um in der Folge jene Maßnahmen herauszugreifen, die für den weiteren Verlauf der Untersuchung von besonderer Relevanz sind.

2.2.1. Systematik der Exportförderungsmaßnahmen

Eine häufig durchgeführte Unterscheidung von Exportförderungsmaßnahmen erfolgt in direkte und indirekte Exportförderung. Dabei kann man¹² Maßnahmen der betrieblichen Exportförderung (steuerliche Vergünstigungen, finanzielle Maßnahmen, etc.) sowie Maßnahmen zur Pflege der Exportmärkte (Informationen, Messen) der direkten und Geld-, Währungs- oder Steuerpolitik der indirekten Exportförderung zuordnen.

Die direkten Aktivitäten zur Erleichterung des Exports können wiederum in materielle und funktionelle Exportförderung¹³ untergliedert werden. Die materiellen Ausfuhrförderungsmaßnahmen bieten vor allem finanzielle Anreize zur Exportsteigerung. Funktionelle Maßnahmen stellen mehr auf die Erleichterung der Durchführung des Exports bzw. auf eine Verbesserung des Exportmanagements ab.

Weiters kann man die Ausfuhrförderung nach der Förderungsleistung differenzieren. Die wichtigsten Leistungen stellen die Übernahme von Risiken, Exportfinanzierung und sonstige Leistungen zur Verbesserung der Ausfuhrkapazität dar.

Wenn man die Unterscheidung nach dem Förderungsgeber vornimmt, so kommen in erster Linie die staatliche, verbandliche Exportförderung sowie die gemeinschaftlichen Ausfuhrförderungsprogramme in Frage.

¹² Müller H.: Die Exportförderung der Bundesrepublik Deutschland in kritischer Sicht, Marburg 1961, 29ff.

¹³ Engelhard, 28.

2.2.2. Wettbewerbsrechtlich problematische Formen der Ausfuhrförderung

Bei den Formen der Ausfuhrförderung erscheinen in bezug auf eine mögliche Wettbewerbsverzerrung vor allem jene Maßnahmen von Bedeutung, die bestimmten Unternehmen einen finanziellen Vorteil verschaffen, d.h. Maßnahmen, die Beihilfenelemente enthalten. Die EU-Wettbewerbsregeln enthalten keine explizite Aufzählung von Ausfuhrbeihilfen, die nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind. Es befindet sich jedoch eine solche illustrative Liste im Anhang I des GATT-Beihilfenkodex, der auch für die EU von Relevanz ist und daher für die Betrachtung herangezogen werden kann.

Genannt werden hier vor allem:

- direkte Subventionen zur Steigerung der Exportleistung,
- Devisenbelassungsverfahren oder ähnliche Praktiken,
- Ausnahmen bei direkten Steuern oder sozialen Abgaben in Verbindung mit Exporten,
- diverse andere steuerliche Begünstigen in bezug auf Exporte,
- Rückvergütung von Importabgaben,
- Bereitstellung von Exportversicherungsprogrammen, die auf lange Sicht hin nicht kostendeckend sind,
- Bereitstellung von Exportkrediten zu niedrigeren Zinssätzen als die Regierung selbst dafür aufbringen muß,
- jede andere Belastung für den nationalen Haushalt, die eine Exportsubvention im Sinne des Artikel XVI des GATT 1994 darstellt.

Der Artikel XVI des GATT-Abkommens bezeichnet alle Exportanreize als bedenklich, die dazu führen, daß der Exportpreis eines Gutes unter den Preis desselben Gutes am Binnenmarkt sinkt. Ganz konkret kann man die unerlaubten Exportbeihilfen laut GATT nach ihrer Wirkung in vier Kategorien einteilen¹⁴:

- 1) Bereitstellung von subventionierten Inputs für die Exportindustrie
- 2) Gewährung von Steuer- oder Zollvergünstigungen in bezug auf Inputs für die Exportindustrie
- 3) Bereitstellung von Kreditgarantien und Exportversicherungen zu günstigen Konditionen
- 4) Bereitstellung von Exportkrediten zu subventionierten Zinssätzen.

¹⁴ Kol Jacob: A framework for the assessment of the effects of export incentives on inter-EC competitiveness, Institut d'études Européennes, Brüssel 1988, 3.

Weniger kritisch in bezug auf wettbewerbsrechtliche Aspekte sind Maßnahmen, die sich auf internationale Marketingaktivitäten beziehen, wie z.B. die Bereitstellung von Marktinformation sowie die Vermittlung von Kontakten mit potentiellen Handelspartnern. Nahezu jedes Land stellt seinen Exporteuren kostenlose Informationen über Auslandsmärkte, etc. zur Verfügung. Diese Informationen stammen meistens von diplomatischen Vertretungen im Ausland und werden den Unternehmen via Ministerien oder Handelskammern, etc. zugänglich gemacht. Österreich verfügt beispielsweise - neben den Handelsattachés bei den Österreichischen Botschaften - über ein dichtes Netz von Außenhandelsstellen, die von der Wirtschaftskammer Österreich betrieben werden.

Auch von Seiten der EU werden Ausfuhrförderungsmaßnahmen, wie die Bereitstellung von Exportkrediten zu subventionierten Zinssätzen, d.h. Zinssätzen, die unter den üblichen Marktzinsen liegen, sowie der Gewährung von Exportgarantien zur Abdeckung von politischen und wirtschaftlichen Risiken zu niedrigeren Prämien als am privaten Versicherungsmarkt bzw. der Deckung dort nicht versicherbarer Risiken, besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Da geförderte Exportkredite und Exportkreditversicherungen die bei weitem bedeutendsten Formen der Exportförderung darstellen und dort die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen besonders stark ist, werden in weiterer Folge diese zwei Bereiche näher auf ihre wettbewerbsrechtliche Problematik untersucht.

3. Primärrechtliche Bestimmungen zur Exportförderung in der EU

3.1. Exportförderung und Beihilfenrecht

Grundsätzlich liegt die Gewährung von Exportförderungen sachlich im Gestaltungsbereich der einzelnen Mitgliedstaaten. Jedes Land betreibt ein mehr oder weniger ausgebautes Ausfuhrförderungssystem. Solche Förderungen fallen aber, sobald Beihilfenelemente im EU-rechtlichen Sinn enthalten sind, in den Anwendungsbereich des Artikels 92 EG-Vertrag. Es soll durch die gemeinschaftliche Beihilfenkontrolle vor allem eine Verfälschung bzw. Verzerrung des innergemeinschaftlichen Handels verhindert werden. Hierbei muß zwischen Exportförderung in andere Mitgliedstaaten und Maßnahmen in bezug auf Drittstaaten unterschieden werden.

3.1.1. Ausfuhrbeihilfen innerhalb der EU

Beihilfen für Ausfuhren in andere EU-Mitgliedstaaten sind, sofern sie nicht zu Marktbedingungen stattfinden, untersagt, da Transaktionen innerhalb der EU nach Vollendung des Binnenmarktes nicht als Exportgeschäfte, sondern als Binnentransaktionen gewertet werden. Staatliche finanzielle Zuwendungen in diesem Bereich, die sich auf den innergemeinschaftlichen Handel auswirken, sind also nicht mit den Wettbewerbsregeln vereinbar. Die Kommission hat diesbezüglich ihren Standpunkt schon in einigen ihrer Berichte über die Wettbewerbspolitik¹⁵ deutlich zum Ausdruck gebracht. Es ist danach mit den allgemeinen Grundsätzen eines Gemeinsamen Marktes, in dem die Zollunion seit 1968 verwirklicht ist, und insbesondere mit dem Grundsatz des freien Warenverkehrs nicht vereinbar, daß ein Mitgliedstaat seinen Absatz in die übrigen Mitgliedstaaten durch Exportbeihilfen künstlich fördert. Solche Beihilfen können keine der Ausnahmevorschriften des auf sie anwendbaren Artikels 92 EG-V für sich beanspruchen, wobei es weder auf Intensität oder Form, noch auf die Gründe oder Zielsetzungen der Beihilfen ankommt. Diese Ansicht wurde auch vom EuGH bestätigt. Er stellte dazu in der Klage der Kommission gegen die Französische Republik¹⁶ eindeutig fest, daß die Beibehaltung eines, gegenüber dem allgemein geltenden Rediskontsatz, niedrigeren Vorzugsrediskontsatzes gegen die Verpflichtungen aus dem EG-V verstößt. Dieser günstigere Satz wurde für Förderungen der Ausfuhr von Waren gewährt. Der EuGH stellte fest, daß ein Vorzugsrediskontsatz für die Ausfuhr, den ein Mitgliedstaat nur zugunsten ausgeführter einheimischer Erzeugnisse gewährt, eine Beihilfe im Sinne von Artikel 92 darstellt, die nach dem Vertrag verboten ist¹⁷.

Einen weiteren wettbewerbsverzerrenden Effekt bringt die Tatsache mit sich, daß Leistungen wie Exportkreditversicherungen und Exportkredite sowohl vom öffentlichen Sektor als auch am privaten Markt angeboten werden. Hier kann es im Falle von staatlicher Unterstützung einerseits zur Benachteiligung von privaten Anbietern kommen, andererseits wird der Staat in den meisten Fällen nur dann aktiv, wenn die gewünschten Leistungen am privaten Markt aufgrund der Höhe des involvierten Risikos oder zu geringer Gewinnchancen nicht angeboten werden. Das läßt darauf schließen, daß

¹⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (3): VI. und VII. Bericht über die Wettbewerbspolitik, 1976 u. 1977, 241 u. 257.

¹⁶ Rs. 6 und 11/69 (Kommission versus Frankreich), Urteil vom 10.12.1969, EuGH Slg. 1969, 523.

¹⁷ EuGH Slg. 1969, 540f.

schon die bloße Zurverfügungstellung einer staatlichen Exportkreditversicherung oder Kreditgewährung ein Beihilfenelement enthält, wodurch eine Beleuchtung im Hinblick auf die Beihilfenbestimmung der EU zusätzlich sinnvoll erscheint.

3.1.2. Ausfuhrförderung in Drittstaaten

Anders stellt sich die Situation bei Exportförderungsmaßnahmen in Drittstaaten der Union dar. Es ist ein gewisser Grad an staatlicher Unterstützung der Ausfuhren erlaubt bzw. sogar notwendig, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Gemeinschaftsunternehmen gegenüber ihren Konkurrenten aus anderen Ländern (insbesondere USA und Japan) nicht zu schwächen, da diesen Handelspartnern ebenfalls staatliche Exportförderungsmaßnahmen zur Verfügung stehen. Die Bestrebungen in bezug auf Drittstaaten gehen in die Richtung der Harmonisierung der Systeme der einzelnen Mitgliedstaaten, um für alle Unternehmen innerhalb des Binnenmarktes eine gleiche Ausgangsposition zu schaffen. Diese Bemühungen finden vor allem im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik statt.

3.2. Exportförderung und gemeinsame Handelspolitik

Für den Bereich des Handels mit Drittstaaten sind die Artikel 112 bzw. 113 von Bedeutung. Art. 112 EG-V enthält die Verpflichtung der schrittweisen Vereinheitlichung der Systeme der von den Mitgliedstaaten für die Ausfuhr nach dritten Ländern gewährten Beihilfen vor dem Ende der Übergangszeit¹⁸, soweit dies erforderlich ist, um eine Verfälschung des Wettbewerbs zwischen den Unternehmen der Gemeinschaft zu vermeiden. Ausfuhrbeihilfen für Lieferungen in Drittländer unterliegen aber trotz ihrer Zugehörigkeit zur gemeinsamen Handelspolitik der Prüfung nach den Kriterien des Art. 92 EG-V, wegen ihrer etwaigen mittelbaren Auswirkung auf den Wettbewerb und den Handel innerhalb der Gemeinschaft¹⁹.

¹⁸ Diese Verpflichtung ist mit Ablauf der Übergangszeit nicht erloschen, sondern besteht im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik gemäß Art. 113 in der Spezifizierung der Ausfuhrpolitik fort. Vgl. Vedder Christoph: Handelspolitik, in: Grabitz Eberhard (Hrsg.): Kommentar zum EG-V, 2. Auflage, Stand September 1989, 5.

¹⁹ Wenig, in: Groeben Hans von/Thiesing Jochen/Ehlermann Dieter Klaus (Hrsg.): Kommentar zum EG-Vertrag, 4. Auflage, Baden-Baden 1992, 2698, Rn 76.

Zum Verhältnis der beiden genannten Artikel sei gesagt, daß Art. 112 EG-V nach überwiegender Auffassung²⁰ Artikel 92 nicht von der Anwendung ausschließen kann. Man darf daraus schließen, daß Beihilfen für die Exporte in Drittstaaten in bezug auf die Koordinierung der entsprechenden Systeme unter Artikel 112 fallen. Sofern solche Beihilfen den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen und durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, ist ebenso eine Prüfung gemäß Artikel 92 EG-V notwendig²¹. Diese Haltung wurde auch vom Gerichtshof in der Rechtssache C 142/87 Belgien versus Kommission klargelegt²². Im Urteil des besagten Falles wird darauf hingewiesen,

"daß unabhängig von der Frage, ob die streitigen Beihilfen als Ausführbeihilfen angesehen werden können, Artikel 112, der die Angleichung der staatlichen Ausführbeihilfen im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik betrifft, die Anwendung der Artikel 92 bis 94 nicht ausschließt. Es ist nämlich nicht ausgeschlossen, daß eine Ausführbeihilfe den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt."

In der Praxis wird eine staatliche Ausführbeihilfe in einen Drittstaat in den meisten Fällen eine Auswirkung auf den innergemeinschaftlichen Handel ausüben, da die Gemeinschaftsunternehmen untereinander in der Bearbeitung von Drittmärkten in unmittelbarer Konkurrenz stehen.

Voneinander abweichende Regelungen der nationalen Ausfuhrfördersysteme gegenüber Drittstaaten können also auch innergemeinschaftlich zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Exporteure aus Staaten, deren Bedingungen tendenziell günstiger sind, haben einen Vorteil gegenüber Exporteuren aus anderen Mitgliedstaaten, die wegen weniger großzügiger Förde-

²⁰ Nach anderer Auffassung stellt Art. 112 eine Lex specialis gegenüber Art. 92ff. EG-V dar und geht daher diesem vor. Dies ergibt sich aus der Bestimmung in Art. 92 Abs 1 "soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist". Es wird argumentiert, daß es des Art. 112 dann gar nicht bedurft hätte, denn es hätten sich die durch Ausführbeihilfen entstehenden Verzerrungen allein durch Art. 92 EG-V lösen lassen, wenn dieser Art. 112 vorgeht. Vgl. hierzu: Bourgeois Jacques: Handelspolitik: in: Groeben, 3152, Rn 3. Stewig C.D: Staatliche Ausfuhrkreditversicherung im Europäischen Binnenmarkt - nicht marktgängige Risiken in: EWS, 8/1993, 242.

²¹ Bourgeois: in: Groeben, 3152, Rn 3.

²² Rs C-142/87 Belgien/Kommission, Slg 1990, 959.

rungsmöglichkeiten ihres Mutterlandes nur zu schlechteren Konditionen oder mit höheren Preisaufschlägen konkurrieren können.

Mit der fortschreitenden Internationalisierung und der steigenden Interdependenz der einzelnen Märkte dürfte jedoch die Unterscheidung zwischen Gemeinschafts- und Drittmärkten in bezug auf die Wettbewerbsverzerrung tendenziell an Bedeutung verlieren.

Es steht nun also eindeutig fest, daß die Artikel 92 bis 94 EG-V nicht nur auf innergemeinschaftliche Exportbeihilfen, sondern auch auf Exportbeihilfen nach Drittländern anzuwenden sind, wenn eine Auswirkung auf den innergemeinschaftlichen Handel nachgewiesen werden kann. Der Nachweis der wettbewerbsverzerrenden Auswirkung einer Drittlandsbeihilfe gestaltet sich insofern schwierig, als diese lediglich mittelbar sein wird und nicht im gleich starken Ausmaß wie bei innergemeinschaftlichen Beihilfen auftreten muß. In einem solchen Fall finden Artikel 92 bis 94 EG-V im Sinne der Beseitigung der Handelsverzerrung Anwendung, während Artikel 113 EG-V die Exportförderung nur insoweit beeinflußt, als er die Gestaltung einer gemeinsamen Handelspolitik nach einheitlichen Grundsätzen vorsieht, wobei die Ausfuhrpolitik in Drittländer der Union explizit als Bestandteil der Handelspolitik genannt wird.

Von einer effizienten Umsetzung dieser Bestimmungen in die Praxis ist die Gemeinschaft aber noch weit entfernt, da einschlägige Initiativen auf europäischer bzw. internationaler Ebene meistens nur langsam vorangehen.

4. Sekundärrechtliche Bestimmungen

4.1. Allgemeines

Das zur Harmonisierung der Exportförderungssysteme erlassene Sekundärrecht bezieht sich vor allem auf die zwei Bereiche Exportkreditversicherung und Exportkredite. Es stützt sich aufgrund seiner Zugehörigkeit zur gemeinsamen Handelspolitik auf die Artikel 112 und 113 EG-V. Dies zeigt die Strategie der EU-Kommission, daß die diversen Initiativen auf die Vereinheitlichung lediglich von Beihilfen zugunsten von Drittländern gerichtet sind und nicht Beihilfen in andere Mitgliedstaaten betreffen, da diese alleine unter den Regelungsbereich des Artikel 92 EG-V fallen²³.

Das vorrangige Ziel dabei ist die Herstellung von Wettbewerbsgleichheit zwischen den Unternehmen aus verschiedenen Mitgliedstaaten²⁴ bzw. die

²³ Vgl. Gumpold Jutta: Exportförderung und Europäische Integration (II), in *ecolex*, 4/1993, 285f.

²⁴ ABl. Nr. 66 vom 27.10.1960, 1339/60.

Kooperation von Firmenkonsortien innerhalb der Gemeinschaft zu vereinfachen. Als Begründung wird in den meisten Rechtsakten angeführt, daß die in den Mitgliedstaaten geltenden unterschiedlichen Ausfuhrsysteme auf Drittlandsmärkten zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen der Gemeinschaft führen und eine Harmonisierung die Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen der Mitgliedstaaten erleichtern könnte²⁵. Auch nach einer Vereinheitlichung sollen Ausfuhrbeihilfen aktiv als Mittel der Außenhandelspolitik der EU eingesetzt werden können²⁶.

