

Positionspapier

des Bankenverbandes zur Finanzierung der Rohstoffsicherung –
Potential der Garantien für Ungebundene Finanzkredite besser nutzen

31. Juli 2023

Lobbyregister-Nr. R001458

EU-Transparenzregister-Nr. 0764199368-97

Management Summary

Deutschland und Europa befinden sich mitten in einem globalen Wettbewerb um den Zugang zu Ressourcen. Mit dem Critical Raw Materials Act der Europäischen Kommission und der Überarbeitung der Rohstoffstrategie der Bundesregierung sollen diese Herausforderungen angegangen werden. Die Bundesregierung hat ein zentrales Instrument in der Hand, um die Rohstoffversorgung Deutschlands sicherzustellen: Die sogenannten UFK-Garantien. Daher sollte die Risikotragfähigkeit des Bundes dringend neu evaluiert und eine Anpassung der Kriterien bei der Vergabe von UFK-Garantien vorgenommen werden. Hierfür schlägt der Bankenverband folgende konkrete Verbesserungsmaßnahmen vor:

- 1. Kurzlaufende Rohstoffverträge verstärkt als förderungswürdig einstufen.**
- 2. Durch Erhöhung der finanzierten Quote der kumulierten Rohstofflieferungen (4:1-Regel) mehr Rohstofffinanzierungsprojekte ermöglichen.**
- 3. Schnellstmögliche Ausweitung des KfW-Programms zur Refinanzierung bundesgedeckter Exportkredite „Olymp“ auf die UFK-Garantien.**
- 4. Vermeidung einer Absenkung der Deckungsquote für „High Income OECD-Länder“ außerhalb der Europäischen Union.**
- 5. Innerhalb der Europäischen Union die Deckungsquote für Energie- und Rohstoffsicherungsprojekte von 80 % auf 90 % erhöhen.**
- 6. In Entwicklungs- und Schwellenländern eine höhere Deckungsquote als 90 % in Betracht ziehen.**
- 7. Flexiblere Handhabung der Laufzeiten von Abnahmeverträgen („Offtakes“).**
- 8. UFK-Garantien auch im Inland einsetzen.**
- 9. Einführung eines Klima-UFK für langfristige Transformationsprojekte.**

Die aktuelle Situation

Angesichts der geopolitischen Veränderungen seit 2020 haben die Themen Rohstoffsicherung, Energieversorgung und Diversifizierung von Beschaffungsmärkten und Lieferketten stark an Bedeutung gewonnen. Die Europäische Kommission und die Bundesregierung möchten darauf entsprechend reagieren und haben richtigerweise eine strategische Neuausrichtung angekündigt. So lautet die Zielsetzung des im März 2023 verabschiedeten **Critical Raw Materials Act** der Europäischen Kommission für das Jahr 2030:

- Anteil der heimischen Rohstoffgewinnung soll mindestens 10 % des EU-Bedarfs betragen
- Anteil der Verarbeitung soll mindestens 40 % des EU-Bedarfs betragen
- Recycling soll mindestens 15 % des EU-Bedarfs abdecken
- EU-Importe sollen bei keinem der strategischen Rohstoffe zu mehr als 65 % aus einem einzelnen Staat stammen.

Die Bundesregierung geht in die gleiche Richtung und möchte laut der im Juli 2023 veröffentlichten **China-Strategie** „die deutsche Wirtschaft bei der Erschließung diversifizierter, nachhaltiger Bezugsquellen unterstützen, u. a. im Rahmen ihrer Rohstoffpolitik.“ Die **Rohstoffstrategie der Bundesregierung** befindet sich aktuell in der Überarbeitung. Dabei sind die Garantien des Bundes für sogenannte Ungebundene Finanzkredite (UFK-Garantien) bereits heute ein zentraler Bestandteil der Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Im Gegensatz zu den bekannteren Exportkreditgarantien des Bundes sind die UFK-Garantien nicht an deutsche Lieferungen oder Leistungen gebunden. Stattdessen werden gezielt Vorhaben im Ausland abgesichert, die Rohstoffe nach Deutschland liefern. In diesem Sinne und zur Unterstützung von Rohstoff- und Transformationsprojekten regt der Bundesverband deutscher Banken an, die **UFK-Garantien des Bundes als Instrument auszubauen**.

