

Bonn, den 10.12.1999

## Hermes-Reform: Jetzt Grundelemente einer notwendigen Reform

### *Einleitung*

Hermesbürgschaften sind das mit Abstand bedeutendste Instrument der staatlichen Exportförderung der Bundesrepublik Deutschland. Im internationalen Wettbewerb um Export- und Investitionsaufträge spielen angebotene Finanzierungsleistungen eine immer größere Rolle. Mit der Absicherung des politischen und wirtschaftlichen Risikos von Exportgeschäften will der Staat eine Lücke im privaten Versicherungsgeschäft schließen und damit Exporte in schwierige aber wachstumsträchtige Märkte auch in risikoreichen Zeiten fördern. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass 97% der übernommenen Deckungen im Jahr 1998 auf Exporte in Entwicklungsländer und die Staaten in Mittel- und Osteuropa entfallen. Zahlreiche Beispiele aus der Vergabep Praxis der Vergangenheit zeigen jedoch, dass verbürgte Exportgeschäfte negative ökologische und soziale Folgen bewirken, Menschenrechte verletzen, Korruption ermöglichen, Verschuldung verursachen und auch den deutschen Bundeshaushalt belasten können.

Nicht zuletzt wegen dieser äußerst bedenklichen negativen Wirkungen halten die in der Hermes-Reform Kampagne zusammengeschlossenen 120 Nichtregierungsorganisationen (NRO) eine umfassende Neugestaltung der Außenwirtschaftsförderung für eines der bedeutendsten Reformprojekte der Bundesregierung.

Auch die jetzigen Regierungsparteien haben während der letzten Legislaturperiode eine Reform der Hermesbürgschaften gefordert. So hat 1997 die AG Wirtschaft und Weltwirtschaft der SPD erklärt: „Entwicklungspolitisch und umweltpolitisch muß die globale Verantwortung Deutschlands auch in der Exportförderung verankert werden. Wenn 22 Prozent aller Exporte in Entwicklungsländer von der Hermes-Versicherung abgedeckt werden, dann muß die Nachhaltigkeit in die Förderung eingehen.“ Bündnis 90/Die Grünen und die SPD hatten in jeweiligen Anträgen eine Reform der „Hermesbürgschaften“ gefordert. Nach der Bundestagswahl im September 1998 wurde dieses Anliegen auch im Koalitionsvertrag verankert. Dort heißt es:

*„Die neue Bundesregierung wird eine Reform der Außenwirtschaftsförderung, insbesondere der Gewährung von Exportbürgschaften (Hermes) nach ökologischen, sozialen und entwicklungsverträglichen Gesichtspunkten in die Wege leiten.“*

Auch der Umweltrat der Bundesregierung plädiert in einer Stellungnahme vom November 1999 für eine stärkere Ausrichtung von Hermesbürgschaften an umweltpolitischen Zielen. Für die Umsetzung dieses Vorhabens ist es über ein Jahr nach dem Regierungswechsel höchste Zeit. Wir fordern die Bundesregierung daher auf, sich dem Votum des Umweltrats anzuschließen und die Reform zügig in die Wege zu leiten.

## ***Kernforderungen***

Im Sinne einer ökologisch und sozial zukunftsfähigen Entwicklung halten wir eine umfassende Reform des bedeutendsten deutschen Exportförderinstrumentes anhand folgender Prinzipien für dringend erforderlich:

- **Kohärenzgebot:** Die Vergabe von Ausfuhrbürgschaften muss in enger Abstimmung und im Einklang mit staatlich verankerten und international kodifizierten Verträgen und Abkommen über Umwelt-, Sozial- und Entwicklungspolitik erfolgen. Gerade wenn der Staat politische und wirtschaftliche Risiken abdeckt, die private Versicherer nicht bereit sind zu übernehmen, sollte zu den Förderkriterien gehören, dass übergeordnete allgemeinwohlorientierte Ziele nicht verletzt werden. Auch wenn Hermesbürgschaften nicht zu einem Instrument der Umweltschutzpolitik umgestaltet werden sollen, gilt auch für ein Exportförderinstrument, dass es sich an den Grundsätzen multilateraler Umweltabkommen orientieren muss.
- **Förderziele und Prüfstandards:** Die bisherigen Deckungsgrundsätze, Förderziele und die risikomäßige Vertretbarkeit eines Geschäftes müssen grundlegend überarbeitet und mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung und der Einhaltung der Menschenrechte in Einklang gebracht werden. Ökologische, soziale und menschenrechtliche Mindeststandards müssen für die Übernahme von Bürgschaften gelten. Positive Förderanreize und klare Ausschlusskriterien müssen erarbeitet werden. Die Prüfung besonders sensibler Projekte soll auf der Basis international eingeführter und bewährter Standards und Praktiken erfolgen (good practice).
- **Transparenz, Informations- und Rechenschaftspflicht:** Die gegenwärtigen Richtlinien zur Informations- und Rechenschaftspflicht sowie zur parlamentarischen Kontrolle müssen umfassend reformiert werden. Relevante Informationen, die das Geschäftsgeheimnis nicht berühren, müssen Parlament und Öffentlichkeit zugänglich sein. Entlang des Haushaltsgrundsätzegesetzes sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen durchzuführen und die Kontrollrechte des Parlamentes auszuweiten. Außerdem muß Umwelt- und Entwicklungsexpertise im Sachverständigenrat mit Sitz und Stimme vertreten sein.

### ***Zu den Forderungen im einzelnen:***

#### **1. Grundsätze und Förderungsziele**

Das deutsche Ausfuhrleistungssystem fußt auf bestimmten Deckungsgrundsätzen wie der Subsidiarität und der risikomäßigen Vertretbarkeit. Diese sind jedoch zu eng gefasst und ihre Auslegung bleibt dem engen Zirkel des Interministeriellen Ausschusses überlassen. Sie bedürfen daher einer Überarbeitung, die gewährleistet, dass sie sich am Kohärenzgebot und internationalem Umwelt- und Völkerrecht orientieren.

##### **a) Förderprinzipien:**

Derzeit kommt eine staatliche Gewährleistung nur dann in Frage, wenn der private Versicherungsmarkt kein vergleichbares Deckungsangebot bezüglich Art und Umfang zur Verfügung stellt. Mittlerweile drängen auch private Rückversicherer in die Deckung „leichter“ politischer Risiken. Die staatlichen Verwaltungskostenzuschüsse gelten den privaten Versicherern als wettbewerbsverzerrendes Instrument. Es gibt daher eine lange Auseinandersetzung um den Subventionscharakter des Instruments, der auch vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) bestätigt wurde. Während verschiedentlich die Forderung nach Abschaffung der staatlichen Exportkreditversicherungen erhoben wird, halten wir Her-

mesbürgschaften für sinnvoll, wenn sie verhindern, daß wirtschaftlich schwache Märkte vom internationalen Handel abgekoppelt werden. Dabei muß jedoch Sorge getragen werden, die negativen sozialen und ökologischen Folgen der bisherigen Vergabepaxis künftig auszuschließen. Wenn mit öffentlichen Geldern Exporte unterstützt werden, ist zu erwarten, dass die Bundesregierung dieses Instrument nutzt, um den Außenhandel in Richtung auf soziale und ökologische Nachhaltigkeit umzugestalten. Damit würde die Bundesregierung ein positives Signal setzen, dass sie Umwelt- und Sozialstandards, deren Einführung bei der WTO sie fordert, auch selbst anzuwenden bereit ist. Dieses würde die internationale Verhandlungsposition stärken und Industrieländer von dem Vorwurf befreien, Umwelt- und Sozialklauseln zu verstecktem Protektionismus zu benutzen.