4.2. Exportkreditversicherung

In den meisten von staatlich unterstützten Exportkreditversicherungsgesellschaften gewährten Versicherungen sind offensichtlich Beihilfenelemente enthalten. Im GATT-Subventionskodex²⁷ wird ein staatlich gefördertes Versicherungssystem, das auf lange Sicht nicht kostendeckend arbeiten kann, explizit als verbotene Ausfuhrbeihilfe bezeichnet. Wenn man die Geschäftsgebarung der nationalen Exportkreditversicherer verfolgt, so muß man relativ rasch feststellen, daß diese über Jahre hin - oft nicht unbedeutliche - Verluste²⁸ schreiben, die nur durch Kapitalspritzen der öffentlichen Hand ausgeglichen werden können. Die Bestimmungen der EU können im Vergleich zum GATT sogar noch restriktiver ausgelegt werden, da eine Kapitalzufuhr an öffentliche Unternehmen nur dann gestattet ist, wenn über die Kostendeckung hinaus eine marktwirtschaftliche Rendite erzielt wird²⁹. Dieser Standpunkt kann mit dem von der Kommission im Verhältnis zwischen Staat und öffentlichen Unternehmungen eingeführten "reasonable private investor"-Kriterium³⁰ begründet werden. Dieses Krite-

²⁵ Z.B. in ABl L 254, 1970, 26.

²⁶ Vedder, in: Grabitz, Handelspolitik 7.

²⁷ Der Subventionskodex von 1977 blieb im Rahmen des WTO-Abkommens in diesem Punkt unverändert.

²⁸ Abraham F./Couwenberg A./Dewitt G.: *Towards an EC Policy on Export Financing Subsidies: Lessons from the 1980s and Prospects for Future Reform*, *The World Economy*, 1/1992, 396-397.

²⁹ Vgl. Gumpold, 288.

³⁰ Siehe Artikel 3 der Richtlinie der Kommission 80/723/EG vom 25.6.1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen. ABl. L 195, 1980, 35. Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über die Beteiligung der öffentlichen Hand am Kapital von Unternehmen - Bull EG 9/84. Mitteilung der Kommission über die An-

rium besagt, daß der Staat einem Unternehmen Kapital nur unter Umständen bereitstellen darf, die für einen Kapitalgeber unter normalen marktwirtschaftlichen Bedingungen annehmbar wären. Da aber staatlich unterstützte Exportkreditversicherer meist in Bereichen tätig werden, die von privaten Gesellschaften gar nicht abgedeckt werden, scheint das Kostendeckungskriterium (nicht das "reasonable private investor"-Kriterium) angebracht.

4.2.1. Bisherige Aktivitäten der Kommission

Die Aktivitäten der Kommission im Bereich der Regelung der Exportkreditversicherung, die bis dato realisiert werden konnten, betreffen vor allem drei Schwerpunkte:

- 1) Einsetzung einer Arbeitsgruppe,
- 2) Regelung von Informations- und Konsultationsverfahren,
- 3) Regelung der Zusammenarbeit zwischen Ausfuhrunternehmen.

ad 1)

Wenn man die Arbeiten der Kommission bis auf ihre Ursprünge zurückverfolgt, so wurde erstmals 1960 ein "Arbeitskreis zur Koordinierung der Politik auf dem Gebiet der Kreditversicherung, Bürgschaften und Finanzkredite" eingesetzt³¹. Aufgabe dieses Arbeitskreises ist die Unterbreitung von Anregungen für die Vereinheitlichung der Bedingungen für Ausfuhrkreditversicherungen, Finanzkredite und Investitionsbürgschaften³².

Die Arbeitsgruppe hat im Laufe der Jahre zahlreiche Arbeitspapiere und Vorschläge im Bereich der kurzfristigen sowie der mittel- und langfristigen Exportkreditversicherung unterbreitet. Auf diese Vorschläge wird in weiterer Folge noch näher eingegangen.

ad 2)

Der nächste Schritt erfolgte 1962 mit der Einigung auf ein Konsultationsverfahren über alle Kreditgeschäfte mit einer Laufzeit von mehr als 5

wendung der Artikel 92 und 93 EG-V und des Artikels 5 der Richtlinie der Kommission 80/723/EG und 85/913/EG auf öffentlichen Unternehmen im verarbeitenden Sektor. ABl. C 273, 1991, 2.

³¹ ABl. Nr. 66 vom 27.10.1960, 1339/60.

³² ABl. Nr. 66 vom 27.10.1960, 1339/60.

Jahren³³. Dieses Konsultationsverfahren wurde in der Folge mehrmals geändert (letzte Änderung 1976)³⁴. Die Konsultations- und Notifizierungspflicht der Mitgliedstaaten bei öffentlichen Bürgschaften und Krediten, die im Zusammenhang mit Exportgeschäften gewährt werden, stellte ein erstes nützliches Instrument auf dem Weg zur Transparenzerhöhung bei Ausfuhrsystemen³⁵ dar, obwohl die Vereinheitlichung der Systeme selbst damit noch nicht in Angriff genommen wurde.

ad 3)

Die wachsende wirtschaftliche Verflechtung zwischen den Mitgliedstaaten bedingt, daß Ausfuhrgeschäfte zunehmend von mehreren Unternehmen aus verschiedenen Mitgliedstaaten gemeinsam getätigt werden. Bei Exportgeschäften, die unter Beteiligung mehrerer Mitgliedstaaten getätigt werden, muß die Möglichkeit bestehen, daß die verschiedenen nationalen Ausfuhrversicherungs- und -finanzierungssysteme zusammenarbeiten.

Die Kooperation der Ausfuhrunternehmen bei einem gemeinsamen Exportgeschäft kann verschiedene Formen annehmen. Je nach faktischer und rechtlicher Bindung lassen sich drei Kategorien unterscheiden³⁶:

- Zuliefervertrag,
- gemeinsamer Vertrag,
- parallele Verträge.

Bei zwei Arten von Zulieferverträgen wird die Kooperation der Exportkreditversicherer durch Entscheidung bzw. Richtlinie des Rates geregelt. Das ist der Beschluß des Rates vom 16.12.1970, in dem bei Zulieferverträgen mit anderen Mitgliedstaaten, aber auch mit Nichtmitgliedsländern der EG, der ausländische Anteil unter näher bestimmten Bedingungen automatisch in die Deckung des Generalunternehmers miteinbezogen wird. Der Beschluß wurde 1982 aufgehoben und durch die Entscheidung des Rates über die Regelung von bestimmten Zulieferungen aus anderen Mitgliedstaaten oder aus Nichtmitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften auf dem Gebiet der Ausfuhrgarantien, -bürgschaften und der -finanzierung er-

³³ ABl. vom 30.6.1962, 1561.

³⁴ Geändert durch ABl. L 255, 1965, ABl. L 346, 973 sowie ABl. L 223, 1976.

³⁵ Geändert durch ABl. L 223, 1976, 5.

³⁶ KOM(85) 595 endg., 1985.

setzt³⁷. Ausfuhrkreditversicherer eines Generalunternehmers mit Sitz in der Union müssen danach Deckungen für Zulieferungen anderer Mitgliedstaaten oder Nichtmitgliedstaaten im Wert bis zu 30 % (Aufträge bis zu 7,5 Mio. ECU) oder 40 % (Aufträge über 10 Mio. ECU) des Hauptvertrages automatisch in die Deckung miteinbeziehen. Das bedeutet, daß die Deckung dem Hauptlieferanten bei nationalen Zulieferungen und bei Zulieferungen aus anderen Mitgliedstaaten in gleicher Weise gewährt wird.

Die gegenseitigen Pflichten der Kreditversicherer der Gemeinschaft bei gemeinsamen Versicherungen von Verträgen, bei denen eine Risikobeteiligung des Zulieferanten vorgesehen ist, ohne daß eine direkte Verbindung zwischen Zulieferant und Käufer besteht (gemeinsamer Vertrag), wird durch die Richtlinie des Rates 84/568/EG-V³⁸ geregelt. Diese Richtlinie legt die gegenseitigen Verpflichtungen der Ausfuhrkreditversicherungsinstitutionen im Falle der Mitversicherung für ein Geschäft, das eine oder mehrere Zulieferanten aus einem oder mehreren Mitgliedstaaten umfaßt, in Form eines Musterabkommens fest.

Bei allen übrigen gemeinsamen Ausfuhrgeschäften (vor allem bei Parallelverträgen), die nicht von den beiden o.g. Rechtsakten erfaßt sind, erfolgt die Zusammenarbeit der Exportkreditversicherer auf ad-hoc Basis³⁹, d.h. jeder der beteiligten Kreditversicherer versichert seinen nationalen Anteil am Vertrag und tritt mit den anderen in Kontakt, um die geeigneten Regelungen auszuhandeln.

4.2.2. Gescheiterte Aktivitäten

Ein sehr weitreichender Harmonisierungsversuch in bezug auf die mittel- bzw. langfristige Exportkreditversicherung wurde 1970 mit zwei Richtlinien zur Einführung gemeinsamer Kreditversicherungspolizen für mittel- und langfristige Ausfuhrgeschäfte⁴⁰ unternommen. Diese Richtlinien wurden zwar beschlossen, sind aber nie in Kraft getreten, da die Voraussetzungen - die Schaffung eines gemeinschaftlichen Prämiensystems - für das Inkrafttreten der beiden Richtlinien nicht erfüllt werden konnten⁴¹. Das gemeinsame Entgeltsystem hätte spätestens am 1.12.1972 genehmigt werden müssen. Da man sich aber auf kein gemeinsames System einigen konnte,

³⁷ ABl. L 284, 1970, 59 geändert durch ABl. L 357, 1982, 20.

³⁸ ABl. L 314, 1984, 24-27.

³⁹ KOM(85)595 endg., 1985, 2.

⁴⁰ ABl. L 254, 1970, 1 u 26.

⁴¹ ABl. L 254, 1970, 25 u 51 (Anhang D).

sind die Richtlinien nie in Kraft getreten. Das dürfte in erster Linie auf die hohe Sensibilität der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet zurückzuführen sein, die einer Einschränkung ihres nationalen Gestaltungsspielraumes bisher erfolgreich Widerstand leisteten. Das war auch der Grund, warum in den betreffenden Richtlinien inhaltlich konkrete Regelungen im Zusammenhang mit der Bezahlung des Entgeltes fehlten, obwohl dagegen sehr detaillierte Bedingungen für einheitliche Kreditversicherungspoliceen enthalten waren⁴². Es findet sich keine Regelung über die Höhe, die Art und Weise der Berechnung der Prämie - die für eine mögliche Wettbewerbsverzerrung sicher bedeutendste Größe.

So konnten die Differenzen der in der EU bestehenden Prämiensysteme für Ausfuhrkreditversicherungen bis heute nicht überwunden werden. Diese Tatsache kann weiterhin als größtes Problem bei der Harmonisierung der einzelstaatlichen Systeme betrachtet werden.

Ebenso nie in Kraft getreten ist eine Richtlinie aus dem Jahre 1971 bezüglich der Deckung von kurzfristigen Ausfuhrgeschäften⁴³. Hier beschränkte man sich von Anfang an auf eine Harmonisierung des politischen Risikos sowie der Regelung der wesentlichen Wettbewerbselemente (gedeckte Risiken, Gegenstand der Garantie oder Bürgschaft, Deckungsquote, Entschädigung, Rückflüsse), da der Bereich der kurzfristigen Kreditversicherung stark von privaten Kreditversicherern bearbeitet wurde.

Bei der Regelung der Zusammenarbeit der Exportkreditversicherer wurde 1985 ein Vorschlag der Kommission⁴⁴ über die Verpflichtung bestimmter Ausfuhrkreditversicherungsinstitute der Mitgliedstaaten im Falle der Versicherung bestimmter Aufuhrgeschäfte eingebracht. Der Vorschlag enthält ein Musterübereinkommen zur Erleichterung der Zusammenarbeit von mehreren Kreditversicherern aus verschiedenen Mitgliedstaaten bei Ausfuhrgeschäften, wobei jeder beteiligte Kreditversicherer seinen nationalen Anteil am Vertrag versichert. Das Musterübereinkommen⁴⁵ enthält die allgemeinen Verpflichtungen der Kreditversicherer. Dieser im Hinblick auf die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung der Mitgliedstaaten durchaus sinnvolle Vorschlag wurde jedoch am 8.4.1993 zurückgezogen.

Im Jahre 1987 unterbreitete die Kommission einen Vorschlag einer Verordnung über die Errichtung einer Europäischen Exportkreditversicherungs-

⁴² ABl. L 254, 1970, 6 u. 32 (Artikel 10 der Allgemeinen Bedingungen).

⁴³ ABl. L 36, 1971, 14.

⁴⁴ KOM(85)595 endg., 1985.

⁴⁵ Vgl. KOM(85)595 endg., Anhang.

Fazilität zur Gewährung einer Exportkreditversicherung für aus mehr als einem Mitgliedstaat stammende Ausfuhren in Drittländer⁴⁶. Dieser Vorschlag richtet sich auf Exportgeschäfte, die von mehreren Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten abgewickelt werden. Er sollte die bestehenden Schwierigkeiten bei der Abwicklung derartiger Exportgeschäfte auf kooperativer Basis verringern bzw. beseitigen, da die überstaatliche Zusammenarbeit einen entscheidenden Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit der gemeinschaftlichen Ausfuhren nach Drittlandsmärkten bildet. Auch dieser sehr ehrgeizige Vorstoß der Kommission konnte bis dato noch nicht verwirklicht werden.

Demgegenüber hat die Kommission bisher nicht konsequent gegen Beihilfen im Bereich der Exportkreditversicherung innerhalb der Gemeinschaft eingegriffen.

Man unternimmt jedoch in letzter Zeit vermehrt Anstrengungen, dieses Defizit zu beseitigen. So wurden auf einer multilateralen Zusammenkunft im Februar 1993 zwei Entwürfe über Ausfuhrbeihilfen diskutiert. In einem dieser Mitteilungsentwürfe wurde von der Kommission eine strengere Kontrolle von Beihilfen für öffentliche und öffentlich unterstützte Ausfuhrkreditversicherer vorgeschlagen, die sich bei der Versicherung von "marktfähigen Risiken" (d.h. kurzfristigen kommerziellen Risiken) innerhalb der Gemeinschaft im Wettbewerb mit privaten Versicherern befinden⁴⁷.

Im Rahmen dieses Mitteilungsentwurfes - auf den weiter unten noch näher eingegangen wird - soll festgelegt werden, welche Maßnahmen unter Artikel 92 und 93 EG-V, die sich auf staatliche Beihilfen beziehen, erlaubt sind. Es bleibt jedoch trotz der teilweise sehr positiven Reaktionen abzuwarten, ob ein Fortschritt in diese Richtung gelingen wird.

4.3. Exportkredite

Unter den verschiedenen Arten von Exportbeihilfen ist der Zinsenzuschuß zu Exportkrediten, der einer Kreditverbilligung gleichkommt, ein beliebtes Instrument, Ausfuhrgeschäfte zu stimulieren. Mit der zunehmenden Wandlung von Verkäufer- in Käufermärkte bzw. steigendem Konkurrenzdruck auf die Anbieter erlangten die Finanzierungsbedingungen einer Exporttransaktion mehr und mehr an Bedeutung. Besonders bei Lieferungen an weniger zahlungskräftige Handelspartner in potentielle Wachstumsmärkte ist die Versuchung, über sogenannte "soft loans" ins Geschäft zu kommen,

⁴⁶ ABl. C 230, 1987, 4.

⁴⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (3), XXII. Bericht, 1993, 209.

besonders hoch. Um aber auch in diesem Bereich vorprogrammierten Wettbewerbsverzerrungen entgegenzutreten und einen Wettlauf der einzelnen Länder bei Zinsenkonditionen zu unterbinden, ist die Kommission im Rahmen der Beihilfenkontrolle bzw. Harmonisierung tätig geworden.

Gegen verbilligte Exportkredite im innergemeinschaftlichen Handel ist die Kommission bisher aufgrund von Artikel 92 und 93 EG-V vorgegangen, bei Exporten in Drittländern gestaltet sich die Situation etwas schwieriger, da Beihilfen aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber ausländischen Handelspartnern nicht generell verboten werden können.

Die Einsetzung der Arbeitsgruppe zur Koordinierung der Politik auf dem Gebiet der Kreditversicherung, der Bürgschaften und Finanzkredite sowie des Konsultationsverfahrens bezieht sich auf Fragen der Exportkreditversicherung und des langfristigen Kreditgeschäftes im Export. Im Jahre 1973 hatte sich die Gemeinschaft durch eine Entscheidung des Rates Verfahrensvorschriften für eine bestimmte Art von Krediten gegeben. Diese Maßnahmen hatten in erster Linie eine Erhöhung der Transparenz betreffend der Konditionenvielfalt der diversen Systeme zum Ziel.

Ein erster Schritt in Richtung Angleichung der Exportkreditsysteme wurde am 4. April 1978 mit der Entscheidung des Rates über die Anwendung bestimmter Leitlinien auf dem Gebiet öffentlich unterstützter Exportkredite gemacht. Diese Leitlinien wurden im Rahmen der OECD ausgearbeitet (OECD-Consensus). Das Übereinkommen bildet den internationalen Rahmen für die öffentliche Unterstützung von Exportkrediten. Die EU ist einer der Teilnehmer an diesem „gentlemen’s agreement“.

Die Leitlinien finden Anwendung⁴⁸ auf alle öffentlich unterstützten Exportkredite, die zur Finanzierung von Kaufverträgen über Waren und/oder Dienstleistungen mit einer Laufzeit von mindestens zwei Jahren an Drittländer dienen. Es wurde ausdrücklich festgehalten, daß der Consensus nicht für die innergemeinschaftliche Exportfinanzierung gilt. In der ersten Fassung der OECD-Leitlinien wurde daher folgender Passus in das Ratsprotokoll aufgenommen:

"Ausfuhrbeihilfen der Mitgliedstaaten im innergemeinschaftlichen Handel sind für die Kommission immer mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar gewesen im Sinne von Artikel 92 des EG-Vertrags. Die Entscheidung zu Artikel 113 über Exportkredite für Geschäfte mit Ländern außerhalb der Gemeinschaft ändert hieran

⁴⁸ Besondere Leitlinien gelten für Schiffe, Kernkraftwerke, andere Kraftwerke als Kernkraftwerke und Luftfahrzeuge. Ausgenommen von diesen Leitlinien sind Militärausrüstungsgegenstände und landwirtschaftliche Grundstoffe.

nichts. Sie rechtfertigt jedenfalls nicht, daß Mitgliedstaaten die in der Entscheidung genannten Kreditkonditionen im Handel mit anderen Mitgliedstaaten gewähren. Die Kommission behält sich das Recht vor, Maßnahmen zu ergreifen, wozu sie nach Artikel 92 des Vertrages berechtigt ist, um noch bestehende Beihilfen zu beenden oder ein Verbot auszusprechen, wenn die Mitgliedstaaten beabsichtigen, weitere Beihilfen einzuführen".