In der Praxis gestaltet es sich grundsätzlich so, dass ein Rohstoff- oder Transformationsprojekt durch ein deutsches Kreditinstitut oder eine ausländische Bank mit einer Zweigniederlassung in Deutschland kreditfinanziert werden soll. Aufgrund eines hohen wirtschaftlichen und politischen Kreditausfallrisikos kann dieses Kreditgeschäft aus Sicht der Bank mangels entsprechender Ausfallsicherung allerdings nicht zustande kommen. Hier kann der Bund durch die Gewährung einer UFK-Garantie den Kreditgeber von Rohstoffvorhaben bis zu einem gewissen Selbstbehalt absichern. Die Entscheidung, ob der Bund dieses Risiko übernimmt, ist dabei an bestimmte Kriterien der Förderungswürdigkeit geknüpft. So muss das Rohstoffvorhaben zum Beispiel zur Erhöhung der Versorgungssicherheit der Bundesrepublik Deutschland beitragen, was durch einen längerfristigen Liefervertrag mit einem deutschen Abnehmer erreicht werden kann. Außerdem müssen als Grundlage internationale ESG-Standards (Umwelt-, Sozial- und Menschenrechte) berücksichtigt werden.

In den letzten Jahren waren die Mitgliedsbanken des Bankenverbandes maßgeblich an den förderungswürdigen Rohstoffprojekten als strukturierende und kreditierende Banken beteiligt. Dazu gehörten beispielsweise die plötzlich notwendige Sicherstellung der deutschen und europäischen Gasversorgung aufgrund des russischen Angriffskrieges oder auch die Finanzierung einer Batteriezellenfabrik in Schweden.

Obwohl diese Vorhaben eindeutig die nationalen und strategischen Interessen Deutschlands widerspiegeln, beobachtet man eine Diskrepanz zwischen der Anzahl der eingereichten Anträge und endgültigen Genehmigungen. So wurden im Jahr 2022 bei 49 Anfragen gerade einmal drei Anträge genehmigt, während 2021 bei 35 Anfragen keine einzige UFK-Garantie bewilligt wurde. Das laufende Obligo der bewilligten Garantien bildet mit den aktuell 8,7 Mrd. Euro damit nur einen Bruchteil der im Haushalt veranschlagten Mittel von 75 Mrd. Euro ab. In diesem Zusammenhang bemängelt auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung („Sachverständigenrat“) in seinem aktuellen Jahresgutachten, dass *„trotz der Sinnhaftigkeit der UFK-Garantien zur Stärkung der Versorgungssicherheit und der hohen Nachfrage [...] die Bundesregierung bei der Vergabe von Garantien zurückhaltend [ist].“* ([Jahresgutachten 2022](#)).