#### **b) Präzise Kriterien:**

Bereits im Haushaltsgesetz und in entsprechenden ministeriellen Richtlinien wird die Förderungswürdigkeit und ein besonderes staatliches Interesse als Voraussetzung für die Übernahme von Gewährleistungen genannt. Diese Grundsätze werden jedoch nicht abschließend definiert, ihre Auslegung dem Interministeriellen Ausschuss (IMA) übertragen. Die derzeitige Auslegungspraxis bezieht sich nahezu ausschließlich auf positive Arbeitsmarkteffekte in Deutschland und auf die wirtschaftliche Situation des Exporteurs. Klare umweltbezogene Kriterien für die Übernahme von Bürgschaften fehlen.

Die Kriterienauswahl kann bereits heute als stark politisch betrachtet werden. Dies belegen die Bevorzugung bestimmter für die deutsche Wirtschaft risikoreicher Absatzmärkte wie in Osteuropa oder die Quoten für ostdeutsche Exporteure. Die Arbeitsplatzsicherung und die Erschließung neuer bzw. schwieriger Märkte können jedoch aus unserer Sicht nur zwei von mehreren Kriterien sein. Auch wenn sich die Vergabe von Exportbürgschaften an ökonomischen Kriterien orientieren muss, ist die Mittelvergabe in stärkerem Maße als bisher an sozial- und umweltpolitischen Zielen auszurichten.

Auch bisher bezieht die Bundesregierung nach eigenen Angaben Umweltfaktoren, soziale und entwicklungspolitische Kriterien in die Bürgschaftsvergabe ein. Die konkreten Bürgschaftsentscheidungen lassen jedoch Zweifel an der Bedeutung aufkommen, die diesen Kriterien zugemessen wird. Bisher gibt es keinerlei erkennbare Richtlinien für die Gewichtung der einzelnen Förderkriterien. Diese kann in **positiver** oder in **negativer Abgrenzung** erfolgen. In positiver Hinsicht hat die Bundesregierung bereits gelegentlich ökologisch sinnvolle Projekte bevorzugt gefördert. Dieses Vorgehen ist zu begrüßen und sollte weiter ausgebaut werden.

Andererseits sind bestimmte Ausfuhrgeschäfte aus unserer Sicht nicht förderungswürdig. Dazu gehören:

- **Atomgeschäfte, Rüstungsexporte und dual use-Güter für militärische Empfänger.** In Ländern wie Österreich, Holland und der Schweiz sind Rüstungsgeschäfte längst von einer Bürgschaftsvergabe grundsätzlich ausgeschlossen.
- Lieferungen für Infrastruktur- und Rohstofferschließungsprojekte in **ökologisch sensible Regionen** wie Primärwälder und Naturschutzgebiete.
- Projekte, die die **Umsiedlung** von mehr als 5.000 Menschen erforderlich machen.
- Außerdem müssen Antragsteller durch ihre Unterschrift versichern, dass die Aufträge nicht durch **Korruption** erlangt wurden. Sollte Bestechung nachgewiesen werden, muss automatisch die Bürgschaft erlöschen und das Unternehmen für einen definierten Zeitraum von der weiteren Bürgschaftsvergabe ausgeschlossen werden.

Der Ausschluss dieser Projekte würde die dringend notwendige Klarheit über die Vergabep Praxis sowohl für Nichtregierungsorganisationen als auch für Unternehmen schaffen. Wir möchten an dieser Stelle auch auf die von der *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC) angewandten Kriterien verweisen, da wir hier unsere Vorstellungen nicht im einzelnen darstellen können. Diese beinhalten bereits einige der oben genannten Kriterien. Wir erwarten, dass die Bundesregierung die Standards von OPIC für das Hermes-Instrument aufgreift und weiter entwickelt.

### **c) Gründliche Risikoprüfung:**

Bürgschaftsentscheidungen stehen grundsätzlich im Spannungsverhältnis zwischen der Förderungswürdigkeit eines Projekts und seiner Risikoabschätzung. Mit dem Vorrang des Arbeitsplatz-erhaltes werden immer wieder hohe Risiken eingegangen, ohne dass im Einzelfall wirklich überprüfbar wäre, wie viele Arbeitsplätze konkret erhalten wurden. Das akkumulierte Defizit in Höhe von 25 Mrd. DM lässt darauf schließen, dass dieser Abwägungsprozess allzu oft zuungunsten des Bundeshaushaltes ausgegangen ist.

