

Hankel, Wilhelm

Article — Digitized Version

## New Look für Hermes-Garantien

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Hankel, Wilhelm (1970) : New Look für Hermes-Garantien, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 4, pp. 235-239

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134107>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## New Look für Hermes-Garantien

Dr. Wilhelm Hankel, Bonn \*)

Bei der Risikoabsicherung von Ausfuhrgeschäften hat der Bearbeiter — oder im Branchenjargon ausgedrückt der federführende Mandatar Hermes — den Bund als eigentlichen Versicherer im Bewußtsein der Öffentlichkeit weitgehend verdrängt. Das wäre an sich kein Unglück. Nur verdeckt das somit privatwirtschaftliche Etikett die wirtschaftspolitische Substanz der Versicherungs-Police, die sich seit Bestand des Hermes mehrfach und zum Teil grundlegend geändert hat.

### Veränderte Motive

Ursprünglich — d. h. nach dem Ende des Ersten Weltkrieges — war die Hermes-Deckung ein reiner Warenversicherungsschutz. Später — 1926 — wurde mit staatlicher Rückendeckung eine Police für die Exportkreditversicherung geschaffen, die den Exporteur gegen nicht-versicherbare Risiken — wie Krieg, Enteignung und Transferstop — gegen Entgelt sichern sollte. Die Ausfuhrbürgschaft wurde als eine subsidiäre Spezialversicherung konzipiert, für die es keine privatwirtschaftliche Alternative gab.

Eine starke Veränderung trat mit Einführung der Devisenbewirtschaftung ein. Damals brauchte man eine möglichst unauffällige und lückenlose Übersicht über die ausstehenden Devisenforderungen. Der staatliche Deckungsschutz denaturierte in diesem Zusammenhang zeitweilig zu einem unfreiwilligen Hilfsorgan der Devisenkontrolle, und dieser ungesunde Zustand hielt bis Ende des Zweiten Weltkrieges an.

Als nach dem Zweiten Weltkrieg 1949 der erste Nachkriegsplafond in Höhe von 120 Mill. DM geschaffen wurde, stand ein völlig neues wirtschaftspolitisches Motiv Pate: Nach den Jahren der Autarkie und des Bilateralismus wurde die Exportförderung Trumpf. Der dem damaligen Wirtschafts-

rat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes vorgelegte Initiativantrag begründete die Mittelanforderung damit, daß den von der Währungsreform geschwächten deutschen Unternehmen eine „planmäßige“ Förderung ihrer Ausfuhrmöglichkeiten ermöglicht werden müßte.

Und solche Motive haben ein zähes Leben. Die Exportförderung als quinta essentia der staatlichen Deckungspolitik lebt bis heute — leider — in den Köpfen der Befürworter und Gegner des Systems fort. Die Exportindustrie und ihre wirtschaftspolitische Repräsentanz schwören auf die Unverzichtbarkeit dieser Förderung. Und die durchaus ehrenwerten Gegner des Systems lehnen sie gerade deswegen ab: weil hier ein wirtschaftspolitischer Selbstgänger — die deutsche Exportwirtschaft, die es gar nicht nötig habe — staatlich geschützt und subventioniert werde.

### Von der Risikoabdeckung zur Finanzierungspolitik

Beide — Gegner wie Befürworter — übersehen, daß sich die wirtschaftspolitische Ratio der Deckungspolitik inzwischen abermals verändert hat. Sie ist im Begriffe, zu einem zusehends wichtigeren und unentbehrlicheren Finanzierungsinstrument der Exportwirtschaft zu werden. Mit Hilfe des staatlichen Deckungsschutzes werden gesamtwirtschaftlich zwei Dinge möglich:

- ein zunehmend längerfristiges Finanzierungsangebot,
- eine zunehmend kapitalmarktnähere Mittelbeschaffung.

Leider sehen viele unserer Exportunternehmen und -verbände auch hier nur das erste: die Aus-

*Wilhelm Hankel, 41, Dr. rer. pol., Ministerialdirektor, leitet im Bundeswirtschaftsministerium die Abteilung „Geld und Kredit“.*

\*) Leicht überarbeitete Fassung des Vortrags „Hermes-Garantien in neuer Funktion“, den der Autor im März anläßlich der 500. Sitzung des Interministeriellen Ausschusses für Ausfuhrgarantien und Ausfuhrbürgschaften hielt.

dehnung der Finanzierungsfristen. Sie übersehen vielfach noch, daß die zunehmende Verbreiterung der Finanzierungsformen, nämlich die mit Hilfe der staatlichen Deckungspolice mögliche Diversifizierung der Finanzierung, für ihren Kundenservice auf die Dauer sogar noch bedeutender ist.