Die Leitlinien regeln in erster Linie die wichtigsten Basisbedingungen für die Vergabe von staatlich unterstützten Exportkrediten.

Der OECD-Consensus legt z.B. Mindestanzahlungen, die vom Kunden zu verlangen sind; wie niedrig die Zinsen sein dürfen und den Zeitraum, über welchen der Kredit zurückgezahlt werden darf, fest. Einige Bedingungen richten sich nach dem Entwicklungsstand des Abnehmerlandes. Es wird hier zwischen verhältnismäßig reichen Ländern (Klasse 1), dem Mittelfeld (Klasse 2) und den relativ armen Ländern (Klasse 3) unterschieden⁴⁹. Bei Exporten in die reichsten Länder muß mindestens der marktübliche Referenzzinssatz CIRR (commercial interest reference rate)⁵⁰ verlangt werden. Bei Ausfuhren in Länder der Klasse 2 und 3 können Exportkredite auch zu währungsabhängigen Matrix-Sätzen gewährt werden - d.h. in Hochzinswährungen ist eine Herabsubventionierung der Zinsen auf den Matrixzinssatz möglich. Der CIRR ist von Währung zu Währung verschieden und ein Ersatz für den Marktzins in der betreffenden Währung. Er wird jeweils für einen Monat festgelegt und aufgrund der Rendite von Regierungsanleihen auf dem Sekundärmarkt plus Aufschlag bestimmt. Die Matrixsätze dagegen richten sich nach den Veränderungen in der Rendite von Staatsanleihen in den fünf SZR-Währungen (gewogenes Mittel).

Die Entscheidung des Rates über die Anwendung des Übereinkommens wurde mehrmals geändert und regelmäßig verlängert. Da sich die Leitlinien insgesamt als ein wirksames Instrument zur Wahrung der internationalen

⁴⁹ 1994 wurde das CONSENSUS-Abkommen geändert. Diese Änderungen sind jedoch noch nicht in das EU-Recht übergegangen. Man unterscheidet nur mehr zwischen relativ wohlhabenden Ländern (Kategorie I), für die Kreditlaufzeiten von 5 - 8,5 Jahre möglich sind und ärmeren Ländern (Kategorie II), für die bis zu 10 Jahre Kredithöchstzeitlauf vorgesehen sind.

⁵⁰ Seit August 1994 sind kommerzielle Finanzierungen im Rahmen des Abkommens nur mehr zu den jeweiligen CIRRs möglich. Das Exportfinanzierungsverfahren der OeKB als sogenanntes „market window“ unterliegt hinsichtlich der Mindestzinssätze nicht dem CONSENSUS, daher bestimmen sich die Finanzierungskosten im Rahmen I auf der Basis der Beschaffungskosten.

Disziplin erwiesen haben und zum Abbau von Subventionen im Bereich der öffentlich unterstützten Exportkredite beigetragen haben, wurde das Übereinkommen mit Entscheidung des Rates⁵¹ vom 14.12.1992 unbefristet in Kraft gesetzt.

Die internationale Zusammenarbeit konnte mit der Anwendung der Leitlinien gestärkt werden, da diese auch innerhalb der OECD (mit Ausnahme der Türkei und Islands) Anwendung finden und eine Verschlechterung der Konditionen von Ausfuhrkrediten auf übergemeinschaftlicher Ebene verhindern.

Vorrangiges Ziel der Leitlinien, deren Geltungsbereich - da die Entscheidung des Rates auf Artikel 113 gestützt wurde - Kredite für Ausfuhren in Drittstaaten umfaßt, ist also die Wahrung internationaler Disziplin bei der Gewährung von Subventionen für Exportkredite und ihre Beschränkung auf ein Minimum, soweit sie dem Wettbewerb abträglich sind⁵².

Im Rahmen des "Vorschlagspaketes für Helsinki" wurden Änderungen des OECD-Übereinkommens ausgehandelt. Diese Änderungen wurden durch die Entscheidung des Rates vom 23.3.1992 genehmigt.

Das "Vorschlagspaket für Helsinki"⁵³ enthält neue Vorschriften für Exportkredite, einschließlich handelsrelevanter Entwicklungshilfekredite sowie Regelungen für Mitteilungen und Konsultationen, insbesondere über gebundene und teilweise ungebundene Entwicklungshilfekredite, für welche zukünftig schärfere Anforderungen gelten sollen. Die Verbesserungen des Helsinki-Paketes sind zwar ein Fortschritt im Subventionsabbau, aber sie ändern nichts an der Tatsache, daß Zinsenzuschüsse nach wie vor in der OECD zulässig sein werden.

Aufgrund dieser jüngsten Änderung wurde es ebenso notwendig, das alte Koordinations- und Informationsverfahren⁵⁴ zu überdenken. Die Kommission hat dazu am 1.12.1992 einen Vorschlag für eine Entscheidung des Rates⁵⁵ über die Koordinations- und Informationsverfahren auf dem Gebiet der öffentlich unterstützten Exportkredite, der Kreditversicherung, der Kreditgarantien und der Finanzkredite vorgelegt. Dieser Vorschlag wurde

⁵¹ ABl. L 44, 1993, 1ff.

⁵² KOM (92) 389 endg, 1992, 2.

⁵³ OECD: Arrangement on guidelines for officially supported export credits, OECD/GD/(92)95, Paris 1992.

⁵⁴ ABl. L 346, 1973, 2 sowie ABl. L 223, 1976, 25.

⁵⁵ KOM(92)502 endg., 1992.

am 3.12.1992 an das Parlament und den Rat übermittelt, und man hofft auf eine baldige Annahme durch den Rat.

Das Verfahren soll dazu dienen, der EU als Partei des Übereinkommens zu ermöglichen, die Gewährung der gemäß dem Übereinkommen vorher mitzuteilenden Exportkredite durch die Mitgliedstaaten zu genehmigen und sich in der OECD zu diesen Mitteilungen zu äußern. Von der Mitteilungspflicht sind Exportkredite für Ausfuhren in Nichtmitgliedstaaten mit einer Laufzeit von mehr als fünf Jahren betroffen. Das Verfahren findet laut Artikel 2 des Entscheidungsvorschlages auf Lieferantenkrediten bzw. Finanzkrediten; auf Krediten für Einzelgeschäfte oder Kreditlinien; auf rein privaten und ganz oder teilweise aus öffentlichen Mitteln unterstützten Krediten Anwendung. Für den Informationsaustausch sieht Artikel 4 folgende Angaben vor: Entwicklungshilfekredit; Wettbewerb mit einem Mitgliedstaat oder einem Drittland; Geschäft, das auf eine Kreditlinie anzurechnen ist. Diese Angaben sind sobald wie möglich vor der beabsichtigten Einführung der Maßnahme zu übermitteln.

Zum Zwecke der Vereinfachung von Problemen bei der Finanzierung von multilateralen Ausfuhrprojekten entstand die Idee, eine Europäische Exportbank ins Leben zu rufen, die die Verwendung des ECU bei internationalen Exportkrediten verbreiten sollte.

Im Jahr 1976 startete die Kommission daher den Versuch, eine solche Europäische Exportbank zu errichten. Diese Initiative konnte jedoch aufgrund des Widerstandes von einigen Mitgliedstaaten nicht verwirklicht werden.

Da die einzelnen Länder der EU aber nach wie vor enorme Beträge für Beihilfen ausgeben, und die nationale Budgetbelastung teilweise nicht unerheblich ist, ist die Kommission in jüngster Zeit bestrebt, die Lücken, die sich trotz der Anwendung der Leitlinien ergeben, zu schließen. Bisher konnte man sich aber noch nicht auf die Beurteilung von verbilligten Exportkrediten aus der Sicht von Artikel 92 und 93 EG-V einigen. Ein dazu erstelltes Entwurfspapier einer Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über "Verbilligte Exportkredite aus der Sicht von Artikel 92 und 93 des EG-Vertrages" wurde auf einer multilateralen Tagung von Sachverständigen der Regierungen aller Mitgliedstaaten und der Kommission diskutiert⁵⁶.

Im Rahmen dieses Entwurfes war eine Regelung der Höhe von Zinsverbilligungen für Ausfuhrkredite im außergemeinschaftlichen Handel vorgesehen, da bisher nur gegen verbilligte Exportkredite aufgrund von Artikel

⁵⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (3), XXII. Bericht, 1993, 209.

92 und 93 EG-V vorgegangen wurde, wenn es sich um Lieferungen innerhalb der Gemeinschaft handelte.

Danach soll die strikte Ablehnung von Exportbeihilfen im Binnenhandel der Gemeinschaft auch im Falle zinsverbilligter Exportkredite für Ausfuhren in dritte Länder gelten. Dieses Ziel läßt sich in der Form erreichen, daß die OECD-konformen Zinssätze für Ausfuhren in Drittstaaten dann verboten sind, wenn sich nur Unternehmen aus der Gemeinschaft um den Auftrag bemühen; d.h. für eine Exportfinanzierung sind die marktüblichen Zinsen zu berechnen. Sobald jedoch auch Unternehmen aus dritten Ländern um den Auftrag konkurrieren, sind die OECD-Sätze zulässig. In diesem Fall ist eine Ausnahme von dem Subventionsverbot des Artikels 92 möglich, damit dem Angebot der Konkurrenz ein gleichwertiges Angebot entgegengestellt werden kann, jedoch maximal in dem Umfang, in dem im Drittland staatliche Fördermittel eingesetzt werden.

Bei Ausfuhren der Mitgliedstaaten im innergemeinschaftlichen Handel sollen Abweichungen von Artikel 92 EG-V und eine Berufung auf den Consensus nur dann ausnahmsweise zulässig sein, wenn ein Unternehmen aus der Gemeinschaft um einen Auftrag kämpft, für den ein Unternehmen aus einem dritten Land eine Finanzierung zu OECD-Sätzen bietet. Nur in einem solchen Fall kann eine Ausnahme gemacht werden. Es wäre also für eine staatliche oder staatlich geförderte Exportfinanzierung ein OECD-Satz zulässig, sodaß ein Gemeinschaftsunternehmen die gleichen, von der OECD abgesehenen Zinsenzuschüsse erhält, wie das Unternehmen aus einem Drittland. Die Kreditkonditionen dürfen aber nach dem Mitteilungsentwurf nur so weit aufge bessert werden, daß sie mit den in dem Drittland gebotenen Konditionen gleichwertig sind.

Dieser Mitteilungsvorschlag wurde - obwohl er interessante Ansätze enthält - aufgrund von massiven Einwänden vorläufig nicht mehr weiterbearbeitet. Der Handlungsbedarf wurde in vielen Fällen nicht so dringend gesehen, da der Anwendungsbereich für solche Beihilfen im Handel mit entwickelten Ländern durch die vorher erwähnte strengere Gestaltung des OECD-Consensus⁵⁷ - wenn auch nicht beseitigt - so doch stark eingeschränkt worden ist.

4.4. Sonstige Maßnahmen zur Exportförderung

Auch Maßnahmen wie externe Beratung, Ausbildung, Verbreitung von Kenntnissen können u.a. im Dienste der Ausfuhrförderung stehen. Förde-

⁵⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (3), XXII. Bericht, 1993, 210.

rungen in diesem Bereich unterstehen in gleicher Weise den Regeln für staatliche Beihilfen und können nur gewährt werden, wenn einer der Ausnahmetatbestände des Artikels 92 EG-V vorliegt. Nähere Angaben zur Beurteilung von derartigen Maßnahmen im Falle der Begünstigung von Klein- und Mittelbetrieben enthält der Gemeinschaftsrahmen für KMU⁵⁸. Der Abschnitt 4.3. des Rahmens behandelt Beihilfen für die Beratung, Ausbildung und Verbreitung der Kenntnisse zugunsten von KMU. Danach werden

„Beihilfen für die Beratung durch externe Berater oder für die Ausbildung zugunsten bestehender oder neuer KMU und deren Personal in den Bereichen Betriebsführung, Finanzfragen, neue Techniken, insbesondere Datenverarbeitung, Umweltschutz, Schutz des geistigen Eigentums und ähnlichen Bereichen oder für die Durchführbarkeitsbewertung neuer Vorhaben“

in der Regel bis zu einem Beihilfensatz von 50 % brutto akzeptiert.

Beihilfen für allgemeine Informationsmaßnahmen können sogar noch darüber hinaus gefördert werden, da eine Wettbewerbsverzerrung hier sehr unwahrscheinlich scheint. Maßgebendes Kriterium für die Höhe der Förderung ist die Marktferne des Vorhabens. Einige dieser förderbaren Maßnahmen können auch für die Exportsteigerung eingesetzt werden.

Sofern derartige Maßnahmen jedoch Beihilfen zur Förderung der Ausfuhr nach anderen Mitgliedstaaten enthalten, sind auch sie mit den Grundprinzipien des Gemeinsamen Marktes unvereinbar. So entschied die Kommission⁵⁹ beispielsweise gegen Beihilfen für Werbekampagnen zur Förderung der Ausfuhr einiger italienischer Industriezweige, welche die italienische Regierung über das Institut für Außenhandel gewährte, da gleichartigen Industriezweigen der übrigen Mitgliedstaaten, die ihre Erzeugnisse auf den gleichen Märkten vertrieben, nicht dieselben Möglichkeiten zur Aufstockung ihres Werbeetats zur Verfügung standen und so eine Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels gegeben war.

Zur Zeit arbeitet die Kommission an der Formulierung von Leitlinien für staatliche Beihilfen betreffend Training, Beratung und anderen unternehmerorientierten flankierenden Dienstleistungen ("Soft Aid"). Für die meisten Exportförderungsmaßnahmen, die nicht die Exportkreditversicherung bzw. Exportfinanzierung betreffen, dürfte dieser Rahmen, nach seiner Mitteilung an die Mitgliedstaaten, Geltung erlangen.

⁵⁸ ABl. C 213 vom 19.08.1992, 7 sowie Kommission der Europäischen Gemeinschaften (3), VI. Bericht, 1976, Ziff. 243-245.

⁵⁹ ABl. L 270/39 vom 2.10.1976.

5. Die jüngste Entwicklung der Ausfuhrpolitik der Kommission

5.1. Allgemeines

Die steigende Verschuldung vieler Länder und die dringende Notwendigkeit, Defizite in der Zahlungsbilanz auszugleichen, haben den Druck auf Regierungen zur Ergreifung von Ausfuhrförderungsmaßnahmen erhöht. Mit einer so provozierten Konkurrenz der Exportfinanzierungskonditionen werden jedoch lediglich die eigenen Probleme ins Ausland exportiert und langfristig gesehen wirkt eine derartige Ausfuhrpolitik nachteilig auf alle Staaten.

Mit der nahenden Verwirklichung des Binnenmarktes wurde für die EU das Thema der Ausfuhrbeihilfen bzw. der Harmonisierung der Exportkreditversicherungs- und Exportkreditsysteme wieder zunehmend brisant. Nach der Vollendung des Gemeinsamen Marktes ist es noch wichtiger, staatliche Beihilfen vor allem im innergemeinschaftlichen Handel zu untersagen, da aufgrund der Eliminierung der innerstaatlichen Grenzen Subventionen zunehmend attraktiver für die Mitgliedstaaten werden, ihre Industrie zu schützen.

Seit Beginn 1989 wurde die zuständige Arbeitsgruppe wieder verstärkt aktiv, um die Konsequenzen des Binnenmarktes auf staatlich unterstützte Exportkreditversicherungs- und Exportkreditsysteme zu untersuchen.

Bei der Exportkreditversicherung muß hier zwischen dem kurzfristigen und dem mittel- bzw. langfristigen Bereich unterschieden werden. In ersterem sind neben staatlichen oder staatlich unterstützten Versicherern auch zahlreiche private Gesellschaften tätig, die untereinander in Wettbewerb stehen. Dagegen kann im mittel- bis langfristigen Versicherungsgeschäft kaum von einer wirklichen Konkurrenzsituation ausgegangen werden, da derartige Geschäfte nahezu vollständig von staatlichen Versicherern abgedeckt werden.

Bevor nun genauer auf diese zwei unterschiedlichen Bereiche eingegangen wird, soll vorerst die Problematik der Gewährung von staatlichen Haftungen behandelt werden, die sehr häufig bei Exportgeschäften auftritt.

5.2. Staatliche Haftungen

Die Beihilfeform der Haftung wird neben der Unterstützung von Sanierungen und zur Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen hauptsächlich zur Förderung von Handel und Export eingesetzt. Obwohl ihr

Anteil an den gesamten Beihilfen im verarbeitenden Gewerbe mit 6 %⁶⁰ relativ niedrig ist, nehmen Ausfuhrhaftungen in Ländern wie Frankreich, Griechenland und Belgien einen bedeutenden Rang ein. Die Berechnung des Beihilfenanteils dieser Form von staatlicher Förderung gestaltet sich aufgrund ihrer Konstruktion⁶¹ besonders schwierig. Die Übernahme von Haftungen gilt daher - zusammen mit der Kapitalbeteiligung - als eine sehr intransparente Form staatlicher Beihilfen⁶². Der Handlungsbedarf ist hier besonders groß.

Viele Exportkreditversicherungsprogramme der Mitgliedstaaten beinhalten die Gewährung von staatlichen Haftungen zugunsten von Exporteuren. Solche Bürgschaften dienen einerseits zur Abdeckung diverser Risiken aus Exportgeschäften und ermöglichen andererseits einen leichteren Zugang bzw. eine Verbesserung der Bedingungen am Kapitalmarkt.

Die Vorteile für Unternehmen können also sehr komplex sein, und ihre Beurteilung ist oft schwer durchführbar. Durch eine staatliche Haftung kann eine Verminderung der Belastungen für einen Kredit durch einen niedrigeren Zinssatz oder aufgrund von weniger strengen Sicherheiten resultierend aus der Haftungsübernahme erzielt werden. In manchen Fällen kann eine Haftung auch als Grundlage für einen Kredit fungieren, der sonst am privaten Kapitalmarkt - unabhängig von den Konditionen - gar nicht verfügbar gewesen wäre. Bürgschafts- oder Garantieprogramme stellen daher für den Fall, daß der Handel zwischen den Mitgliedstaaten betroffen ist, Beihilfen gemäß Artikel 92 Abs. 1 dar.

Die Kommission stellt dies in ihrem Schreiben⁶³ an die Mitgliedstaaten vom 5. April 1989 klar, indem sie diese darüber informiert, daß sie jede staatliche oder durch staatlich unterstützte Institutionen vergebene Garantie als Beihilfe im Sinne des Artikels 92 Abs. 1. EG-V betrachtet. Jede Garantie

⁶⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1), Dritter Bericht, 17.