Vorschläge des Bankenverbandes

1. Kurzlaufende Rohstoffverträge verstärkt als förderungswürdig einstufen.

Rohstofflieferanten gewinnen aufgrund der hohen Nachfrage und einer zunehmend multipolar werdenden Welt zunehmend an Marktmacht. Diese wird verstärkt auch genutzt, um in Abnahmeverträgen höhere Verkaufspreise zu vereinbaren. Dies ist im internationalen Handel nicht ungewöhnlich und bietet für Entwicklungs- und Schwellenländer auch wirtschaftliche Chancen. Neben höheren Preisen hat es allerdings auch Auswirkungen auf die Laufzeit von Verträgen zwischen Rohstofflieferant und Abnehmer. Während letzterer sich von langen Laufzeiten Versorgungssicherheit verspricht, sind viele Lieferanten nicht bereit, sich langfristig zu binden. Auch fehlen teilweise Absicherungsmöglichkeiten gegen steigende Rohstoffpreise bei Rohstofflieferungen mit mittelfristigen Laufzeiten. Dadurch ergibt sich die Einschränkung, dass der Abnehmer zunehmend nur kurzfristige Rohstofflieferverträge abschließen kann. Mittel- und langfristige Rohstoffpartnerschaften können sich allerdings auch auf Basis von revolvingenden kurzlaufenden Rohstofflieferverträgen etablieren. Die aktuell geltende Forderung des Bundes, nur Lieferverträge mit festen vertraglichen Laufzeiten über drei Jahre zu fördern, ist bei Rohstofflieferanten daher häufig nicht durchsetzbar. Der Bund sollte die UFK-Garantien hier entsprechend dem veränderten Marktumfeld dringend anpassen. Andernfalls – so heißt es auch beim Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2022 – werden die daraus entstehenden Leerräume schnell von anderen Staaten und ausländischen Unternehmen gefüllt, die häufig weniger strenge Umwelt- und Sozialstandards haben. Somit wäre nicht nur die Rohstoffversorgung Deutschlands beeinträchtigt. Auch die Bedingungen der Menschen im rohstoffexportierenden Land könnten sich verschlechtern.

2. Durch Erhöhung der finanzierten Quote der kumulierten Rohstofflieferungen (4:1-Regel) mehr Rohstofffinanzierungsprojekte ermöglichen.

Aufgrund der veränderten globalen Marktstruktur und geopolitischen Situation möchten sich auch Lieferanten verstärkt diversifizieren und nicht mit relativ hohen Quantitäten langfristig an beispielsweise nur deutsche Abnehmer binden. Der Bund fördert bislang maximal mit einer Summe von $\leq 25\%$ des Wertes der kumulierten Rohstofflieferungen. So darf eine Bank im Rahmen einer UFK-Garantie bei einem Rohstoffliefervertrag im Wert von 1 Mrd. US-Dollar an den Kunden maximal einen Kredit von 250 Mio. US-Dollar vergeben. Diese sogenannte 4:1-Regel bedarf aus unserer Sicht gerade jetzt einer strategischen Untersuchung im Sinne der Gewinnung weiterer Lieferanten. Hierüber wird bereits seit längerem diskutiert. Letztendlich wird durch eine wesentliche Quotenerhöhung die Attraktivität für Rohstofflieferanten erheblich gesteigert, ihre geförderten Rohstoffe an Deutschland zu veräußern. Dadurch kann die Rohstoffsicherheit Deutschlands – mit Hilfe der Banken – erhöht werden.

3. Schnellstmögliche Ausweitung des KfW-Programms zur Refinanzierung bundesgedeckter Exportkredite „Olymp“ auf die UFK-Garantien.

Die Abwicklung von Rohstoffgeschäften wird vornehmlich in US-Dollar vorgenommen. Die Refinanzierung von in US-Dollar denominierten Krediten stellt europäische Banken häufig vor Schwierigkeiten, da für diese die Besorgung von US-Dollar-Liquidität grundsätzlich aufwändiger ist als die von Euro-Liquidität. Dies stellt einen strukturellen Wettbewerbsnachteil dar und schränkt die Verfügbarkeit von Finanzierungen am Rohstoffmarkt stark ein. Eine Ausweitung des KfW-Programms zur Refinanzierung bundesgedeckter Exportkredite in Drittwährungen „Olymp“ auf die UFK-Garantien wäre hierfür eine schnelle und pragmatische Lösung. In diesem Zusammenhang sollte auch erörtert werden, ob die Anzahl der Auszahlungen – wie bisher – auf zehn begrenzt sein sollte. Denn im Gegensatz zu Exportkrediten, die häufig in einer Summe ausgezahlt werden, verursacht die Finanzierung von strukturierten Projekten, insbesondere Rohstoffgeschäfte, monatliche Kreditziehungen.