In die Risikoabschätzung einbezogen wird bisher hauptsächlich das Länderrisiko. Wirtschaftlichkeitsprüfungen finden lediglich bei Projektfinanzierungen Berücksichtigung. Bei Exportgeschäften reicht in der Regel eine Gegengarantie durch eine Bank oder die Regierung des Empfängerlandes als Nachweis für die Wirtschaftlichkeit des Projekts. Dadurch wird es möglich, dass mit Hermesbürgschaften auch Vorhaben mit zweifelhaftem ökonomischem Wert gefördert werden sowie Geschäfte, die durch Korruption zustande gekommen sind. Kommt es hierbei zum Schadensfall, d. h. entschädigt die Bundesregierung den deutschen Exporteur und rechnet den entsprechenden Betrag der Staatsschuld des Empfängerlandes zu, muss letztendlich die Bevölkerung für ein Projekt zahlen, von dem es keinerlei Nutzen hatte.

Auch die ökologischen Risiken für Projekte werden unseres Wissens nicht systematisch erfasst. Hierzu gehören verkürzte Lebenszeiten für Projekte durch Umweltschäden, aber auch mögliche Schäden durch Proteste der lokalen Bevölkerung gegen zerstörerische Auswirkungen eines Projekts. Das bisherige Verfahren, ab einem Antragsvolumen von 25 Mio DM die Umweltwirkungen durch die Unternehmen selbst erfassen zu lassen, ist nicht akzeptabel.

In die Risikoabschätzung einbezogen werden sollten daher künftig Wirtschaftlichkeitsprüfungen ebenso wie die (akkumulierten) ökologischen Risiken.

## **2. Standards und Mindestanforderungen für die Prüfung sensibler Einzelvorhaben**

Der bisherigen Prüfung der Förderungswürdigkeit fehlen verbindliche und nachprüfbare Kriterien, die sicherstellen, dass durch die Vergabe von Bürgschaften keine Vorhaben und Exportgeschäfte abgesichert werden, die zu unvermeidbaren Schäden für die Umwelt, die lokale Bevölkerung oder die Menschenrechtssituation in den Empfängerländern führen. Der Argumentation des Wirtschaftsministeriums, dass dies einen unvermeidbaren bürokratischen Prüfungsaufwand und zusätzliche Kosten verursachen würde, möchten wir entschieden widersprechen. Die Einführung intensiver Prüfverfahren betreffe nicht das Grundgeschäft, sondern lediglich die problematischen Projekte. Diese werden auch heute schon überdurchschnittlich lange geprüft. Es fehlen aber standardisierte Verfahren, die eine objektivierbare Risikoerfassung und Gewichtung der Entscheidungskriterien möglich machen. Je klarer die Fördergrundsätze sind, desto einfacher kann letztlich auch das Verfahren sein. Ansatzpunkte für entsprechende Förder- und Prüfkriterien sind beispielsweise in den „Safeguard Policies“ der Weltbank zu finden, die entwickelt wurden, um Schäden gegenüber sogenannten „Dritten“ (Umwelt, lokale Bevölkerung und wichtige Kulturgüter) zu verhüten.

An Hand klarer Förderkriterien lässt sich ein sog. Screening-Verfahren entwickeln, wie es bereits von der Weltbank oder der US-amerikanischen OPIC angewendet wird. Dabei werden eingehende Anträge auf Basis einer Checkliste verschiedenen Gefahren-Kategorien zugeordnet, so dass eine ausführliche Prüfung nur für Projekte mit signifikanten ökologischen und sozialen Auswirkungen anfällt. Für den Großteil der Anträge würde kein Mehraufwand entstehen.