⁶¹ Die Bürgschaft wird nur dann schlagend, wenn ein Schadensfall eintritt. Sie kann außerdem zu einem leichten Zugang zum Kapitalmarkt oder zu einer Konditionenverbesserung bei der Finanzierung führen. Es läßt sich daher schwer quantifizieren, welchen finanziellen Vorteil der Bürgschaftsnehmer tatsächlich genießt.

⁶² Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1), Dritter Bericht, 19.

⁶³ Schreiben der Kommission an die Mitgliedstaaten SG(89) D/4328 vom 5.4.1989 ergänzt durch Schreiben SG(89) D/12772 vom 12.10.1989. Veröffentlicht in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2), 38f.

bzw. alle Programme zur Gewährung von Garantien müssen⁶⁴ der Kommission daher rechtzeitig gemäß Artikel 93 Abs. 3 EG-V gemeldet werden. Die Kommission entscheidet dann auf einer ad hoc Basis (Einzelfallentscheidung), ob die Garantie/Bürgschaft mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist.

Die Kommission hat das Beihilfenelement einer staatlichen Haftungsübernahme als Differenz zwischen der tatsächlich bezahlten und der marktüblichen Prämie definiert. Wenn eine Garantie oder Bürgschaft als Finanzierungsgrundlage dient, so besteht das Beihilfenelement aus dem tatsächlich zu zahlenden Zinssatz und dem Zinssatz, der ohne die Haftungsübernahme zu zahlen gewesen wäre, wobei, wenn eine Prämie an den Staat bezahlt wurde, diese vom Beihilfenbetrag abgezogen wird. Wenn jedoch eine vergleichbares Risikoabsicherungsinstrument am privaten Markt nicht erhältlich ist, so gestaltet sich die Bestimmung des Beihilfenelementes etwas schwieriger. Man zieht hier den tatsächlich eintretenden Schaden bzw. die langfristige Kostendeckung des Haftungsprogrammes zur Beurteilung des Beihilfenelements heran. In einer Situation, in der die Haftung die Voraussetzung für den Erhalt eines Kredits bildet, der sonst am privaten Markt nicht erhältlich wäre, kann man verschiedene Fälle unterscheiden. Dies kann z.B. bei Klein- und Mittelbetrieben mit beschränkten finanziellen Ressourcen oder bei Unternehmen, die sich in einer Umstrukturierungsphase befinden, der Fall sein. Weiters kann für Projekte mit außergewöhnlich hohem Risiko (z.B. Forschung und Entwicklung) eine Garantie oder Bürgschaft als Kreditgrundlage fungieren. Auch in solchen Situationen muß angenommen werden, daß eine Beihilfe gemäß Artikel 92 Abs. 1 vorliegt.

Schließlich kann bei Unternehmen in Schwierigkeiten, die aufgrund ihrer schlechten finanziellen Situation keine privaten Finanzierungsmöglichkeiten haben, eine staatliche Haftungsübernahme den Charakter einer Betriebsbeihilfe bekommen. In diesem Fall ist die Höhe des verbürgten Betrages gleich dem Beihilfenelement einzustufen.

Bei der Beurteilung des Beihilfenelements sind vor allem die Höhe der Beihilfenintensität, die unternehmensspezifische Situation des begünstigten Unternehmens sowie die zugrundeliegenden Ziele heranzuziehen.

⁶⁴ Diese Verpflichtung gilt nicht für öffentliche Finanzinstitutionen, die Garantien zu marktüblichen Konditionen in ihrer Funktion als Erbringer dieser Finanzdienstleistungen vergeben. Ebenso ausgenommen sind Garantien für die Sektoren Stahl, Schiffbau, synthetische Fasern, Automobile, Landwirtschaft, Fischerei, Transport und Kohle.

Haftungen, die Klein- und Mittelbetrieben zugute kommen, sind danach aufgrund der Rahmenrichtlinien⁶⁵ für Klein- und Mittelbetriebe zu beurteilen. Haftungen zur Finanzierung von Forschungs- und Entwicklungsprojekten oder Maßnahmen zum Umweltschutz können ebenso nach dem dafür geltenden Gemeinschaftsrahmen⁶⁶ überprüft werden. Staatliche Haftungsübernahmen, die Unternehmen in Schwierigkeiten gewährt werden, werden von Fall zu Fall nach den Kriterien des Gemeinschaftsrahmens für Rettungs- und Restrukturierungsbeihilfen⁶⁷ beurteilt.

Wenn Haftungen, die nicht zu den üblichen Marktbedingungen übernommen wurden, nicht ordnungsgemäß nach Artikel 93 Abs. 3 EG-Vertrag notifiziert werden, so stellen sie eine rechtswidrige Beihilfe dar. Wenn die Kommission Kenntnis von einer nicht notifizierten Beihilfe erhält, eröffnet sie das Verfahren nach Artikel 93 Abs. 2 EG-V, womit eine Erfüllung der Haftung durch den Staat vor einer abschließenden Entscheidung der Kommission rechtswidrig ist. Wurde die Haftung schon erfüllt, so kann die Kommission die Rückerstattung des in der Haftung enthaltenen Beihilfenelements durch das begünstigte Unternehmen verlangen, da nur im Wege einer Rückforderung⁶⁸ die finanziellen Vorteile, die dem Beihilfenempfänger gewährt wurden, ausgeglichen werden können. Es ist hierbei besonders zu beachten, daß sich der Begünstigte aus einer Haftung bei seinen Behörden über die Rechtmäßigkeit der Haftung zu vergewissern hat, d.h. er kann kein berechtigtes Vertrauen entgegenhalten. Diese äußerst strenge Sichtweise wurde durch den EuGH⁶⁹ bestätigt.

5.3. Kurzfristige Exportkreditversicherung

Auch die Exportkreditversicherer, die bis dato - neben einigen privaten Unternehmen - vorwiegend aus staatlichen oder staatlich unterstützten Gesellschaften bestehen, sind vom Binnenmarkt betroffen. Es erscheint daher

⁶⁵ ABl. C 213, 1992.

⁶⁶ ABl. C 83, 1986 sowie ABl. C 72, 1994.

⁶⁷ Die Kommission legte ihre Politik betreffend Rettungs- und Restrukturierungsbeihilfen zuletzt im 8. Wettbewerbsbericht (§§ 227-228 und 177) 1979 fest. Aufgrund der Verwirklichung des Binnenmarktes wurde die Politik revidiert und aktualisiert. Rahmenrichtlinien zu Rettungs- und Restrukturierungsbeihilfen werden zur Zeit ausgearbeitet.

⁶⁸ Zur Problematik der Rückforderung siehe Hancher L./Ottwanger T./Slot P.J.: EC-State-Aids, London et. al. 1993, 247-258.

⁶⁹ Z.B. RS C 5/89, Urteil vom 20.09.1990 (Slg. I-1990, 3453)

um so wichtiger, daß die Kommission die öffentliche Unterstützung von Ausfuhrkreditversicherungen mit der gemeinsamen Handelspolitik und den Wettbewerbsregeln des EG-V in Übereinstimmung bringt.

Um dies zu ermöglichen, muß die Frage geklärt werden, ob der Bereich der Ausfuhrkreditversicherung dem privaten oder dem öffentlichen Bereich zuzuordnen ist. In der Praxis zeigt sich, daß der Staat recht unterschiedlich in den Sektor der kurzfristigen Ausfuhrkreditversicherung eingreift. Die Palette reicht von der Abdeckung aller politischen und kommerziellen Risiken bis zur Abdeckung lediglich des politischen Risikos oder ausgewählter kommerzieller Risiken in Form von Rückversicherungsmöglichkeiten für private Versicherer.

Um den Wettbewerbsregeln der Union zu entsprechen, müssen einerseits die Voraussetzungen für eine faire Koexistenz des öffentlichen sowie des privaten Bereichs geschaffen werden und andererseits gleiche Aktionsvoraussetzungen für Exportunternehmen von verschiedenen Mitgliedstaaten geschaffen werden.

Zur Wettbewerbsgleichheit zwischen den privaten Ausfuhrkreditversicherern unterschiedlicher Mitgliedstaaten dürfte die Verwirklichung des Binnenmarktes für Versicherungen⁷⁰ einen wesentlichen Beitrag leisten. Seit 1. Juli 1994 hat jede europäische Versicherungsgesellschaft die Möglichkeit, eine Niederlassung innerhalb des Gebietes der Union zu errichten. Jeder Anbieter von Versicherungsleistungen kann seine Polizen frei innerhalb des Binnenmarktes verkaufen, auch wenn er keine Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat besitzt. Außerdem ist für diese grenzüberschreitende Tätigkeit keinerlei Lizenz - außer der nationalen Zulassungsberechtigung - nötig, und der Versicherer, der im EU-Ausland tätig wird, untersteht nur seiner nationalen Aufsichtsbehörde.

Auch die klare Regelung des Verhältnisses des öffentlichen und privaten Kreditversicherungsbereiches trägt automatisch zur Angleichung der Voraussetzung für die Geschäftstätigkeit von privaten Ausfuhrkreditversicherern unterschiedlicher Mitgliedstaaten bei.

5.3.1. Das Verhältnis von privaten und öffentlichen Exportkreditversicherungen

Um das Verhältnis der beiden Bereiche klar definieren zu können, muß zunächst festgestellt werden, in welchen Geschäftssparten eine direkte

⁷⁰ Zum Sekundärrecht betreffend der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit der Exportkreditversicherung siehe RL 64/225/EG, RL 73/239 EG, RL 73/240 EG, RL 76/580 EG, RL 87/343 EG, RL 88/357 EG sowie RL 91/674/EG.

Konkurrenz stattfindet. Ein Vergleich des Angebots der beiden Sektoren zeigt, daß der staatliche Sektor sowohl im mittel- und langfristigen als auch im kurzfristigen Exportgeschäft tätig ist. Hierbei werden kommerzielle und/oder politische Risiken versichert. Die privaten Anbieter dagegen beschränken sich weitgehend auf die Abdeckung kommerzieller Risiken im kurzfristigen Bereich. Die Versicherung von politischen Risiken wird nur vereinzelt angeboten. Man kann von keiner echten Konkurrenzsituation sprechen.

In dieser "Zone des Wettbewerbs" müssen alle Interventionen gleichermaßen für private und öffentliche Ausfuhrkreditversicherer wirksam werden.

Es gilt also festzustellen, welche Formen von Ungleichbehandlung bzw. Wettbewerbsverzerrung im kurzfristigen Versicherungsgeschäft bei der Abdeckung von kommerziellen Risiken auftreten können.

Als potentielle Faktoren der Wettbewerbsverzerrung zwischen staatlichen und privaten Ausfuhrkreditversicherungen sind folgende zu nennen:⁷¹

(1) staatliche Haftungsübernahme

Eine staatliche Garantie hebt die Notwendigkeit einer im Versicherungsgeschäft unabdingbaren Rückversicherung praktisch auf und macht dadurch niedrigere Versicherungsprämien für den Kunden möglich. Die analoge Situation ergibt sich bei der Bildung von Reserven.

(2) Kapital

Hier wird auf das Kriterium für private Investoren⁷² abgestellt. Werden darüber hinaus staatliche Kapitalmittel bereitgestellt, so liegt offensichtlich eine Wettbewerbsverzerrung vor.

(3) Vergabe von staatlichen Beihilfen

Durch staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Abs. 1 EG-V können Wettbewerbsverzerrungen auftreten.

(4) Verbindung von politischen und kommerziellen Risiken

Wenn die Deckung von politischen Risiken an die gleichzeitige Deckung von kommerziellen Risiken gebunden ist, kann durch die Tatsache, daß die

⁷¹ Vgl. Callut: *Crédits à l'exportation - l'assurance-crédit et le marché unique* 1992, Brüssel 1990, 42.

⁷² Öffentliche Investoren müssen nach den gleichen wirtschaftlichen Kriterien wie private Investoren vorgehen.

Deckung von politischen Risiken nur von öffentlichen Ausführversicherern angeboten wird, ebenfalls eine Wettbewerbsverzerrung zum Nachteil von privaten Gesellschaften darstellen.

Um die genannten möglichen Wettbewerbsverzerrungen zu unterbinden, müssen vor allem bei der Rückversicherung gleiche Rahmenbedingungen für beide Sektoren geschaffen werden. Weiters muß eine gleiche steuerliche Behandlung, eine Abschaffung der Verbindung von politischem mit kommerziellem Risiko sowie die Unterbindung von staatlichen Monopolen im Rückversicherungsbereich erreicht werden⁷³. Außerdem müssen die staatlichen Ausfuhrkreditversicherungen denselben nationalen Aufsichtsbehörden bzw. Kontrollen wie private Unternehmen unterstehen. Das Sekundärrecht zur Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit für Exportkreditversicherungen muß ebenfalls analog auf den privaten wie staatlichen Sektor angewendet werden, um gleiche Bedingungen zu schaffen.

5.3.2. Mitteilung der Kommission zur Anwendung der Artikel 92 und 93 EG-Vertrag auf die Ausfuhrkreditversicherung

Seit mehreren Jahren ist die Kommission bemüht, eine Mitteilung der Kommission zur Anwendung der Artikel 92 und 93 EG-V auf die Ausfuhrkreditversicherung auszuarbeiten. In zahlreichen Sitzungen, der von allen Mitgliedstaaten beschickten Arbeitsgruppe für Exportkreditversicherung, wurden und werden die jeweils aktuellen Entwürfe der Kommission zu diesem Thema diskutiert. Zuletzt hatten Widerstände seitens Großbritanniens betreffend die staatlichen Rückversicherung für private Direktversicherer die Verabschiedung der Mitteilung erheblich verzögert.

Der Zweck der Mitteilung besteht darin, Wettbewerbsverzerrungen - die durch staatliche Beihilfen im Bereich der Exportkreditversicherung auftreten, da staatliche und private Exportkreditversicherer miteinander konkurrieren - zu beheben. D.h., die Mitteilung bezieht sich auf den Marktbereich der Exportkreditversicherung, wobei hier eine Abgrenzung von markt- bzw. nicht-marktfähigen Risiken vorgenommen wird. Zur Bestimmung des Marktgebietes wird die Verfügbarkeit einer privaten Rückversicherung als entscheidendes Kriterium herangezogen. Die Mitteilung bezieht sich also sowohl auf die Direktversicherung von Exportkrediten als auch auf die Rückversicherung. Man muß dabei beachten, daß die Bereitstellung von Rückversicherungen durch den Staat zugunsten von privaten Direktversicherungsgesellschaften ebenso geeignet ist, den Wettbewerb gegenüber anderen privaten Versicherern zu verzerren, die keine solche staatliche Rückversicherung erhalten. Die staatliche Rückversicherung soll daher vom

⁷³ Callut, 46.

Marktbereich ausgenommen werden. Man könnte einwenden, daß dies einer Ungleichbehandlung von öffentlichen Institutionen, die in der Direkt- sowie in der Rückversicherung tätig sind, gleichkommt. Die Abschaffung von staatlichen Interventionen im Bereich der marktfähigen Risiken stellt jedoch keine Diskriminierung von staatlichen oder staatlich unterstützten Exportkreditversicherern dar, sondern ermöglicht eine (Wieder)herstellung des Marktgleichgewichts. Mit dieser strikten Regelung in bezug auf staatliche Rückversicherung soll lediglich verhindert werden, daß die mit der Mitteilung angestrebte Liberalisierung des kurzfristigen Exportkreditversicherungsmarktes über die Hintertür der Rückversicherung unterminiert wird.

Öffentliche Finanzinstitutionen können ihre Tätigkeit im Marktbereich trotzdem ungehindert fortsetzen, vorausgesetzt, daß jede Art von staatlicher Beihilfe ausgesetzt wird.

Das absolute Verbot von staatlicher Rückversicherung wurde - wie erwähnt - zuletzt von Großbritannien stark kritisiert. Man vertritt dort die Meinung, daß eine Wettbewerbsverzerrung nur dann auftritt, wenn die staatliche Rückversicherung zu günstigeren Konditionen als auf dem privaten Rückversicherungsmarkt erfolgt; d.h., die Verfügbarkeit allein stellt noch keine Wettbewerbsverletzung dar. Außerdem wird darauf hingewiesen, daß die Definition des Marktbereiches zu eng sei und nicht die Realität wiedergebe. Als einen weiteren Schwachpunkt der Mitteilung kann man die Tatsache betrachten, daß nicht marktfähige Risiken völlig ausgenommen wurden.

Bei der Definition der marktfähigen Risiken müssen nun insbesondere drei Kriterien beachtet werden:

- Risikodauer,
- geographischer Bereich und
- Art des versicherten Risikos.

Marktfähige Risiken sind nach dem Mitteilungsentwurf:

- kommerzielle Risiken bei nicht-öffentlichen Schuldner für alle OECD-Staaten, ausgenommen Türkei und Mexiko.
- Die maximale Dauer der Risiken beträgt zwei Jahre.
- Alle anderen Risiken (z.B. politische Risiken oder Katastrophenrisiken, kommerzielle Risiken bei öffentlichen Käufern und außerhalb der OECD) sind nicht marktfähig.

Kommerzielle Risiken werden in der Mitteilung definiert als:

- „willkürliche Ablehnung der Vertragserfüllung durch einen Schuldner, d.h. jeder willkürliche Beschluß eines privaten Schuldners, den Vertrag ohne rechtmäßigen Grund zu unterbrechen oder beenden;
- willkürliche Weigerung ohne rechtmäßigen Grund des privaten Schuldners, die Waren, die Gegenstand des Vertrages sind, entgegenzunehmen;
- rechtliche oder tatsächliche Zahlungsunfähigkeit des privaten Schuldners oder seines Garantiegebers;
- Nichtbegleichung einer vertraglich begründeten Schuld durch den privaten Schuldner.“

Natürlich haben die verschiedenen Mitgliedstaaten und ihre Exportkreditversicherer, seien es öffentliche oder private, unterschiedliche Auffassungen, was den Umfang der Marktabgrenzung betrifft.

Die Definition der Mitteilung ist zwar eher sehr eng ausgefallen, aber sie versucht, die aktuellen Marktverhältnisse in bezug auf das tatsächliche Angebot so gut wie möglich widerzuspiegeln. Die derzeitige Definition ist nicht unabänderlich. Sie soll regelmäßig überprüft und gegebenenfalls revidiert werden, da der private Rückversicherungsmarkt Schwankungen unterliegt und sich die abgedeckten Risiken verändern können. Die Mitteilung sieht eine mindestens einmal jährlich stattfindende Überprüfung unter Einbeziehung der Mitgliedstaaten vor.