### **Bilanzentlastung**

Warum ist diese Verbreiterung der Finanzierungspalette für die Exportwirtschaft eigentlich so wichtig?

**Erstens:** weil die Wettbewerbsstellung gegenüber der Kreditwirtschaft im Inland mit der Auswahl mehrerer Alternativen verbessert wird. Es ist nämlich ein Trugschluß, zu glauben, daß den langfristigen Interessen der Exportwirtschaft mit der Bereitstellung von mehr und möglichst billigen Mitteln bei einzelnen Spezialinstituten gedient würde. Denn mit dieser Monopolisierung der langfristigen Exportfinanzierung wächst

- die Abhängigkeit,
- der Bürokratismus und
- wegen des Schaufenstereffektes solcher Zentralisierung auch die Gefahr von matching-motivierten – d. h. wegen angeblicher staatlicher Unterstützung durchgeführten – Gegenaktionen des Auslandes.

Am Ende bestünde das ganze System nur noch aus matching, ruinösen Sonderkonditionen und nicht mehr aus Marktwirtschaft.

**Zweitens:** Mehr neue Finanzierungsformen bedeuten zugleich Umstrukturierung – und zwar in Richtung verstärkter Kundenfinanzierung wie auch hinsichtlich möglichen Gläubigerwechsels. Alles, was bisher an Novitäten in der Exportfinanzierung dazugekommen ist, ergänzt die Lieferantenkredite entweder in der einen oder anderen Richtung. Das gilt für die gebundenen Finanzkredite wie auch die begrenzte Mobilisierung bestehender Lieferantenforderungen durch die Forfaitierung.

Der gemeinsame Nenner ist: Entlastung der Exporteurbilanzen von den viel zu vielen Finanzierungshypothesen, die den Kreditspielraum beengen und die klassische Arbeitsteilung zwischen Liefer- und Finanzierungsfunktionen ausschalten.

### **Zugang zum Kapitalmarkt**

Die Bundesregierung sieht in dieser Umstrukturierung aber auch ein Stück moderner Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik. Denn Garantien können für Länder, die ihr Kreditstanding aufbauen, den Weg zum Kapitalmarkt bahnen.

Mit der alten Form des Lieferantenkredits konnte man ihn nur „durch ein Fabriktor“ betreten. Mit

den neuen Policen für Kundenkredite ist das nicht mehr notwendig. Wir haben hier ein Modell, das besonders für Länder gilt, die noch keine Kapitalmarkterfahrung (Osteuropa) oder noch kein voll ausreichendes Kapitalmarktstanding (gute Entwicklungsländer) besitzen, von denen aber zu hoffen ist, daß sie sich in nicht allzu ferner Zukunft ohne staatliche Unterstützung als marktfähig erweisen.

Diesem internen ordnungspolitischen und externen außenwirtschaftlichen Doppelziel dienen zeitlich nacheinander:

- die Ausdehnung der Hermesdeckung auf die 1959 eingeführten sog. gebundenen Finanzkredite;
- die erste Einführung einer Forfaitierungsmöglichkeit, die zwar noch an zahlreiche Auflagen geknüpft ist, über deren teilweise Abschaffung aber diskutiert wird, und
- die Entwicklung allgemeiner Kapitalexportgarantien, die es ermöglichen, auch seit 1961 sog. ungebundene Finanzkredite sowie seit 1959/60 alle anderen Formen der Auslandsfinanzierung und -beteiligung, d. h. Direktinvestitionen in den staatlichen Deckungsschutz einzubeziehen.