4. Vermeidung einer Absenkung der Deckungsquote für „High Income OECD-Länder“ außerhalb der Europäischen Union.

Bei der Suche nach neuen Rohstoffpartnerschaften sind häufig auch sogenannte „High Income OECD-Länder“ wichtig. Länder wie Chile, Kanada oder Australien spielen auch aus Sicht der Bundesregierung eine Schlüsselrolle bei der Versorgung mit kritischen Rohstoffen. So wurde im Juli 2023 verlautbart, dass mit Chile eine Rohstoffpartnerschaft zur Lieferung von Lithium und Kupfer vereinbart wurde. Der bereits erwähnte Critical Raw Materials Act der Europäischen Kommission zielt ebenfalls auf eine engere Beziehung zu diesen Partnerländern ab, um die Beschaffungswege zu diversifizieren und zum Gelingen der Energiewende beizutragen. Für UFK-Garantien bietet Euler Hermes aktuell eine Deckungsquote von 90 % an, was aus Sicht des Bankenverbandes im globalen Vergleich den Regelfall darstellt. Die Sicherung langfristiger Abnahmeverträge für kritische Rohstoffe unterliegt jedoch einem intensiven Wettbewerb. Für die Vergabe von Rohstoffkontrakten geben die angebotenen Finanzierungsbedingungen oft den entscheidenden Ausschlag. Eine Deckungsquote von beispielsweise 80 % würde zu massiven Wettbewerbsnachteilen führen. Bei asiatischen Exportkreditagenturen sind 90-100 % Deckung für die Finanzierung ganz üblich. Dadurch sichern sich Wettbewerber Abnahmeverträge für ihre heimischen Unternehmen. Solange hier also kein internationales Level-Playing Field erreicht werden kann, sollten in Einzelfällen auch höhere Deckungsquoten zulässig sein.

Hinzu kommt der Aspekt der Kapitalmarktfähigkeit des Rohstofflieferanten bei der Finanzierung von Rohstoffen aus High Income OECD-Länder. Sofern das Unternehmen eine gute Bonität hat und sich über den Kapitalmarkt finanzieren kann, verlangt Euler Hermes als Mandatar des Bundes als Ausgleich eine höhere Prämie. Insgesamt erscheint die Hermes-Prämie für High Income OECD-Länder allerdings als sehr hoch, insbesondere (in einem „all-in Satz“ hineingerechnet) im Vergleich zu Prämien in Entwicklungsländern oder zu den Konditionen einer finanzierenden Bank. Dadurch verlieren die angebotenen Finanzierungen bei Rohstofflieferanten

stark an Attraktivität, in deren Folge auch keine Lieferverträge mit deutschen Abnehmern geschlossen werden. Aus unserer Sicht sollte daher die Prämie einer Prüfung unterzogen werden.

5. Innerhalb der Europäischen Union die Deckungsquote für Energie- und Rohstoffsicherungsprojekte von 80 % auf 90 % erhöhen.