Die Faktoren, die den Wettbewerb zwischen privaten und staatlichen Ausfuhrkreditversicherungsunternehmen bei der Versicherung sogenannter marktfähiger Risiken verzerren, werden in der Mitteilung genau präzisiert. Hierzu zählen:

- die Verfügbarkeit einer staatlichen Garantie,
- unterschiedliche Bedingungen bei der Bildung von Reserven im Vergleich zu privaten,
- Steuerbefreiungen zugunsten staatlicher Ausfuhrkreditversicherer,
- Bereitstellung von Kapital oder Zuschüssen durch den Staat, wobei hier nach dem "privat investor"-Kriterium beurteilt wird,
- freie Nutzung einer bestehenden Infrastruktur auf staatlicher Ebene und
- die Bereitstellung von staatlicher Rückversicherung, entweder zugunsten des öffentlichen oder des privaten Versicherungssektors.

Exportkreditversicherer, die auf die genannte Art und Weise bevorzugt werden, erhalten dadurch gegenüber anderen Versicherern finanzielle Vorteile, die den Wettbewerb verzerren und somit eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Abs. 1 EG-V darstellen. Keine der Ausnahmen, die unter dem Artikel 92 Abs. 2 EG-V vorgesehen sind, kann auf staatliche Beihilfen zugunsten der Versicherung von marktfähigen Risiken angewendet werden.

Die Mitteilung sieht vor, daß bei Exportkreditversicherungssystemen der einzelnen Mitgliedstaaten gemäß Artikel 93 Abs. 1 EG-V innerhalb eines Jahres alle wettbewerbsverzerrenden Praktiken einzustellen sind.

Aufgrund der besonderen Probleme bei der staatlichen Rückversicherung hat die Kommission eine Übergangsphase bis 1997 vorgesehen. Bis dahin darf die staatliche Rückversicherung auch im Bereich der marktfähigen Risiken bereitgestellt werden, wenn keine ausreichende private Deckung erzielt werden kann, wobei 1995 eine Überprüfung und etwaige Abänderung dieser Übergangsbestimmung vorgesehen ist. Diese Übergangsphase ist vor allem für kleine Länder mit einem unterentwickelten privaten Exportkreditversicherungsmarkt von Bedeutung. Da hier das Angebot an Dienstleistungen noch nicht vollständig ist, muß oftmals der Staat tätig werden, um die fehlende Initiative am privaten Markt auszugleichen.

Außerdem wurde, um den Befürchtungen jener Länder mit einem geringen privaten Angebot an Ausfuhrdeckungen entgegen zu kommen, eine "escape-clause" eingeführt. Bei der Implementierung dieser Klausel sind verschiedene Punkte festzulegen. Es muß genau begründet werden, warum die Klausel angewendet wird, wann und in welcher Weise sie in Anspruch genommen werden kann, welche Prämie Anwendung findet und wann die Inanspruchnahme der Befreiung endet.

Die "escape-clause" der Mitteilung sieht vor, daß, wenn in einem Land die Deckung gewisser Risiken des Marktbereiches nicht verfügbar ist, diese vorübergehend von staatlichen oder staatlich unterstützten Versicherern in den nichtmarktfähigen Bereich übertragen werden kann. Eine solche Situation kann auftreten, wenn nicht genügend Versicherungs- bzw. Rückversicherungskapazität vorhanden ist. Alleine die Tatsache, daß ein Exportkreditversicherungsunternehmen nicht in der Lage ist, ein Risiko im Marktbereich zu übernehmen, weil es nicht über ausreichende Kapazität verfügt, kann nicht als Begründung für die Inanspruchnahme der Befreiungsklausel dienen. Das Fehlen von Deckungskapazität des betreffenden Risikos muß genereller Natur sein. Die Mitteilung enthält zwar die Verpflichtung, die Nichtverfügbarkeit der Deckung zu demonstrieren, trotzdem bleibt die Frage offen, wie festgestellt werden kann, ob andere Versicherer das Risiko übernehmen könnten oder nicht.

Die Prämie darf bei der Übertragung des Risikos vom Marktbereich in den nicht marktfähigen Bereich auf keinen Fall geringer sein als jene, die vorher am privaten Markt für ein gleichartiges Risiko verrechnet wurde, d.h., sie sollte die Marktverhältnisse widerspiegeln.

Weiters muß die Inanspruchnahme der Befreiungsklausel der Kommission umgehend mitgeteilt werden, wobei genau gezeigt werden muß, daß eine Deckung des Risikos generell nicht möglich war. Aus praktischen Gründen

kann die Notifizierung der Ausnützung der Befreiungsklausel nicht zu einem früheren Zeitpunkt vorgenommen werden. Die Anwendung der Klausel in der Praxis würde erheblich behindert, wenn eine ex ante Notifikation durchgeführt werden müßte und der Exporteur vor Abschluß des Geschäftes auf die Zustimmung der Kommission zu warten hätte. Die Mitteilung sieht hier eine ex post-Kontrolle mit einer Konsultation der übrigen Mitgliedstaaten vor, bei der untersucht wird, ob der Gebrauch der escape-clause den festgelegten Bestimmungen entsprochen hat. Im Falle einer ungerechtfertigten Anwendung kann die Kommission geeignete Maßnahmen ergreifen und zusätzlich strengere Vorschriften bezüglich der Inanspruchnahme der Befreiungsklausel sowie die Beendigung bzw. den Ersatz durch ein anderes geeignetes System veranlassen.

Die Inanspruchnahme der Befreiungsklausel muß beendet werden, sobald die Risiken wieder vom privaten Markt abgedeckt werden können.

Um der Mitteilung der Kommission zu entsprechen, müssen staatliche oder staatlich unterstützte Exportkreditversicherungsunternehmen getrennte Bücher für marktfähige und nicht marktfähige Risiken führen und für den Marktbereich private Rückversicherung erlangen. In letzter Zeit war der Trend bemerkbar, daß staatliche Exportversicherer den kurzfristigen Bereich vom mittel- und langfristigen Bereich getrennt und in eigene Unternehmen ausgegliedert haben, womit die Anforderungen der Mitteilung in jedem Fall erfüllt wären.

Was die gesetzliche Basis einer Mitteilung der Kommission betrifft, soll darauf hingewiesen werden, daß sich diese auf die Beihilfenbestimmungen des Vertrages stützt. Es gibt einige Beispiele für solche Mitteilungen der Kommission, die auf Artikel 93 Abs. 1 basieren. Der EuGH⁷⁴ hat die Verbindlichkeit derartiger Mitteilungen für die Mitgliedstaaten bestätigt. Die Kommission ist berechtigt, eine Mitteilung für den Marktbereich der Exportkreditversicherung zu erlassen. Da es offensichtlich ist, daß Versicherer, die über staatliche Garantien, etc. verfügen, in den Genuß staatlicher Beihilfen kommen und dadurch einen finanziellen Vorteil gegenüber anderen Versicherern innehaben, ist es die Aufgabe der Kommission, solche staatlichen Beihilfen zu kontrollieren. Es spielt dabei keine Rolle, daß auch Exporte außerhalb der Union betroffen sind. Artikel 92 und 93 EG-V sind jedenfalls ein adäquates Mittel, das Beihilfenproblem im Bereich der marktfähigen Exportkreditversicherung zu lösen.

⁷⁴ RS C-313/90, CIRFS versus Kommission.

5.4. Mittel- und langfristige Exportkreditversicherung

5.4.1. Allgemeines

Die mittel- und langfristige Exportkreditversicherung betrifft also den Bereich der nicht marktfähigen Risiken. Hier stellt sich die Situation wesentlich anders als beim kurzfristigen Bereich dar. Es handelt sich dabei um die Versicherung von mittel- oder langfristige Risiken, kommerzieller oder politischer Natur außerhalb der OECD-Länder bzw. innerhalb der OECD, soweit private Ausfuhrkreditversicherungen nicht zur Verfügung stehen. Nahezu alle OECD-Länder greifen zur Förderung ihrer Exportwirtschaft in dieses Marktsegment ein.

Probleme entstehen hier durch nationale Unterschiede zwischen den verschiedenen staatlich unterstützten Regelungen hinsichtlich der Prämien und der Deckung bzw. der Deckungsbedingungen, wobei es vordergründig um Ausfuhrbeihilfen geht.

Die jüngste Strategie der Kommission auf diesem Gebiet besteht darin, dieses Problem auf der Grundlage von Artikel 112 und 113 EG-V durch eine Harmonisierung der Bestimmungen und der Prämien von Ausfuhrkreditversicherungspolices zu lösen. Eine Harmonisierung sollte auf jeden Fall erfolgen, soweit dies zur Gewährleistung eines unverfälschten Wettbewerbs zwischen den Exporteuren der Gemeinschaft notwendig ist. Außerdem soll die Einführung gemeinsamer Grundsätze für die Länderdeckungs politik Wettbewerbsverzerrungen vermindern. Eine derartige Harmonisierung der Systeme war ja ursprünglich schon während der Übergangszeit lt. Artikel 112 EG-V vorgesehen.

Um die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Exporteure auf internationalem Niveau aufrecht erhalten zu können, müssen bei der Harmonisierung der Ausfuhrförderungssysteme gleichartige Systeme oder Programme in anderen OECD-Ländern (vor allem USA und Japan) berücksichtigt werden. Das jüngste Ergebnis der Arbeit der Kommission in diese Richtung stellt ein Richtlinienentwurf vom 13.07.1994 zur Harmonisierung der wichtigsten Bestimmungen über die Exportkreditversicherung zur Deckung von mittel- und langfristigen Geschäften dar, auf den in der Folge noch näher eingegangen wird.

Zunächst hatte eine Arbeitsgruppe für mittel- und langfristige Exportkreditversicherung Vorschläge⁷⁵ zur Vereinheitlichung der Exportkreditversicherungssysteme im nicht marktfähigen Bereich unterbreitet.

Die Arbeitsgruppe unter der Leitung vom Mme Tuffrau befaßte sich vor allem mit den Hauptbestandteilen einer Garantie, dem Prämiensystem und mit der Deckungspolitik. Das Ziel der Arbeitsgruppe bestand darin, gemeinsame Leitlinien für die Anwendung von mittel- und langfristigen Exportkreditversicherungen auszuarbeiten.

Die Leitlinien sollen für staatlich unterstützte, mittel- und langfristige Exportkreditversicherung Geltung erlangen, wobei unter mittel- und langfristige eine Periode von mehr als 24 Monaten zu verstehen ist. Die Vorschläge wurden so gestaltet, daß sie leicht in ein bestehendes System eines Exportkreditversicherers aufgenommen werden können. Es sollen jedoch nur solche Bereiche harmonisiert werden, in denen eine einheitliche Anwendung innerhalb der EU aus Wettbewerbsgründen notwendig erscheint. Daher wurde versucht, Managementaspekte auszunehmen bzw. Entscheidungsspielräume zu belassen. Die Anwendung der Leitlinien soll flexibel erfolgen, d.h. anstelle von fixen, bindenden Bestimmungen wurden für viele Punkte Minima und Maxima vorgeschlagen. Außerdem hatte man Deckungsbedingungen von Nicht-EU-Konkurrenten zu beachten, denn es sollte vermieden werden, daß EU-Versicherer Marktanteile an Konkurrenten außerhalb der Union, alleine aus Gründen der Deckungspolitik, verlieren.

Die ausgearbeiteten Leitlinien enthalten Regelungsvorschläge für folgende Bereiche:

- (1) Beurteilung von Länderrisiken,
- (2) Prämiensystem,
- (3) Länderdeckungspolitik.

(1) Beurteilung von Länderrisiken

Die einheitliche Beurteilung der Länderrisiken nimmt eine wichtige Rolle bei der Übernahme eines Exportkreditversicherungsgeschäftes ein. Alle Exportkreditversicherer innerhalb der EU differenzieren die Höhe der verrechneten Prämie nach Risikokategorien für Länder. Da die Anzahl der Risikokategorien zur Zeit sehr stark zwischen den einzelnen Exportkreditversicherern variiert, erscheint eine einheitliche Regelung notwendig. Man

⁷⁵ Tuffrau: Aide Memoire 2/93, Second and final report from the "Medium term" Experts Group, 22. Juni 1993 sowie Aide Memoire 7/92, Interim report from the "Medium term" Experts Group, 4. Mai 1992.

schlägt hier eine Einteilung in sechs Risikokategorien vor, die nach der Gewichtung folgender Kriterien vorgenommen wird:⁷⁶

Zahlungsgewohnheiten eines Landes,

finanzielle Situation eines Landes (Auslandsverschuldung, Währungssituation),

wirtschaftliche Situation (Wachstumspotential etc.),

politische Situation.

Aufgrund der Gewichtung und Kombination der einzelnen Kriterien erfolgt die Zuordnung zu einer der Risikokategorien. Eine Expertengruppe wird dieses System laufend beobachten und eventuell notwendige Anpassungen vornehmen.

(2) Prämiensystem

Bei der Harmonisierung der Prämiensysteme müssen in erster Linie die Faktoren, die für die Festlegung der Prämie relevant sind, untersucht werden. Die Arbeitsgruppe hat folgende Faktoren herausgearbeitet, die für die Berechnung der Höhe der Prämie vornehmlich herangezogen werden:⁷⁷

- Länderrisiko (Bei der Deckung eines Risikos wird für jede Länderrisikokategorie ein unterschiedlicher Prämiensatz verrechnet.)
- Käuferrisiko (Die Prämie variiert je nach Status und Qualität des Käufers oder eines Garantiegebers; eine Unterscheidung wird auch in öffentliche und private Käufer vorgenommen.)
- Art und Dauer des Risikos (Hier wird zwischen Produktions- und Kreditrisiko unterschieden, wobei Schadensfälle bei der Produktion i.d.R. wesentlich seltener auftreten.)
- Deckungskategorie (Die Prämie wird unterschiedlich berechnet, je nachdem, ob politische und/oder kommerzielle Risiken gedeckt werden, wobei auch einzelne Risikotatbestände von der Deckung ausgenommen werden können.)
- Verbesserung von Risiken (Ein Risiko kann z.B. durch eine Garantie, Einrichtung von Treuhandkonten außerhalb des Landes des Versicherten, Mitfinanzierung durch eine internationale Finanzinstitution, etc. verbessert werden, was sich auch auf die Höhe der Prämie auswirkt.)

⁷⁶ Tuffrau: AM 2/93, 12.

⁷⁷ Tuffrau: AM 2/93, 14.

Diese Faktoren werden in einer Methode zur einheitlichen Prämienberechnung⁷⁸ kombiniert. Die errechneten Prämienätze sind als Untergrenzen zu verstehen.

Neben der Berechnung der Höhe der Prämie wurden auch einheitliche Regelungen betreffend der Berechnungsbasis sowie der Zahlungsmodalitäten der Prämie festgelegt.

Man hat sich deshalb für ein flexibles Prämiensystem mit Untergrenzen ausgesprochen, da auch individuelle Faktoren jedes Exportkreditversicherers, wie z.B. die Zusammensetzung des Portfolios, Risikokonzentration für bestimmte Länder oder Unternehmen, individuelle Erfahrungen bei Zahlungsgewohnheiten, finanzielle Ziele, unterschiedliche Meinung bei einzelnen Länderrisiken, etc., die endgültige Prämie beeinflussen.

(3) Länderdeckungs politik

Die Deckungs politik eines öffentlichen oder öffentlich unterstützten Exportkreditversicherungsunternehmens hängt nicht nur von ökonomischen Erwägungen ab, sondern wird vielfach vom Staat mitbestimmt. Dabei spielen politische Aspekte, bilaterale Beziehungen, nationale Interessen oder außenpolitische Faktoren eine große Rolle⁷⁹. Ein wichtiger Ansatzpunkt für die Deckungs politik in bezug auf ein Land bleibt nach wie vor die Beurteilung des jeweiligen Länderrisikos, wie es vorher dargestellt wurde. Ebenso gewichtig ist die spezifische Position eines Exportkreditversicherers (Risikosituation, Portfolio, Finanzlage, Budgetrestriktionen), weshalb die Arbeitsgruppe lediglich Leitlinien für eine generelle Länderdeckungs politik vorgeschlagen hat. Es werden danach zunächst die einzelnen Länder den sechs verschiedenen Länderrisikokategorien zugeordnet. Für Länder in der Kategorie 1 (geringstes Risiko) wird eine völlig freie Deckungs politik vorgeschlagen, während für die Länderkategorie mit dem höchsten Risikoniveau von einer Deckung abgegangen wird. Hier kann nur in Ausnahmefälle eine Risikoversicherung erfolgen, und zwar dann, wenn eine Verbesserung des Risikos, z.B. durch die Mitfinanzierung einer internationalen Finanzinstitution, erreicht werden kann. Für die restlichen Risikokategorien (2 bis 5) bestimmt sich die Deckungs politik aus dem objektiven Länderrisiko und den individuellen Faktoren eines Versicherers.

Um die Effektivität der Leitlinien zu gewährleisten, erscheint es unerlässlich, das System selbst sowie die Bedingungen unter denen es angewendet

⁷⁸ Vgl. dazu Anhang II-3 des Appendix II des Mitteilungsvorschlages, KOM(94) 297 endg. vom 13.07.1994.

⁷⁹ Tuffrau: AM 2/93, 24.

wird, ständig zu überwachen und bei Bedarf an die aktuellen Gegebenheiten anzupassen. Zusätzlich sollten die Deckungskonditionen von Exportkreditversicherern außerhalb der Union an Nichtmitgliedstaaten beobachtet werden, um den Aspekt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit nicht aus den Augen zu verlieren. Auch fehlen bisher einheitliche Regelungen betreffend kurzfristiger politischer Risiken, da diese weder dem Marktbereich der Exportkreditversicherung angehören (nur kommerzielle Risiken), noch dem mittel- und langfristigen Bereich.

Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe auf dem Gebiet der mittel- und langfristigen Exportkreditversicherungen stellt eine sachlich fundierte Grundlage für die Harmonisierung der mittel- und langfristigen Exportkreditversicherung dar. Auf ihrer Arbeit basiert der jüngste Richtlinienentwurf der Kommission zu dieser Problematik.

5.4.2. Richtlinienvorschlag zur Harmonisierung der wichtigsten Bestimmungen über die Exportkreditversicherung zur Deckung mittel- und langfristiger Geschäfte⁸⁰

Mit diesem Richtlinienentwurf, der im großen und ganzen auf den Ergebnissen der Arbeitsgruppe basiert, schlägt die Kommission eine erste Reihe von Grundsätzen zur Harmonisierung der mittel- und langfristigen Exportkreditversicherung vor, die einen Kompromiß zwischen den Interessen der Exporteure, den Bedürfnissen der Mitgliedstaaten und den internationalen Verpflichtungen darstellt.