### **Wenig Interesse an Systemverbesserungen**

Spätestens an dieser Stelle ergibt sich zwangsläufig die Frage, warum diese aus einem ordnungspolitischen Imperativ und auch aus den Notwendigkeiten moderner Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik gleichermaßen konzipierte Finanzierungspolitik auf so wenig Begeisterung und Unterstützung bei den Begünstigten gestoßen ist. Die Exportwirtschaft und ihre Wirtschaftsverbände zeigten ein gewisses Desinteresse an den wiederholten Systemreformen und den Vorschlägen zu weiteren Veränderungen. Statt dessen bemerkt man eine wachsende Flut von Forderungen überwiegend technischer Natur wie z. B.: Senkung der Police-Entgelte, des Selbstbehalts, der Zinskosten, Aufnahme neuer Risikotatbestände usw.

Es wäre sicher zu leichtfertig, wenn man sagte, einzelne Exporteure und auch die Vertreter der Verbände dächten zu wenig gesamtwirtschaftlich, sie hätten immer nur den kleinen Vorteil im Auge, statt an den großen Vorteil der Systemvereinfachung zu denken. Vielmehr ist anzunehmen, daß die Diskussion über Grundlagen, Reformen und Systemverbesserung durch die tägliche Detailarbeit in der Vergangenheit etwas zu kurz gekommen ist. Deshalb ist es zu begrüßen, daß der Ausfuhrgarantieausschuß und der Ausschuß für Kapitalanlagegarantien inzwischen bereits damit begonnen haben, sich bei den routinemäßigen Sitzungen auch intensiver den Problemen der Systemverbesserung zu widmen. Aber wenn man mit den sachlichen Reformen und Verfahrensver-

besserungen in Zukunft wirklich weiter kommen will, müssen diese Grundsatzdiskussionen noch weiter ausgebaut werden.

### Keine Subventionierung

Abschließend noch einige Bemerkungen zu einigen Detailfragen und -forderungen: Wenn man heute auf systemwidrige Subventionen der Finanzierungskosten spekuliert, so wäre das sicherlich falsch. Denn jeder Vorteil hat seinen Preis, und der Preis der größeren Formenvielfalt, des wachsenden Bankenwettbewerbs und der verstärkten Einschaltung des Kapitalmarktes in die langfristige Ausfuhrfinanzierung ist, daß dies alles nur zu Marktsätzen zu haben ist. Ein noch dazu spezial-subventionierter Kapitalmarkt nützt nicht einmal den Begünstigten. Denn diese Dinge werden sofort von anderen imitiert. Tatsächlich schadet er allen – der Gesamtwirtschaft wie auch der Exportwirtschaft.

Ebenso wäre es illusorisch, ständig die Einbeziehung unzumutbarer Versicherungstatbe-

stände in den Deckungskatalog zu fordern, z. B. eine Versicherung gegen Wechselkursschwankungen. Der Staat sollte niemals etwas versichern, was er als Akt wirtschaftspolitischer Steuerung – man könnte auch sagen Notwehr – bewußt herbeiführt. Das gilt für Auf- und Abwertungen gleichermaßen.

Wäre man in diesem Falle nämlich wirklich konsequent, so müßte man neben der Wechselkursversicherung auch eine Diskont- und Steuerversicherung einführen – im Extrem sogar die Abschaffung der gesamten Wirtschaftspolitik fordern!

Im übrigen sei darauf hingewiesen: Keine Aufwertung schadet nur; sie bringt auch eine Reihe von Vorteilen: vor allem eine Begrenzung des Kostenanstiegs und ein Preisniveau, das sich stärker als das Preisniveau der Konkurrenz von Inflationszuschlägen freihält.

In dieselbe Kategorie der ständigen Neuauflagen alter Forderungen gehört auch die nach stärkerer Kostenbeteiligung des Staates; er soll, wenn mög-

# Wie lesen Sie die Buchstaben im Rhombus?

TN oder NT? Richtig ist TN. Telefonbau und Normalzeit. Bekannt durch Telefonanlagen und Normalzeituhren. Außer den guten Verbindungen und der genauen Zeit liefern wir noch Sicherheit. Durch Überfall- und Einbruch- oder Feuermeldeanlagen. Über 16000 Mitarbeiter sind bei Telefonbau



und Normalzeit beschäftigt. Es ist eines der führenden und ältesten Unternehmen der deutschen Fernmeldeindustrie. Im Ausland garantieren 58 Generalvertretungen kundennahen Service. Daran sollten Sie denken, wenn Sie den Rhombus sehen. Und Sie sehen ihn oft. Fast überall.