Im Critical Raw Materials Act hat die Europäische Kommission mit dem verstärkten Abbau von Rohstoffen innerhalb der Europäischen Union einen Baustein vorgeschlagen, mit dem sie die Rohstoffversorgung resilienter gestalten möchte. So soll der Anteil der heimischen Rohstoffgewinnung bis 2030 bei mindestens 10 % und der Anteil der Verarbeitung strategischer Rohstoffe bei mindestens 40 % des europäischen Bedarfs liegen. Damit diese ambitionierten Ziele – welche auch die privaten Banken für notwendig erachten – erreicht werden können, sollten in der Europäischen Union neue Projekte zur Rohstoffgewinnung geplant und umgesetzt werden. Für klimawirksame sowie für Energie-, bzw. Rohstoffsicherungsprojekte innerhalb der Europäischen Union können die Finanzierungen jedoch nur zu 80 % durch UFK-Garantien abgesichert werden. Diese Regelung ist hauptsächlich auf beihilferechtliche Vorgaben der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2008 zurückzuführen. Wir halten diese Regelung für nicht mehr zeitgemäß, da sich der Europäische Binnenmarkt seitdem strukturell erheblich weiterentwickelt hat. Aufgrund der starken wirtschaftlichen Integration europäischer Unternehmen und des einheitlichen Europäischen Binnenmarktes profitieren alle europäischen Mitgliedsstaaten von einer lokaleren und damit resilienteren Rohstoffversorgung. Das Beihilferecht der Europäischen Union darf den zurecht selbstgesteckten Zielen aus unserer Sicht nicht im Wege stehen. Es sollte daher den geopolitischen Veränderungen angepasst werden. Im Interesse einer resilienten Rohstoffversorgung sollte sich der Bund bei der Europäischen Kommission dafür einsetzen, für UFK-Garantien innerhalb der Europäischen Union eine Deckungsquote von mindestens 90 % zu ermöglichen.

6. In Entwicklungs- und Schwellenländern eine höhere Deckungsquote als 90 % in Betracht ziehen.

Wie bereits erwähnt, ist die Anzahl der Anträge von UFK-Garantien seit 2020 stark angestiegen. Darin sind eine Vielzahl von Projekten enthalten, die mit der Energiewende und damit auch der steigenden Notwendigkeit einer funktionierenden Rohstoffversorgung für deutsche Unternehmen verbunden sind. Die meisten dieser Geschäfte gehen daher weit über die Interessen einzelner Unternehmen oder Banken hinaus und stehen in einem deutlich größeren gesellschaftlichen, politischen und strategischen Zusammenhang. Aus unserer Sicht rechtfertigen die Größenordnung, die Relevanz und Risikohaftigkeit dieser Projekte auch eine stärkere staatliche Förderung und Absicherung. Während Banken bei der Finanzierung von Rohstoffprojekten innerhalb von High Income OECD-Ländern häufig nur mit wirtschaftlichen und technologischen Risiken konfrontiert sind, ergeben sich bei Entwicklungs- und Schwellenländern zusätzlich noch politische Risiken. Aus unserer Sicht sollte hier ebenfalls eine höhere Deckungsquote als 90 % in Betracht gezogen werden. Bei Exportkreditgarantien ist das bereits der Fall, weshalb unseres

Erachtens eine Angleichung auf 95 % grundsätzlich angemessen wäre. Gerade weil es sich um die gleichen Risiken handelt und lediglich der Förderzweck ein anderer ist, wäre eine Vereinheitlichung besonders sinnvoll. Eine weitere Möglichkeit könnte darin bestehen, die Deckungsquoten stärker nach den Länderrisiken zu differenzieren. Wir sind der Überzeugung, dass dies der Finanzierbarkeit der Rohstoffsicherung zugutekäme und zu einer resilienteren Rohstoffversorgung Deutschlands beitragen würde. Außerdem würden sich dadurch auch Entwicklungspfade zum Aufbau eigener Wertschöpfungsketten in den Entwicklungs- und Schwellenländern selbst ergeben.

7. Flexiblere Handhabung der Laufzeiten von Abnahmeverträgen („Offtakes“).

Im Zuge des technologischen Fortschritts und der geänderten Designanforderungen erscheinen Lieferungen von manchen Vorprodukten nach einem gewissen Zeitraum nicht mehr wirtschaftlich oder technologisch sinnvoll für Deutschland. So könnten beispielsweise Batterien nach fünf Jahren aufgrund von höheren Standards in Deutschland oder der Europäischen Union nicht mehr als sinnvoll erachtet werden. Allerdings wäre eine Lieferung für den Rest der Finanzierungs- laufzeit in andere Abnahmeländer immer noch wirtschaftlich positiv und vor allem klimawirksam. Die bisherigen Regelungen, die eine langfristige und anfängliche Festlegung von dezidierten Abnehmern erfordern, sind teilweise zu strikt und wenig an der Gesamtwirkung orientiert. Eine flexiblere Richtlinie bezüglich der Laufzeiten der Abnahmeverträge wäre auch insoweit wünschenswert, als Rohstoffpartnerschaften insgesamt gestärkt werden können.