Der Richtlinienvorschlag stützt sich auf Artikel 113 EG-V und soll - im Unterschied zur kurzfristigen Exportkreditversicherung, wo der Schwerpunkt in der Beihilfenvermeidung liegt - in erster Linie einen Beitrag zur gemeinsamen Handelspolitik darstellen. Insbesondere bei der Abdeckung politischer Risiken werden nach wie vor Beihilfenelemente aufrecht erhalten.

Die Harmonisierung soll die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen öffentlichen oder öffentlich unterstützten Kreditversicherern der Mitgliedstaaten, mit dem vorrangigen Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Ausfuhren der Gemeinschaft nach Drittlandsmärkten zu erhalten bzw. auszubauen, verbessern. Die Harmonisierung ist auch deshalb notwendig, damit die Exportpolitik auf einheitlichen Grundsätzen beruht und der Wettbewerb zwischen den Unternehmen der Gemeinschaft nicht verzerrt wird.

Gemäß des Richtlinienentwurfs sind bei der Abwicklung eines Exportkreditversicherungsgeschäftes bestimmte Modalitäten einzuhalten, die in den

⁸⁰ KOM(94) 297 endg. vom 13.07.1994

Anhängen zur Richtlinie näher ausgeführt werden. Wünscht ein Mitgliedstaat eine Abweichung von diesen Vorschriften, so muß er dies unverzüglich seinen Handelspartnern notifizieren und es wird ein Konsultationsverfahren eingeleitet.

Der Anwendungsbereich der Regelungen bezieht sich auf Exportgeschäfte mit öffentlichen oder privaten Käufern bzw. Kreditnehmern, die eine Kredittilgungsdauer von mindestens 24 Monaten aufweisen. Weitgehend ausgenommen von der Richtlinie sind Dienstleistungen und Geschäfte mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen.

Der Regelungsbereich des Richtlinienvorschlages in vier Annexen umfaßt:

- Annex A: Gemeinsame Grundsätze für die Deckungsmerkmale
- Annex B: Gemeinsame Grundsätze für die Festlegung von Entgeltsystemen
- Annex C: Gemeinsame Grundsätze für die Festlegung der länderbezogenen Deckungspolitik
- Annex D: Verfahren für Konsultation, Mitteilung und Abweichung.

(1) Annex A: Gemeinsame Grundsätze für die Deckungsmerkmale

Die gemeinsamen Deckungsmerkmale beziehen sich auf die Deckung, die Finanzinstituten für Kredite gewährt wird, die im Rahmen von Besteller- und Lieferkreditvereinbarungen mit öffentlichen oder privaten Käufern als Kreditnehmer abgeschlossen werden. Genauer spezifiziert werden hierbei etwa die Haftungsbedingungen, der Deckungsumfang, die Einbeziehung ausländischer Zulieferungen, Selbstbehalte, etc.

(2) Annex B: Gemeinsame Grundsätze für die Festlegung von Entgeltsystemen

Alle öffentlich unterstützten Kreditversicherer der Gemeinschaft werden verpflichtet, ihr Versicherungsentgelt nach gemeinsamen Grundsätzen auszurichten. Es erfolgt hierbei eine Staffelung der Entgeltsätze nach dem Status des Käufers (öffentlich oder privat), nach vorhandenen risikomindernden Garantien, nach Länderrisiko sowie Risikodauer und Bemessungsgrundlage für die Deckung. Die Entgeltsätze werden dabei zumeist in Form von Mindestsätzen festgelegt.

(3) Annex C: Gemeinsame Grundsätze für die Festlegung der länderbezogenen Deckungspolitik

Eine gemeinsam erstellte Länderklassifikation regelt, ob und zu welchen Konditionen Deckung für ein bestimmtes Land gewährt werden kann. Neben dem maximal zulässigen Anteil einer Risikogruppe am Gesamtbligo

eines Kreditversicherers werden auch spezifische Deckungskonditionen für ein Land bestimmt. Diese können Verpflichtungen wie z.B. eine Zahlungsgarantie der Zentralbank, ein unwiderrufliches Dokumentenakkreditiv oder eine Bankgarantie, die Herabsetzung der Deckungsquote, die Begrenzung auf bestimmte Wirtschaftszweige, etc. enthalten. Für Länder der höchsten Risikostufe kann nur aus politischen Gründen in bestimmten Fällen Deckung gewährt werden.

(4) Annex D: Verfahren für Konsultation, Mitteilung und Abweichung

Aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist ein Abweichen von den gemeinsamen Grundsätzen im Einzelfall möglich. Wenn ein Mitgliedstaat von dieser Ausnahmeregelung Gebrauch macht, so muß er dies seinen Partnern vorher - je nach Art und Bedeutung der Abweichung - zur Kenntnisnahme bzw. Stellungnahme notifizieren. Wichtig erscheint hierbei, daß eine Notifikation zwecks Stellungnahme den Mitgliedstaat ermächtigt, die Abweichung vorläufig anzuwenden.

Zur Durchführung der Richtlinie ist ein Verwaltungsausschuß vorgesehen, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammensetzt. Der Ausschuß entscheidet auch über die Durchführung von Abweichungen. Weitere Aufgaben dieses Gremiums sind die Erarbeitung von gemeinsamen Modellen zur Bewertung des Länderrisikos, zur Festsetzung des Mindest- und des Referenzentgeltsatzes; die Aufstellung von Grundsätzen zur Bewertung des Käufer- und Fabrikationsrisikos sowie die Erstellung einer Liste internationaler oder nationaler Finanzinstitute, deren Teilnahme als länderrisikomindernd angesehen wird. Die Kommission erläßt auf dieser Basis Maßnahmen, die unmittelbar gelten. Im Fall von Unstimmigkeiten zwischen Mitgliedstaaten und Kommission kann der Rat innerhalb eines Monats mit qualifizierter Mehrheit entscheiden.

Da jedoch der angesprochene Bereich der Ausfuhrkreditversicherung sehr sensibel in bezug auf die Außenwirtschaftspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten ist, konnte man sich bisher noch nicht dazu entschließen, den vorliegenden Richtlinienentwurf in Geltung zu setzen.

5.5. Staatlich geförderte Exportkredite

Diese Form der Beihilfe⁸¹, d.h. die Vergabe von zinsgünstigen Krediten generell, spielt insbesondere in Ländern wie Dänemark, Frankreich und Luxemburg eine gewichtige Rolle⁸². Es ist anzumerken, daß diese Förde-

⁸¹ Vgl. 4.3.

⁸² Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1), Dritter Bericht, 19.

rungsform von den Mitgliedstaaten zwar oft gemieden wird, da sie das Staatsbudget stark belastet, weil die für diese Kredite benötigten Bruttohaushaltsmittel weit höher liegen als das Beihilfenelement dieser Form der Intervention. Trotzdem spielen geförderte Kredite bei Exporten eine wichtige Rolle, da die Anbieter bei der Gestaltung der Finanzierung eines Geschäftes zunehmend eingebunden werden. Wenn also ein Anbieterland einen günstigen Kredit bzw. attraktive Finanzierungsbedingungen für den Auftrag bereitstellen kann, hat es Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Anbietern, die über keine gleichartigen Konditionen verfügen. Da auf staatlich geförderte Exportkredite zugunsten von Drittstaaten auf lange Sicht aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit nicht verzichtet werden kann, kommt ein absolutes Beihilfenverbot bei Exporten in Drittstaaten - ähnlich wie bei der mittel- und langfristigen Exportkreditversicherung - noch nicht in Frage. Diese Materie kann nur im multilateralen Rahmen geregelt werden, um für alle Beteiligten gleiche Voraussetzungen zu schaffen. Daher wird ein Abbau der Beihilfenelemente bei geförderten Exportkrediten weiterhin im Rahmen der aktiven Mitarbeit der EU bei der Gestaltung des OECD-Übereinkommens über Leitlinien auf dem Gebiet öffentlich unterstützter Exportkredite⁸³ verfolgt. Diese Leitlinien wurden durch eine Entscheidung des Rates⁸⁴ nunmehr für unbestimmte Zeit verlängert. Es wird von der Kommission toleriert, daß im Rahmen des OECD Consensus Beihilfen vergeben werden. Verhandlungen innerhalb der OECD zur Anpassung bzw. Verbesserung der Leitlinien werden fortgesetzt. Man versucht jedoch, eine verstärkte Anwendung der Referenzzinssätze (CIRR) zu erreichen, wobei man bemüht ist, sicherzustellen, daß die CIRR-Sätze die Marktkonditionen so gut wie möglich widerspiegeln. Dies soll durch eine neue Berechnungsmethode ermöglicht werden, bei der in stärkerem Maße die langfristigen Marktzinssätze wiedergegeben und die Abschaffung, der auf Sonderziehungsrechten (SZR) bezogenen Zinssätze erreicht wird, da letztere in keinem Zusammenhang mit der Höhe der Zinssätze für die einzelnen Devisen stehen⁸⁵. Trotzdem werden, solange das aktuelle System des Consensus gültig ist, Exportbeihilfen bei Krediten weiterbestehen. Manche OECD-Länder (u.a. auch EU-Mitgliedstaaten) wenden traditionell beträchtliche Geldmittel zur Subventionierung von Zinssätzen auf das niedrigste mögliche Niveau auf, während andere Staaten sich damit begnü-

⁸³ ABl. L 44 vom 22.2.1993.

⁸⁴ Entscheidung vom Dezember 1992, ABl L 44 vom 22.2.1993.

⁸⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (4): XXVII. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1993, Brüssel 1994, 334.

gen, Zinssätze soweit zu stützen, um Konditionenunterschiede zu anderen Staaten auszugleichen.

Jüngste Entwicklungen haben gezeigt, daß einige Staaten Kredite für Entwicklungshilfe massiv zur Förderung ihrer nationalen Exporte einsetzen. Diese Entwicklungshilfekredite sind i.d.R. gebundene Kredite, d.h. mit den zur Verfügung gestellten Mitteln müssen wiederum Waren aus dem Land des Kreditgebers gekauft werden. Meistens profitieren bestimmte Länder und Sektoren von gebundener Entwicklungshilfe, wobei oft beträchtliche Wettbewerbsverzerrungen auftreten können. Die Kommission versucht dieses Problem ebenfalls im Rahmen der OECD durch erhöhte Disziplin und Transparenz im Entwicklungshilfebereich zu lösen.

Eine Möglichkeit daraus entstehende innergemeinschaftliche Wettbewerbsverzerrungen in den Griff zu bekommen, wäre, daß Entwicklungshilfemittel eines Mitgliedslandes auch dazu verwendet werden könnten, Waren und Leistungen aus allen übrigen Mitgliedstaaten zu beziehen.

5.6. Sonstige Maßnahmen

Neben der geförderten Exportkreditversicherung bzw. Exportkreditfinanzierung gibt es eine Reihe weiterer Maßnahmen, die das Ziel einer mengen- bzw. erlösmäßigen Steigerung des Exportgeschäftes verfolgen. Zu diesen - oft als Exportförderung i.w.S. bezeichneten - Maßnahmen zählen vor allem Informations-, Beratungs-, Trainings- und Marketingmaßnahmen (Gemeinschaftswerbung im Ausland, Teilnahme an Auslandsmessen, Marktstudien, etc.), die zur Verbesserung des Export-Know-Hows bzw. der Exportfähigkeit beitragen. Diese und ähnliche Maßnahmen fördern den Export nur indirekt und beziehen sich nicht unmittelbar auf die effektive Ausfuhrfähigkeit.

Da die EU der Verbreitung von Wissen und Fähigkeiten für die Aufrechterhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einen hohen Stellenwert beimißt, ist die Kommission daran gegangen, einen Beihilfenrahmen für sog. "Soft Aids"⁸⁶ (d.s. Förderung von Training, Beratung und anderen unterstützenden Dienstleistungen) auszuarbeiten, der jedoch bis dato noch nicht verabschiedet werden konnte, da man sich nicht auf eine Änderung der Definition von Klein- und Mittelbetrieben einigen konnte.

Der Zweck dieser Kommissionsmitteilung wäre die Festlegung der Kommissionspolitik bei derartigen Beihilfemaßnahmen, wie sie zum Teil jetzt schon praktiziert wird. Ein von der Kommission 1994 ausgearbeiteter Entwurf enthält vorerst eine Abgrenzung von Soft Aid zu Betriebs- und In-

⁸⁶ Vgl. 4.4.

vestitionsbeihilfen. Diese Abgrenzung erscheint deshalb sehr wichtig, da für Betriebs- und Investitionsbeihilfen strengere Beurteilungsprinzipien angewendet werden. Eine weitere Differenzierung zwischen Soft Aid und generellen Maßnahmen, die allgemein zugänglich sind und daher keine Beihilfen im Sinne von Artikel 92 EG-V darstellen, hat ebenso zu erfolgen. Staatliche Beihilfen enthalten im Gegensatz zu generellen Maßnahmen regelmäßig eine Umverteilung von staatlichen Mitteln zugunsten von bestimmten Unternehmen oder Industriezweigen.

Des weiteren muß festgelegt werden, bis zu welchem Ausmaß Soft Aid zur Verbesserung von Marketing- und Exportfähigkeit (z.B. Teilnahme an Handelsmessen) eingesetzt werden kann.

Der Rahmen enthält im Anhang eine exemplarische Aufzählung von Maßnahmen, für die Soft Aid gewährt werden kann oder nicht. Hier werden u.a. explizit Dienstleistungen genannt, die einen einmaligen Bedarf an neuestem Wissen, an Gutachten, Ausbildung oder stärkerer Eignung entsprechen und nicht gesetzlich vorgeschrieben sind. Solche Dienstleistungen können sich u.a. auf die Bereiche Marketing, Ausfuhrgeschäfte, Marktinformationen, Marktforschung zum Zwecke der Diversifizierung oder Investitionen beziehen. Weiters zu nennen sind Beihilfen an Gruppen von Unternehmen, Verbände und öffentliche oder halböffentliche Stellen für die Bereitstellung flankierender Dienstleistungen. Sie alle fallen unter den Begriff "Soft Aid".

Nicht unter den Begriff fallen regel- oder routinemäßige und/oder gesetzlich vorgeschriebene Dienstleistungen (inklusive Ausfuhrdienstleistungen) sowie gemeinschaftlich, möglicherweise durch gemeinsame Einrichtungen, erbrachte Dienstleistungen für Absatz, Vertrieb und Ausfuhr.

Mit der Definition von generellen Merkmalen ist ebenso eine Einordnung des Soft Aid Bereichs möglich. Der Kommissionsentwurf zählt hierzu folgende Charakteristika auf:

- Transfer von Wissen, Information und Rat, um die Konkurrenz- bzw. Leistungsfähigkeit eines Unternehmens zu verbessern,
- die Beseitigung von Problemen außerhalb des normalen Geschäftsverkehrs bzw. die Aktualisierung von Fachwissen, Training, etc. (Routinemaßnahmen werden ausgeschlossen),
- relativ geringe Ausgaben, sodaß die Beihilfenintensitäten höher sein können,

- die Maßnahmen werden freiwillig⁸⁷ durchgeführt und erzielen keine unmittelbare Rendite.

Was den Anwendungsbereich von Soft Aid betrifft, so ist dieser grundsätzlich auf Klein- und Mittelbetriebe beschränkt, wobei eine großzügigere Definition von KMU als im Gemeinschaftsrahmen für KMU vorgenommen wird. Demnach soll die Gewährung von Soft Aid für KMU mit bis zu 500 Arbeitnehmern möglich sein. Die Beihilfenintensität kann die im KMU-Rahmen festgesetzten 50 % übersteigen. In regionalen Fördergebieten können auch größere Firmen bis hin zum regionalen Fördersatz Soft Aids erhalten.

6. Zusammenfassung und Beurteilung der Tätigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Ausfuhrförderung

6.1. Ausfuhrförderung innerhalb der EU und gegenüber Drittstaaten

In den einzelnen Bereichen der Exportförderung werden von der Kommission unterschiedliche Strategien verfolgt. Klargestellt wurde, daß Exportbeihilfen unter Artikel 92 EG-V fallen, sowohl wenn sie für die Ausfuhr in andere Mitgliedstaaten gewährt werden, als auch, wenn sie Exporten in Drittländern zugute kommen. Ausfuhrbeihilfen in Länder außerhalb der Union können sich mittelbar auf den Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft auswirken und sind daher ebenso an den Kriterien des Artikels 92 EG-V zu messen, wenn eine solche Auswirkung nachgewiesen werden kann.

Wenn man die Position der EU in bezug auf Ausfuhrförderungen analysiert, ist neben der betriebswirtschaftlich relevanten Unterscheidung nach der Fristigkeit, also jedenfalls auch eine Differenzierung in innergemeinschaftliche Ausfuhrbeihilfen und solche in Drittstaaten vorzunehmen.

Beihilfen für Ausfuhren nach anderen Mitgliedstaaten werden von der EU-Kommission als besonders wettbewerbsverzerrend eingestuft und sind daher streng verboten, wobei Verstöße - ungeachtet in welcher Form sie vorkommen - von der Kommission regelmäßig aufgegriffen werden. Dies war z.B. bei einem Vorzugsrediskontsatz für Ausfuhren, bei vergünstigten Exportkrediten im innergemeinschaftlichen Handel, subventionierten Werbekampagnen in andere Mitgliedstaaten, Kostensteigerungs- und Wechselkursrisikogarantien, Steuerermäßigungen für ausländische Niederlassungen sowie Steuerrückerstattung bei Ausfuhren, zinsvergünstigte Dar-

⁸⁷ Ausnahme: Umwelt- und Energiebilanzen, die zwingend sein können.

lehen ausschließlich für Unternehmen, die ihre Ausfuhren steigerten, etc.⁸⁸ der Fall. Eine Ausnahme stellt der Bereich der innergemeinschaftlichen Exportkreditversicherung dar, wo die Kommission bisher nicht konsequent eingegriffen hat. Hier muß jedoch mit einer Änderung der Kommissionspraxis gerechnet werden, zumal die Verabschiedung einschlägiger Rechtsakte zu diesem Bereich (Mitteilungsentwurf zur Anwendung des Artikels 92 und 93 auf die Exportkreditversicherung, Richtlinienentwurf zur Harmonisierung der wichtigsten Bestimmungen über die Exportkreditversicherung zur Deckung mittel- und langfristiger Geschäfte) nicht in naher Zukunft erwartet werden kann. Eher positiv eingestellt ist man in der EU-Kommission gegenüber Maßnahmen für Unternehmensberatung und Ausbildung, um die Exportfähigkeit insbesondere von Klein- und Mittelbetrieben zu steigern, da solche Beihilfen in den Bereich der sogenannten „Soft Aids“ fallen und die wettbewerbsverzerrende Wirkung eher gering einzustufen ist.