**TELEFONBAU UND NORMALZEIT** 6 Frankfurt 1 · Postfach 2369 · Telefon (0611) 2661



FW 7183

lich ganz auf die Mitbeteiligung der Exportwirtschaft verzichten. Aber für den Staat stellen Mithaftung und Selbstbeteiligung unverzichtbare Ordnungs- und Selektionselemente dar. Die Exporteure müssen notwendigerweise mit „im Bootesitzen“, damit der Staat richtig steuern kann und auch sicher sein darf, daß sie als Partner bis zum Ende an der Partie teilnehmen.

Schließlich wäre es auch ganz und gar unpolitisch, jetzt noch Teilverbesserungen an Stellen vorzunehmen, wo demnächst die angestrebte Europäisierung der Policen und der Deckungspolitik neue Realitäten schaffen wird. Dazu zählen insbesondere die Einführung des sog. protracted default, eine Änderung der Entgelte und die Ermäßigung der Selbstbeteiligungssätze. Mit der Einführung europäischer Policen werden neue Prämienstaffeln einhergehen; dabei muß ein Kompromiß gefunden werden, der einerseits den Interessen aller EWG-Partner Rechnung trägt, andererseits die Praktiken der wichtigsten Nicht-EWG-Konkurrenten berücksichtigt. Der protracted default z. B. wird im Rahmen der mittelfristigen europäischen Police für Geschäfte mit privaten Käufern eingeführt werden. Wenn das etwa Mitte

oder Ende 1971 geschieht, wird ein seit langem geäußerter Wunsch der deutschen Exportindustrie und der Banken erfüllt sein. Und was die Selbstbeteiligungssätze angeht, so liegen sie im globalen internationalen Vergleich bei weitem nicht so schlecht, wie das des öfteren von verschiedenen Seiten dargestellt wird. Generell ist hier anzumerken, daß punktuelle Vergleiche zwar stets einfacher sind, aber meist kein richtiges Bild vermitteln. Außerdem sind die Selbstbeteiligungssätze Teil und Instrument der Handelspolitik, deren Harmonisierung in der Gemeinschaft in den nächsten Jahren schrittweise eingeleitet werden wird.

**„Betagte“ Berner Union**

In dem Zusammenhang noch ein Wort zu den europäischen Konsultationen. Sie sind sowohl ein Mittel der Integration wie auch des Konkurrenzschutzes. Die EWG-Exportwirtschaft soll und will mit ihrer Hilfe wenigstens untereinander mit abgestimmten Konkurrenzbedingungen arbeiten. Das schließt aber die Frage nicht aus, ob die seit 1962 zugrundegelegten Basiskonditionen von 5 Jahren Laufzeit, die auf die Abmachungen der Berner Union aus den Jahren 1953 und 1958 zu-

**EUROPA-ARCHIV**

Zeitschrift für internationale Politik

Begründet von Wilhelm Cornides

Die 1970 im 25. Jahrgang erscheinende Zeitschrift der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik enthält neben Beiträgen und Berichten eine ausführliche Dokumentation, eine annotierte Bibliographie zu Fragen der internationalen Politik sowie eine Chronologie des politischen Geschehens.

**Aus dem Inhalt der letzten Folgen:**

- |                   |  |
|-------------------|--|
| Ahti Karjalainen: | Finnlands Anteil am Aufbau der europäischen Sicherheit             |
| Dietrich Frenzke: | Gewaltverzicht und Feindstaatenklauseln                            |
| Dieter Mahncke:   | Das Berlin-Problem zu Beginn der siebziger Jahre                   |
| Isaiah Frank:     | Internationale Handelspolitik<br>für die zweite Entwicklungsdekade |
| Jeremy Stone:     | Die ABM-Debatte in den Vereinigten Staaten                         |
| Heinrich End:     | Spanische Außenpolitik vor dem Ende der Franco-Ära                 |

Preis für das Jahresabonnement (24 Folgen einschließlich ausführlichem Sach- und Personenregister): DM 75,— zuzüglich Porto. Probehefte auf Wunsch kostenlos.

**EUROPA-ARCHIV, VERTRIEB**

6 Frankfurt am Main, Postfach 3685

rückgehen, also schon recht betagt sind, nicht ein bißchen revisionsbedürftig geworden sind. Das wird zur Zeit von den zuständigen Stellen überprüft, und man kann darauf hoffen, daß in der einen oder anderen Konditionsnorm – nicht heute, aber vielleicht übermorgen – eine Anpassung der Legalität an die Faktizität vorgenommen wird.