8. UFK-Garantien auch im Inland einsetzen.

Wie bereits erwähnt, arbeitet die Europäischen Union an der Verbesserung der eigenen Rohstoffgewinnung. Während aus Deutschland heraus in anderen europäische Staaten Rohstoffprojekte mit UFK-Garantien abgedeckt werden können, ist das innerhalb Deutschlands aktuell nicht möglich. Der Bund verweist dabei auf bestehende, teilweise regionale Förderprogramme sowie haushaltsrechtliche Bestimmungen. Allerdings führt das in den meisten Fällen zu einer fragmentierten Förderung und einer ausschließlich lokal fokussierten Industrieansiedlungspolitik. Insbesondere vor dem Hintergrund des Inflation Reduction Act in den USA werden Investitionsentscheidungen aktuell neu bewertet. Notwendig ist daher ebenfalls die Förderung der Ansiedlung von Zukunftstechnologien im Interesse der Bundesrepublik. In anderen Staaten – auch innerhalb der Europäischen Union – gibt es bereits Programme zur Nutzung von UFK-Garantien im eigenen Land. Auch im Inland könnte man von den guten Erfahrungen der eigenen Außenhandelsförderung profitieren, indem einfachere Finanzierungsmodelle für Projekte im Inland bereitgestellt werden. Denn auch in Deutschland liegen Projektrisiken (u.a. Genehmigungsprozesse, Förderrate, wirtschaftliche Tragfähigkeit) vor, die nicht im kommerziellen Markt platzierbar sind und eine staatliche Unterstützung im Sinne der Subsidiarität notwendig machen. So benötigen beispielsweise einheimische Bergbauvorhaben eine finanzielle Absicherung als Voraussetzung, um einen leichteren Zugang zu den Finanzmärkten zu bekommen (vgl. Neue Sächsische Rohstoffstrategie).

9. Einführung eines Klima-UFK für langfristige Transformationsprojekte.

Die Bundesregierung arbeitet aktuell an einer Klimastrategie für Exportgarantien zur Ausrichtung auf einen 1,5-Grad-Pfad. In Kongruenz dazu sollte aus unserer Sicht auch die Einführung eines Klima-UFK erörtert werden. Der Sustainable-Finance-Beirat der Bundesregierung hat hierzu bereits im Jahr 2021 einen Vorschlag gemacht, der nun weiterverfolgt werden sollte (Sustainable-Finance-Beirat Abschlussbericht 2021). Das Instrument des Klima-UFK soll dabei auf spezifische Projekte in Ländern anwendbar sein, die einen außerordentlichen Beitrag zur Transformation der deutschen Wirtschaft hin zu Klimaneutralität leisten. Für die Bereitstellung einer langfristigen Kreditfinanzierung gibt die Einbeziehung einer Garantie des Bundes in die Finanzierungsstruktur häufig den entscheidenden Ausschlag. Beispielsweise stellt die Erzeugung von grünem Wasserstoff im Ausland ein strategisches Großprojekt dar und benötigt zudem auch eine entsprechende Infrastruktur in Deutschland. Damit diese nachhaltigen Investitionen in neue Technologien im In- und Ausland gefördert werden können, sollte die Bundesregierung diese Vorhaben durch eine entsprechende Absicherung aktiver unterstützen. Ein Klima-UFK sollte daher zügig entwickelt und entsprechend eingeführt werden.