Bei den Ausfuhrbeihilfen zugunsten von Drittstaaten ist die Position der EU viel unklarer. Es kann zwar nicht bestritten werden, daß Artikel 92 zusammen mit Artikel 112 EG-V auch auf Ausfuhrbeihilfen für Exporte in Drittstaaten anwendbar ist, jedoch ist die Vorgangsweise der Kommission gegen solche Ausfuhrbeihilfen eher sporadisch⁸⁹. Der Grund dafür dürfte in der Gefahr liegen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Gemeinschaftsunternehmen bei einem zu strikten Vorgehen im Bereich der Ausfuhrbeihilfen gegenüber Konkurrenten aus anderen Ländern (insbesondere USA und Japan) zu schwächen. Zudem ist bei Drittlandsbeihilfen der Nachweis einer Auswirkung auf den innergemeinschaftlichen Handel aufgrund ihrer Mittelbarkeit oft kaum oder schwer zu erbringen.

Man muß hier also ein gewisses Niveau an staatlicher Unterstützung, das sehr wohl Beihilfenelemente im Sinne des Artikel 92 EG-V enthält, akzeptieren, da den Handelspartnern auf dem Weltmarkt ebenfalls solche staatlichen Exportförderungsmaßnahmen zur Verfügung stehen. Versuche, die Beihilfenniveaus in diesem Bereich zu senken, können daher vernünftigerweise nicht allein auf Gemeinschaftsebene, sondern nur auf internationaler Ebene unternommen werden.

⁸⁸ Vgl. Rawlinson Francis.: Staatliche Beihilfen, in: Lenz Carl Otto (Hrsg.): Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, Köln et. al. 1994, 561.

⁸⁹ Rawlinson, 562.

Im Bereich der geförderten Exportfinanzierung konnte im Rahmen des OECD-Consensus-Abkommens⁹⁰ (zuletzt Helsinki V Paket 1992) ein gangbarer Weg gefunden werden, die Exportsubventionen in diesem Bereich - wenn auch nicht gänzlich abzuschaffen - wesentlich einzuschränken. Im Bereich der Exportkreditversicherung konnte noch kein derartiges internationales Abkommen erzielt werden. Es gibt zwar einige Ansätze auch hier mehr Transparenz und Übereinstimmung zu schaffen. So besteht seit Herbst 1994 eine Arbeitsgruppe im Rahmen der OECD, die sich mit Fragen der Prämiengestaltung und Risikogewichtung beschäftigt⁹¹. Man versucht anhand von Risikomodellen eine Einschätzung von Risiken zu erreichen. Weiters werden die sogenannten „financial objectives“ - das sind jene Kriterien, die bestimmen, ab welchem Zeitraum ein Exportkreditversicherungssystem zur Selbsttragung fähig sein muß - diskutiert.

Es handelt sich dennoch um eine nach wie vor sehr sensible Materie; dies zeigt sich in den Problemen der EU-internen Bestrebungen einer Regelung für die Exportkreditversicherung, die in der von der Kommission vorgeschlagenen Art und Weise noch nicht von den Mitgliedstaaten akzeptiert wurde. Grundsätzlich verfolgt die EU-Kommission eine zweigleisige Strategie. Bei der mittel- bzw. langfristigen Exportkreditversicherung versucht man per Richtlinie eine Harmonisierung der verschiedenen Systeme zu erreichen, um innergemeinschaftlich gleiche Voraussetzungen für die Durchführung eines Exportgeschäftes zu schaffen. Bei den kurzfristigen Exportkreditversicherungen mit einer Laufzeit bis zu zwei Jahren soll mit der Teilung in marktfähige und nicht marktfähige Risiken eine Grenze für die erlaubte staatliche Tätigkeit in diesem Bereich gezogen werden, d.h. die als marktfähig eingestufteten Risiken dürften dann nur mehr von privaten Anbietern am Exportkreditversicherungssektor versichert bzw. rückversichert werden.

⁹⁰ Österreich wendet das OECD-Abkommen bereits seit seiner Entstehung an, es ist jedoch erst mit dem EU-Beitritt rechtlich verbindlich geworden, da es nicht in nationales Recht transformiert wurde, jedoch in EU-Recht (ABl. L 44 vom 22.02.1993) umgesetzt worden ist. Letzter Vorstoß der Kommission, das Abkommen ins EU-Recht zu transformieren stellt der Vorschlag für eine Entscheidung des Rates für ein Sektorabkommen über Exportkredite für zivile Luftfahrzeuge dar (KOM(95) 336 endg.).

⁹¹ Gespräch mit Dr. Heinz Koch, Bundesministerium für Finanzen am 12. Juni 1995.

6.2. Würdigung der jüngsten Aktivitäten der EU-Kommission im Bereich der Exportkreditversicherung

6.2.1. Mitteilungsentwurf der Kommission über die Anwendung der Artikel 92 und 93 EG-V auf die Exportkreditversicherung

Die Zielsetzung der Mitteilung - Wettbewerbsverzerrungen, die durch staatliche Beihilfen im Bereich der Exportkreditversicherung auftreten, weil staatliche und private Exportkreditversicherer miteinander konkurrieren, zu begegnen - wird weitgehend durch den nunmehr vorliegenden Entwurf der Kommission erfüllt. Das Kriterium der Verfügbarkeit einer privaten Rückversicherung zur Abgrenzung des Marktbereiches erscheint zweckmäßig, da die Bereitstellung von Rückversicherungen durch den Staat zugunsten von privaten Direktversicherungsgesellschaften ebenso geeignet ist, den Wettbewerb gegenüber anderen privaten Anbietern zu verzerren, die keine derartige staatliche Rückversicherung erhalten. Man könnte einwenden, daß die völlige Herausnahme der staatlichen Rückversicherung eine Ungleichbehandlung von öffentlichen Institutionen, die sowohl in der Direkt- als auch in der Rückversicherung tätig sind, zur Folge hat. Die Abschaffung von staatlichen Interventionen im Bereich der marktfähigen Risiken stellt jedoch keine Diskriminierung von staatlich oder staatlich unterstützten Exportkreditversicherern dar, sondern ermöglicht eine Herstellung des Marktgleichgewichtes. Mit dieser strikten Regelung in bezug auf staatliche Rückversicherung soll lediglich verhindert werden, daß die mit dieser Mitteilung angestrebte Liberalisierung des marktfähigen (kurzfristigen) Exportkreditversicherungsgeschäftes über die Hintertür der Rückversicherung unterminiert wird. Öffentlich unterstützte Finanzinstitutionen können ihre Tätigkeit im Marktbereich trotzdem ungehindert fortsetzen, vorausgesetzt, daß jede Art von staatlicher Beihilfe ausgesetzt wird, was aus gesamtwirtschaftlichen Überlegungen durchaus erstrebenswert scheint.

Die eher eng ausgefallene Definition des Marktbereiches (maximal 2 Jahre Laufzeit, Ausnahme aller politischen Risiken) könnte die praktische Relevanz der Mitteilung mindern. Da der Markt ständig Schwankungen unterliegt, kann es rasch zu Veränderungen im Angebot der Risikodeckung kommen. Die effiziente Umsetzung der geplanten Regelungen wird daher stark von der Reaktionsgeschwindigkeit der Kommission bzw. den Mitgliedstaaten bei der Überprüfung der Definition des Marktbereiches abhängen. Es bleibt zu hoffen, daß in diesem Bereich ausreichend Flexibilität vorhanden ist.

Den Befürchtungen jener Länder mit einem geringen privaten Angebot an Ausfuhrdeckungen wurde mit der Implementierung der „escape clause“ entgegengekommen. Diese Befreiungsklausel sieht vor, daß, wenn in einem

Land die Deckung gewisser Risiken des Marktbereiches nicht verfügbar ist, diese vorübergehend von staatlichen oder staatlich unterstützten Versicherern in den nicht marktfähigen Bereich übertragen werden können. Diese Bestimmung sollte ausreichend Schutz gewähren, um Situationen zu überbrücken, in denen temporär nicht genügend Versicherungs- bzw. Rückversicherungskapazität vorhanden ist.

Zur Problematik der KMU ist zu bemerken, daß entgegen der Befürchtungen einiger nordischer Staaten, keine gesonderten Bestimmungen notwendig erscheinen. Sollte es generelle Probleme bei der Risikodeckung für KMU geben, so kann auch hier die Befreiungsklausel in Anspruch genommen werden. Es wird hier die Meinung der Kommission geteilt, daß ein allgemeiner Freibrief für KMU, der die langfristige Wettbewerbsfähigkeit nur beeinträchtigen würde, zu meiden ist.

Es verbleibt zu bemerken, daß durch die völlige Herausnahme der nicht marktfähigen Risiken vom Anwendungsbereich der Mitteilung weiterhin ein wichtiger Bereich ungeregt bleibt.

6.2.2. Richtlinienvorschlag zur Harmonisierung der wichtigsten Bestimmungen über die Exportkreditversicherung zur Deckung mittel- und langfristiger Geschäfte⁹²

Auch auf dem Gebiet der mittel- und langfristigen Exportkreditversicherung besteht dringender Regelungsbedarf. Um die Wettbewerbsverzerrungen, die durch unterschiedliche Systeme hervorgerufen werden, in den Griff zu bekommen, sollte eine baldige Harmonisierung erfolgen. Man darf nicht übersehen, daß der Spielraum für Wettbewerbsverletzungen durch staatliche Beihilfen hier aufgrund der fehlenden privaten Konkurrenz viel größer scheint.

Mit dem Richtlinienvorschlag vom 13.07.1994 will die Kommission die Regelungslücke in diesem Bereich schließen, wobei anders als bei der kurzfristigen Exportkreditversicherung lediglich eine Harmonisierung, nicht eine Privatisierung, der bestehenden unterschiedlichen Systeme angestrebt wird. Das vorrangige Ziel besteht darin, Wettbewerbsverzerrungen zwischen Exporteuren zu verhindern, die sich aus den unterschiedlichen Ausfuhrkreditmöglichkeiten der einzelnen Mitgliedstaaten ergeben⁹³ und die Wettbewerbsfähigkeit der Ausfuhren der Gemeinschaft gegenüber Drittlandsmärkten zu erhalten und zu stärken. Die vorgeschlagene Richtlinie

⁹² KOM(94)297 endg. vom 13.07.1994

⁹³ Der Binnenmarkt 1994 - Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM(95)238 endg. vom 15.06.1995, 106.

sieht gemeinsame Grundsätze für Sicherheiten und Prämien vor und sorgt für ein bestimmtes Maß an Transparenz in der Deckungspolitik.

Der Richtlinienvorschlag wurde im Hinblick auf die Verpflichtungen des Artikel 112 bzw. 113 EG-V erarbeitet und stellt demgemäß in erster Linie einen Beitrag zur Gestaltung der gemeinsamen Handelspolitik dar. Die Gründe für die starken Widerstände der Mitgliedstaaten sind vielfältig, obwohl ein grundsätzlicher Konsens über die Bedeutung der Implementierung gemeinsamer Grundsätze für die Deckungsmerkmale, für die Festlegung von Entgeltssystemen und der länderbezogenen Deckungspolitik besteht.

Einerseits wird die EU-interne Diskussion dieses Bereiches von der politischen Diskussion innerhalb der OECD überlagert. Andererseits hat jedes Mitgliedsland die nationalen Haushaltsvorschriften gegenüber dem Ziel der internationalen Wettbewerbsfähigkeit abzuwägen. Erschwerend hinzu kommt das Problem der technischen Inhalte (Komitologieproblem⁹⁴) des Richtlinienentwurfes betreffend Verfahren zur Konsultation, Mitteilung und Abweichung, etc.⁹⁵. Der Artikel 4 des Richtlinienentwurfes sieht einen Verwaltungsausschuß (Verfahren II lt. Komitologiebeschluß) vor, der Maßnahmen zur Durchführung in den Bereichen Bewertung des Länderrisikos, Festsetzung des Mindest- und des Referenzentgeltsatzes, Bewertung des Käufferrisikos, Fabrikationsrisikos, etc. erlassen kann. Die Kommission kann mit diesem Verfahren, ungeachtet der Stellungnahme des Ausschusses die Durchführungsbestimmungen erlassen.

⁹⁴ Laut Artikel 145 EG-V „überträgt der Rat der Kommission Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die er erläßt.“ Am 13. Juli 1987 erging dazu ein Ratsbeschluß (Komitologiebeschluß) zur Übertragung von Befugnissen an die Kommission zur Durchführung von Vorschriften, der drei Arten von Ausschußverfahren (Beratender Ausschuß, Verwaltungsausschußverfahren, Regelungsausschußverfahren) vorsieht. Siehe ABl. L 197/33 vom 18.07.1987. Beim Verwaltungsausschußverfahren kann die Kommission bei negativer Stellungnahme des Ausschusses Durchführungsmaßnahmen erlassen. Hat der Ausschuß aber keine qualifizierte Mehrheit, kann der Rat binnen eines Monats (hier) oder, falls dies in dem durchzuführenden Rechtsakt des Rates bestimmt ist, binnen maximal drei Monaten mit qualifizierter Mehrheit einen anderslautenden Beschluß fassen. Genauer dazu siehe: Geiger Rudolf: EG-Vertrag - Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, München 1993, 509 ff. Das Komitologieproblem (Ausschüsse und Kommissionen) besteht im gesamten Bereich der staatlichen Beihilfen.

⁹⁵ Vgl. Annex D des Richtlinienentwurfes.

Die meisten Mitgliedstaaten empfinden dieses Verfahren als zu einschränkend bzw. detailliert und kompliziert - dies dürfte wahrscheinlich der Hauptgrund für die zur Zeit unüberwindlichen Widerstände gegen die Verabschiedung der Richtlinie sein.

6.2.3. Exportkredite

Im Bereich der geförderten Exportkredite ist vor allem das OECD-Abkommen über Leitlinien für staatlich geförderte Exportkredite von Bedeutung. Die EU hat dieses Abkommen in das Gemeinschaftsrecht übernommen. Daher ist es für alle Mitgliedstaaten bindend. Das Abkommen selbst stellt lediglich ein „gentlemen's agreement“ dar, gegen das keine wirksamen Sanktionen möglich sind. Diese strengere Bindung der EU an die Leitlinien könnte unter Umständen zu leichten Wettbewerbsnachteilen gegenüber anderen Handelspartnern führen, sollten sich diese nicht exakt an die Regeln des Abkommen halten.

Beihilfen zur Steigerung der Exportleistung vor allem kleiner und mittlerer Unternehmen steht die Kommission positiver gegenüber, wenn sie sich auf die Bereiche Ausbildung, Beratung, Teilnahme an Handelsmessen und ähnliche Aktivitäten beschränken und die effektive Ausfuhrfähigkeit nicht subventionieren. In derartigen Fällen braucht sich die Förderung nicht auf Drittmärkte zu beschränken⁹⁶.

7. Beurteilung des österreichischen Exportförderungssystems im Lichte des EU-Beihilfenrechts

Die EU-Mitgliedschaft bedingt, daß nunmehr zwischen der Ausfuhrförderung in EU-Mitgliedstaaten und im Handel mit Drittstaaten unterschieden werden muß. Während bei Exporten in Drittländern ein gewisses Beihilfenniveau unter Einhaltung der internationalen Subventionsbeschränkungen des GATT und der OECD toleriert wird, sind jegliche Ausfuhrförderungen im innergemeinschaftlichen Handel verboten.

Weiters muß im Bereich der Exportkreditversicherung zwischen dem kurzfristigen Marktbereich - aus dem ein Rückzug staatlicher Institutionen gefordert ist - und den langfristigen nicht marktfähigen Risiken - die weiterhin vom Staat gedeckt werden können - unterschieden werden. Österreich hat auf diese Vorgaben zunächst mit der Übertragung des kurzfristigen Exportkreditversicherungsgeschäftes auf den privaten Markt reagiert. Obwohl die Mitteilung der Kommission, die diesen Bereich regelt, noch nicht verabschiedet ist, werden in Österreich ab 1. Juli 1995 keine Neuverträge mehr in

⁹⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (3), XXIII. Bericht, 299.

diesem Bereich abgeschlossen und bis 1998 erfolgt auch ein Rückzug bei den Rückversicherungen auf dem Gebiet der marktfähigen Risiken. Außerdem wurde in Österreich schon mit der Neugestaltung der Exportgarantieprämien 1991 ein erster Schritt in Richtung stärkerer Berücksichtigung ökonomischer Kriterien und mehr Transparenz getan. Das Ziel des Ersatzes der Einheitsprämie durch je nach Länderrisiko und Bonität gestaffelte Sätze besteht in der Verbesserung der Eigenwirtschaftlichkeit des Verfahrens, wodurch auch mehr Marktkonformität im Sinne der EU sichergestellt ist.

Für eine differenziertere wettbewerbsrechtliche Betrachtung der Instrumente der Exportförderung Österreichs erscheint noch eine weitere Unterscheidung zweckmäßig: Ausfuhrförderung i.e.S. (d.s. Garantien und geförderte Exportkredite zur Durchführung von Exportgeschäften) und Förderung der Auslandsbeteiligung im Dienste der Exportförderung. Die Kommission beurteilt neben der Höhe und Form der Beihilfe u.a. auch die Rahmenbedingungen für den beihilfenbegünstigten Sektor. Unter bestimmten Umständen kann eine geringfügige Beihilfe den Wettbewerb mehr verzerren als eine umfangreiche Beihilfe. Das kann auch als Grund dafür gesehen werden, warum die Exportförderung als besonders sensibler, weil wettbewerbsverzerrender Bereich, u.a. von der de-minimis-Regel ausgenommen ist.

Die Beurteilung der wettbewerbsrechtlichen Aspekte der einzelnen Bereiche zeigt, daß auf dem Gebiet der kurzfristigen Exportkreditversicherung aufgrund der Übertragung in den privaten Sektor keine wettbewerbsrechtlichen Probleme mehr zu erwarten sind, zumal auch die staatlichen Rückversicherungen bis 1998 gekündigt werden. Es stellt sich dennoch die Frage, ob die alleinige Änderung der Praxis der Exportkreditversicherung ohne entsprechende Adaptierung der österreichischen Rechtsgrundlage, die theoretisch eine gemeinschaftsrechtswidrige Beihilfe erlauben würde, ausreicht, um einen EU-konformen Standard zu erreichen? Auch wenn diese Frage zu verneinen ist, wurde von der Kommission bisher keine diesbezügliche Anpassung gefordert.