### Neue Trends

Mit den z. T. verwirklichten und z. T. angekündigten Reformen ihrer staatlichen Ausfuhr- und Auslandsinvestitions-Versicherung hat die Bundesregierung rechtzeitig – fast zu frühzeitig – auf den erkennbaren Wandel im Auslands- und Auslandsfinanzierungsgeschäft reagiert. Ein seltener Tatbestand. Denn es geschieht nicht oft, daß die Behörden den Kaufleuten voraus sind. Aber daß es tatsächlich so ist, beweisen einige Zahlen.

Die eine ist die Relation von Ausfuhr zu Auslandsinvestitionen. Noch immer stellt die Ausfuhr (1967: 87 Mrd., 1968: 100 Mrd., 1969: 113,5 Mrd.) den Löwenanteil unserer Außenbeziehungen dar; die Auslandsinvestitionen (1967: 1,062 Mrd., 1968:

3,292 Mrd., 1969: 3,269 Mrd.) sind trotz erfreulicher Steigerungsraten in den letzten drei Jahren immer noch ein Mauerblümchen geblieben. Vielleicht ein in Wirklichkeit kräftigeres, als es unsere Statistik ausweist, weil der größte Teil der Auslandstöchter deutscher Unternehmen nicht erfaßt wird. Aber selbst dann ist unsere Export-Auslandsinvestitionsrelation sehr viel niedriger als die vieler kleinerer Exportländer. Doch scheint es sicher, daß sich diese Relation schon in Kürze verbessern wird. Denn die inzwischen in der Bundesrepublik erreichte Investitionsdichte zwingt in den zunehmenden Export von Produktions- und Absatzeinrichtungen ins Ausland. Dazu könnten auch die steuerlichen Maßnahmen beitragen.

Es ist deshalb keine pessimistische, sondern eine optimistische Prognose, wenn man hofft, daß sich bis zur 1000. Sitzung des Hermes-Ausschusses auch das Verhältnis zwischen gedeckter Ausfuhrfinanzierung (1967: 7 Mrd., 1968: 7 Mrd., 1969: 7,3 Mrd.) und gedeckter Investitionsfinanzierung (1967: 100 Mill., 1968: 90,1 Mill., 1969: 132,7 Mill.) kräftig umgekehrt haben wird.

## Im Weltexport an zweiter Stelle

### Bemerkungen zur Außenhandelsstatistik

Dieter Stentzel, Udo Hammer, Hamburg

Die Exportzahlen stehen nach wie vor im Blickpunkt des Interesses. Wie gebannt schauen die Verantwortlichen in den einzelnen Ländern auf die Entwicklungen zuhause und im Ausland, stellen immer neue Rangskalen auf und glauben daraus Folgerungen für die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum ableiten zu können.

Betrachtet man unabhängig von solchen Überlegungen zunächst einmal nur die Rangfolge der Exportländer, so zeigt sich, daß von den zwölf in der Ausfuhr führenden Staaten elf der OECD angehören. Als Nichtmitglied nimmt nur die UdSSR eine wichtige Stellung im Welthandel ein.

Zeitliche Vergleiche zeigen, daß die gegenwärtig mit ihrer Ausfuhr an der Spitze stehenden Länder bereits 1960 zu den führenden Exporteuren gehörten. Trotz des starken Wachstums im Welthandel, der von 1960–1968 um 88 %<sup>1)</sup> stieg, er-

weist sich die Position dieser Länder insgesamt als stabil. Lediglich Venezuela, das fast ausschließlich Öl exportiert, konnte seine 1960 erlangte Stellung nicht behaupten.

Allerdings haben sich innerhalb der führenden Länder wichtige Verschiebungen in der Reihenfolge und Veränderungen der relativen Bedeutung der Ausfuhrposition ergeben. Japan und Italien konnten ihre Position durch stark überdurchschnittliches Wachstum verbessern, während die

*Udo Hammer, 29, Diplom-Volkswirt, und Dieter Stentzel, 29, Diplom-Volkswirt, sind beide wissenschaftliche Mitarbeiter in der Hauptabteilung Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik des Hamburgischen Weltwirtschafts-Archivs (HWWA).*

<sup>1)</sup> Ohne Ostblock.