Bei den langfristigen Exportkreditversicherungen ist deshalb keine Kollision gegen die Beihilfenregelungen zu erwarten, da in diesem Bereich ein gewisses Niveau an Beihilfen erlaubt ist, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft gegenüber Drittstaaten nicht zu gefährden. Weiters werden geförderte Exportkredite bereits seit Jahren gemäß dem OECD-Consensus-Abkommen vergeben. Bei der Einhaltung dieses völkerrechtlich verbindlichen Abkommens kommt es hin und wieder zu Verstößen, gegen die es keine wirklichen Sanktionen (Erklärungsverfahren) gibt. Seit dem Beschluß des Helsinki V Paketes 1992 ist jedoch die Tendenz

zu Verstößen wesentlich im Sinken begriffen. Für Österreich, das die Bedingungen des Abkommens einhält und für das dieses Abkommen seit EU-Beitritt rechtlich verbindlich ist⁹⁷, sind daher in diesem Bereich keine wettbewerbsrechtlichen Probleme zu erwarten, dennoch würde auch hier die österreichische Rechtsgrundlage - sowie auch jene anderer Mitgliedstaaten - theoretisch Verstöße zulassen.

Im Falle der Förderung von Auslandsbeteiligungen mit dem Zweck der Exportförderung besteht die Möglichkeit, daß ein Widerspruch zu den EU-Wettbewerbsregeln auftritt, wenn durch die Förderung von Vertriebs- einrichtungen im innergemeinschaftlichen Handel der Effekt einer mittelbaren Exportförderung erreicht wird. In Österreich könnte dies unter Umständen das ERP-Internationalisierungs-Programm, die BÜRGES Internationalisierungs-Aktion bzw. einige Aktivitäten der Finanzierungsgarantie Gesellschaft (FGG) betreffen, sofern sie innergemeinschaftlich angewendet werden. Diese Beihilfen können zwar zur Zeit als bestehende Beihilfen, die ordnungsgemäß notifiziert wurden, angewendet werden, jedoch ist damit zu rechnen, daß zweckdienliche Maßnahmen von der Kommission erlassen werden bzw. daß es bei Nichtanpassung zu Rückforderungen kommt.

Bei den wichtigsten gesetzlichen Grundlagen und Bedingungen für die österreichische Exportförderung (betrifft i.e.L. das Haftungs- und Finanzierungsverfahren) beziehen sich die letzten Änderungen auf die Novellen zum Ausfuhrförderungsgesetz und Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz sowie die Ausfuhrförderungsverordnung, die hier kurz zusammengefaßt werden.

Die wichtigsten Änderungen des AFG sind die Laufzeitveränderung bis 31.12.2000, die Ausdehnung des Haftungsrahmens auf nunmehr 420 Mrd. ÖS sowie die Möglichkeit der Übernahme einer Wechselbürgschaft für den Aussteller von Wechseln. Die Änderungen beim AFFG betreffen ebenfalls die Ausdehnung der Geltungsdauer, die hier auf den 31.12.2002 erstreckt wurde. Der Haftungsrahmen wurde auf 295 Mrd. ÖS aufgestockt. Eine Neuregelung betrifft die FGG. Es sind nunmehr auch die durch die FGG abgesicherten Auslandsforderungen dann über die Kontrollbank finanzierbar, wenn das politische Risiko nicht versichert ist. Mit der Novellierung vom März 1995⁹⁸ können nun auch Exportgeschäfte, für die ein Kreditversicherer die Haftung übernommen hat, über die Kontrollbank finanziert

⁹⁷ Das OECD-Consensus-Abkommen wurde am 22.3.1993 im Amtsblatt der EU veröffentlicht (ABl. L 44/1993) und ist somit ins Gemeinschaftsrecht transformiert. Für die übrigen Staaten des Abkommens stellt der Consensus nach wie vor ein „gentlemen's agreement“ dar.

⁹⁸ BGBl. Nr. 212 vom 24. März 1995.

werden. Die jüngste Novelle vom Oktober 1995 nennt zusätzlich zur FGG die BÜRGEN, für deren Operationen Haftungen übernommen werden können. Bei der Änderung der AFVO wurden der politische Mindestselbstbehalt mit 5 %⁹⁹ fixiert, die Neudefinition bzw. Präzisierung des politischen Risikos¹⁰⁰ vorgenommen, die Möglichkeit des Prämienabschlages bei wirtschaftlicher Prämie im Einzelfall¹⁰¹ sowie Promessen für Wechselbürgschaften eingeführt und verfahrenstechnische Anpassungen vorgenommen. Diese Maßnahmen sollen vor allem dazu beitragen, die Refinanzierung österreichischer Exporte zu erleichtern bzw. zu erweitern und gleichzeitig zu einer Verbesserung des Systems nach marktwirtschaftlichen Kriterien führen.

Nicht nur der EU-Beitritt zwingt das österreichische Exportförderungssystem zu Anpassungen in diversen Bereichen. Im Regierungsübereinkommen 1994 wurde dieses Thema ebenso aufgegriffen. Die Regierung setzte sich zum Ziel, eine Angleichung des Garantie- und Exportförderungssystems an vergleichbare europäische Staaten sowie die Konzentration der Exportförderungstätigkeit auf wichtige strategische Absatzmärkte zu erreichen. Zur Verwirklichung dieser Vorgaben sollte sich eine Arbeitsgruppe unter Einbindung der Sozialpartner konstituieren, die sich u.a. mit folgenden Problembereichen zu beschäftigen hätte:

- **Verwaltungsvereinfachung im Bereich der Direktdeckungen** (Bei kleineren Geschäften bis zu einem bestimmten Betrag strebt die Kontrollbank eine Selbstentscheidungsgrenze an, wobei das Verfahren unter Einhaltung bestimmter Richtlinien lediglich einer ex-post-Kontrolle der Budgetziele unterliegen soll¹⁰².)

⁹⁹ In der Regel beträgt der Selbstbehalt mindestens 10 % und höchstens 50 % von dem in der Garantieerklärung festgesetzten Höchstbetrag. Beim politischen Risiko kann der Mindestselbstbehalt auch 5 % betragen, wenn es durch ein geringes Risiko gerechtfertigt ist. Diese Möglichkeit besteht derzeit in 24 Ländern; d.s. Staaten, die keine Deckungsbeschränkungen aufweisen. Vgl. Paragraph 4 Absatz 3 AFVO sowie Selden Bettina: Welche Änderungen/Neuerungen bringt die Reform der Ausfuhrförderung und wie können Exporteure sie nutzen?, Vortrag im Rahmen des Seminars: Exportfinanzierung- und -förderung, Institute for International Research, Wien 16 u. 17. Juni 1994.

¹⁰⁰ Vgl. Paragraph 6 Absatz 3, AFVO.

¹⁰¹ Paragraph 14 Absatz 3 Ziffer 1, AFVO.

¹⁰² Gespräch mit Dr. Gerhard Praschak, Oesterreichische Kontrollbank AG, 23. Jänner 1994.

- Verbesserung der Akzeptanz des Verfahrens
- Erhöhung des Automatisierungsgrades (Datennetze, etc.)
- Entbürokratisierung und Beschleunigung des Verfahrens (Auch hier könnte die von der Oesterreichischen Kontrollbank angestrebte Selbstentscheidungsgrenze¹⁰³ zu einer Halbierung der Verfahrensdauer beitragen. Die Dauer vom Antrag bis zur effektiven Deckung ist sehr unterschiedlich. Ein ungefährender Mittelwert für die Verfahrensdauer liegt bei ca. 3 bis 4 Wochen, wobei mehr als die Hälfte der Zeit auf Vorlaufzeiten für die zu befassenden Gremien fällt¹⁰⁴.)

Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß schon vorbeugend im Hinblick auf den Beitritt zur Union zahlreiche Anpassungen und Verbesserungen in Angriff genommen wurden. Außerdem ist die Exportförderung nicht immer im Sinne von staatlichen Beihilfen zu verstehen. Exportförderung kann ebenso gleichbedeutend mit „export promotion“ im Sinne von Unterstützung und nicht Förderung interpretiert werden, wenn z.B. ein bestimmtes Instrumentarium zur Verfügung gestellt wird oder es sich um allgemein zugängliche Maßnahmen im Informationsbereich, etc. handelt. Grundsätzlich entspricht die Praxis der österreichischen Exportförderung zwar dem Standard anderer Mitgliedstaaten und steht mit der Ausnahme von kleinen Bereichen (z.B. Förderung von Vertriebsseinrichtungen im Ausland) in keinem Widerspruch zur Wettbewerbskonzeption der Union, dennoch können aufgrund der österreichischen Rechtslage Verstöße gegen den Art. 92 EG-V nicht vollkommen ausgeschlossen werden.

Für die Zukunft sind jedenfalls weitere maßgebliche Schritte geplant, die zur Weiterentwicklung des Exportförderungssystems im Sinne der wettbewerbspolitischen Ziele der EU und einer markt- und kundengerechten Ausgestaltung des Systems beitragen sollen.

¹⁰³ Beispielsweise verfügt die deutsche HERMES im Massengeschäft über eine solche „financial performance“. Bei Großprojekten wird sich jedoch nichts ändern - hier wird weiterhin ein Beirat zu befragen sein, der eine breite Diskussion der Projekte sicherstellen soll.

¹⁰⁴ Gespräch mit Dr. Patricia Probst, Oesterreichische Kontrollbank AG, 3. Mai 1995.

Literaturverzeichnis

- Abraham F./Couvenberg A./Dewitt G.:* Towards an EC Policy on Export Financing Subsidies: Lessons from the 1980s and Prospects for Future Reform, *The World Economy*, 1/1992, 396-397.
- Bourgeois Jacques:* Handelspolitik, in: Groeben Hans von/Tiesing Jochen/Ehlermann Dieter Klaus (Hrsg.), *Kommentar zum EG-Vertrag*, 4. Auflage, Baden-Baden 1991.
- Callut:* Crédits à l'exportation - l'assurance-crédit et le marché unique 1992, Brüssel 1990.
- Engelhard Johann:* Exportförderung - Exportentscheidungsprozesse und Exporterfolg, Wiesbaden, 1992.
- Geiger Rudolf:* EG-Vertrag - Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, München 1993.
- Grabitz Eberhard (Hrsg.):* EG-Kommentar, 2. Auflage, Stand September 1989.
- Groeben Hans von/Thiesing Jochen/Ehlermann Dieter Klaus (Hrsg.):* Kommentar zum EG-Vertrag, 4. Auflage, Baden-Baden 1991.
- Gumpold Jutta:* Exportförderung und Europäische Integration (II), in: *ecolex*, 4/1993, S 285 - 289.
- Hancher L./Ottwanger T./Slot P.J.:* EC-State-Aids, London et al 1993.
- Henzler R.:* Ausfuhrförderung, in: Seischab /Schwantag (Hrsg.): *Handwörterbuch der Betriebswirtschaft*, Band 1, Stuttgart 1956.
- Kol Jacob:* A framework for the assessment of the effects of export incentives on inter-EC competitiveness, Institut d'études Européennes, Brüssel 1988.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1):* Dritter Bericht über staatliche Beihilfen im verarbeitenden Gewerbe und in einigen weiteren Sektoren in der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel 1992.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2):* Wettbewerbsrecht in den Europäischen Gemeinschaften, Band II: Wettbewerbsregeln für staatliche Beihilfen, Brüssel 1990.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (3):* 6., 7., 16., 17., 20., 21., 22. u. 23. Bericht über die Wettbewerbspolitik, 1976 - 1994.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (4):* XXVII. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1993, Brüssel 1994.
- Lefèvre Dieter:* Staatliche Ausfuhrförderung und das Verbot wettbewerbsverfälschender Beihilfen im EG-Vertrag, Baden-Baden 1977.

- Lenz Carl Otto (Hrsg.):* Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, Köln et al 1994.
- Müller H.:* Die Exportförderung der Bundesrepublik Deutschland in kritischer Sicht, Marburg 1961.
- OECD:* Arrangement on Guidelines for officially supported Export Credits, OECD/GD(92)95, Paris 1992.
- Rawlinson Francis.:* Staatliche Beihilfen, in: Lenz Carl Otto (Hrsg.): Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, Köln et al 1994.
- Schultz/Volz/Weise:* Die Aussenwirtschaftsförderung der wichtigsten Konkurrenzländer Deutschlands, Beiträge zur Strukturforchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Heft 124, Berlin 1991.
- Selden Bettina:* Welche Änderungen/Neuerungen bringt die Reform der Ausfuhrförderung und wie können Exporteure sie nutzen?, Manuskript des Seminars: Exportfinanzierung- und -förderung, Institute for International Research, Wien 16. u. 17. Juni 1994.
- Stewig C.D.:* Staatliche Ausfuhrkreditversicherung im Europäischen Binnenmarkt - nicht marktgängige Risiken, in: EWS, 8/1993, S 237 - 244.
- Tuffrau:* Aide Memoire 2/93, Second and final report form the „Medium term“ Experts Group, 22. Juni 1993 sowie Aide Memoire 7/92, Interim report from the „Medium term“ Experts Group, 4. Mai 1992.
- Vedder Christoph:* Handelspolitik, in Grabitz, Kommentar zum EG-V, 2. Auflage, Stand September 1989.
- Wenig Fritz-Harald:* Staatliche Beihilfen, in: Groeben Hans von/Thiesing Jochen/Ehlermann Klaus Dieter: Kommentar zum EG-Vertrag, 4. Auflage, Baden-Baden 1991.

Bisher erschienene IEF Working Papers

- 1 *Gerhard Fink*, A Schedule of Hope for the New Europe, Oktober 1993.
- 2 *Gerhard Fink* und *Jutta Gumpold*, Österreichische Beihilfen im europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Oktober 1993.
- 3 *Gerhard Fink*, Microeconomic Issues of Integration, November 93.
- 4 *Fritz Breuss*, Herausforderungen für die österreichische Wirtschaftspolitik und die Sozialpartnerschaft in der Wirtschafts- und Währungsunion, November 93.
- 5 *Gerhard Fink*, *Alexander Petsche*, Central European Economic Policy Issues, July 94.
- 6 *Gerhard Fink*, *Alexander Petsche*, Antidumping in Österreich vor und nach der Ostöffnung, November 94.
- 7 *Fritz Breuss* and *Karl Steininger*, Reducing the Greenhouse Effect in Austria: A General Equilibrium Evaluation of CQ-Policy-Options, March 95.
- 8 *Franz-Lothar Altmann*, *Wladimir Andreff*, *Gerhard Fink*, Future Expansion of the European Union in Central Europe, April 95.
- 9 *Gabriele Tondl*, Can EU's Cohesion Policy Achieve Convergence?, April 95.
- 10 *Jutta Gumpold*, Nationale bzw. gesamtwirtschaftliche Effekte von Beihilfen - insbesondere Exportbeihilfen, April 95.
- 161 *Gerhard Fink*, *Martin Oppitz*, Kostensenkungspotentiale der Wiener Wirtschaft - Skalenerträge und Kostendruck, August 95.
- 12 *Alexander Petsche*, Die Verfassung Ungarns im Lichte eines EU-Beitritts, September 95.
- 13 *Michael Sikora*, Die Europäische Union im Internet, September 95.
- 14 *Fritz Breuss*, *Jean Tesche*, A General Equilibrium Analysis of East-West Migration: The Case of Austria-Hungary, January 96.
- 15 *Jutta Gumpold*, Die Wirtschafts- bzw. Außenhandelsförderung in Österreich, März 96.
- 16 *Jutta Gumpold*, Die Ausfuhrförderung in der EU, März 96.
- 17 *Jutta Gumpold*, Internationale Rahmenregelungen zur Ausfuhrförderung, März 96.

Bisher erschienene Bände der Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Europafragen

(Zu beziehen über den Buchhandel)

- 1 Österreichisches Wirtschaftsrecht und das Recht der EG. Hrsg von *Karl Korinek/Heinz Peter Rill*. Wien 1990, Verlag Orac. XXIV und 416 Seiten. (öS 1.290,-)
- 2 Österreichisches Arbeitsrecht und das Recht der EG. Hrsg von *Ulrich Runggaldier*. Wien 1990, Verlag Orac. XIII und 492 Seiten. (öS 1.290,-)
- 3 Europäische Integration aus österreichischer Sicht. Wirtschafts-, sozial und rechtswissenschaftliche Aspekte. Hrsg von *Stefan Griller/Eva Lavric/Reinhard Neck*. Wien 1991, Verlag Orac. XXIX und 477 Seiten. (öS 796,-)
- 4 Europäischer Binnenmarkt und österreichisches Wirtschaftsverwaltungsrecht. Hrsg von *Heinz Peter Rill/Stefan Griller*. Wien 1991, Verlag Orac. XXIX und 455 Seiten. (öS 760,-)
- 5 Binnenmarkteffekte. Stand und Defizite der österreichischen Integrationsforschung. Von *Stefan Griller/Alexander Egger/Martina Huber/Gabriele Tondl*. Wien 1991, Verlag Orac. XXII und 477 Seiten. (öS 796,-)
- 6 Nationale Vermarktungsregelungen und freier Warenverkehr. Untersuchung der Art. 30, 36 EWG-Vertrag mit einem Vergleich zu den Art. 13, 20 Freihandelsabkommen EWG - Österreich. Von *Florian Gibitz*. Wien 1991, Verlag Orac. XIV und 333 Seiten. (öS 550,-)
- 7 Banken im Binnenmarkt. Hrsg von *Stefan Griller*. Wien 1992, Service Fachverlag. XLII und 1634 Seiten. (öS 1.680,-)
- 8 Auf dem Weg zur europäischen Wirtschafts- und Währungsunion? Das Für und Wider der Vereinbarungen von Maastricht. Hrsg von *Stefan Griller*. Wien 1993, Service Fachverlag. XVII und 269 Seiten. (öS 440,-)
- 9 Die Kulturpolitik der EG. Welche Spielräume bleiben für die nationale, insbesondere die österreichische Kulturpolitik? Von *Stefan Griller*. Wien 1995, Service Fachverlag.
- 10 Das Lebensmittelrecht der Europäischen Union. Entstehung, Rechtsprechung, Sekundärrecht, nationale Handlungsspielräume. Von *Michael Nentwich*. Wien 1994, Service Fachverlag. XII und 403 Seiten. (öS 593,-)
- 11 Privatrechtsverhältnisse und EU-Recht. Die horizontale Wirkung nicht umgesetzten EU-Rechts. Von *Andreas Zahradnik*. Wien 1995, Service Fachverlag.
- 12 The World Economy after the Uruguay Round. Hrsg von *Fritz Breuss*. Wien 1995, Service Fachverlag. XVII und 415 Seiten. (öS 540,-)
- 13 *European Union: Democratic Perspectives after 1996*. Von *Gerda Falkner/Michael Nentwich*. Wien 1995, Service Fachverlag. XII und 153 Seiten. (öS 385,-)