Bei ernsthaften sozialen, ökologischen oder menschenrechtlichen Bedenken gegen ein Projekt dürfen diese nicht dem Dogma von Flexibilität und Schnelligkeit eines staatlichen Förderinstrumentes zum Opfer fallen. Es muss vielmehr eine unabhängige Überprüfung der vom Antragsteller gemachten Angaben stattfinden, die eine sachkundige Prüfung der vorgelegten Umweltverträglichkeitsprüfung, Umsiedlungspläne und anderer essentieller Planungsdokumente einschließt. Für solche Fälle wäre es zudem sinnvoll, ein förmliches Anhörungsrecht für Vertreter von Umwelt-, Menschenrechts- und Entwicklungsorganisationen aus Deutschland und dem Empfängerland vor dem Interministeriellen Ausschuss (IMA) einzuführen.

Auch hier kann der Prüfungsaufwand und -zeitraum minimiert werden, wenn die Bundesregierung in einem Leitfaden für Antragsteller darstellt, welche Qualitätsmaßstäbe sie bei der Prüfung von besonders sensiblen Vorhaben an Umweltstudien, Umsiedlungspläne und bezüglich der Konsultation mit der lokalen Bevölkerung anlegt.

Es geht nicht an, dass die Angaben der Exporteure bezüglich der Umwelt- und Sozialverträglichkeit von Liefergeschäften einfach unbesehen übernommen werden. Kontroverse Vorhaben müssen vielmehr frühzeitig im Vergabeverfahren herausgefiltert werden, um dann in einem erweiterten Prüfverfahren zu einer realistischen Einschätzung ihrer Umwelt- und Sozialverträglichkeit zu kommen. Dies wird innerhalb eines gegebenen Jahres wahrscheinlich nur ein Dutzend Projekte betreffen - für die aber dann der erhöhte Prüfaufwand angemessen und notwendig ist.

### 3. Transparenz und parlamentarische Kontrolle

Transparenz ist Voraussetzung jeglicher öffentlicher Einflussnahme und Kontrolle. Die jährliche Genehmigung für die Inanspruchnahme von Deckungsmitteln im Rahmen des Haushaltes genügt nicht den Erfordernissen der parlamentarischen Kontrolle öffentlicher Gelder.

Wir erwarten, dass auch für die Ausführungsgewährleistungen das Haushaltgrundsatzgesetz (§ 6 Abs. 2) und die Bundeshaushaltsordnung (§ 7 Abs. 2) Geltung haben. Dort wird insbesondere verlangt, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen des Staates angemessene **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** und **Erfolgskontrollen** durchzuführen sind.

Schon die erste Hermesbürgschaft für den Drei-Schluchten-Damm machte deutlich, dass die jetzige Informationspolitik dem Parlament keinerlei Spielraum lässt, auf hochkontroverse Einzelfallentscheidungen Einfluss zu nehmen. Auch die Definition der Grundsätze und Förderungswürdigkeit entzieht sich jeglicher parlamentarischer Mitsprache. Wir erwarten deshalb, dass das Parlament bei kontroversen Projekten ein Mitspracherecht erhält. Zudem müssen die Vergaberichtlinien durch den Bundestag genehmigt und veröffentlicht werden. Kriterien und Prüfverfahren sollten einer regelmäßigen Überprüfung unterzogen werden.

Die Öffentlichkeit sowohl bei uns als auch in den Empfängerländern wird von allen relevanten Informationen ausgeschlossen. Bei einem öffentlichen Instrumentarium, das mit Steuergeldern arbei-

tet, ist dies nicht akzeptabel. Wir erkennen ausdrücklich an, dass es dabei von Seiten der antragstellenden Firmen ein berechtigtes Interesse an der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen gibt. Dies darf jedoch nicht soweit gehen, dass keinerlei Informationen mehr öffentlich zugänglich sind.

Eine neue Informationspolitik ist Dreh- und Angelpunkt für Veränderungen in der Entscheidungspraxis. Wie der erste Schritt dorthin aussehen könnte, zeigt die bereits seit einigen Jahren praktizierte Informationspolitik der US-amerikanischen Export-Import Bank, deren Geschäftsbereich sowohl Exportkredite als auch die Versicherung von Exportgeschäften umfasst. Die Ex-Im Bank veröffentlicht im Internet regelmäßig eine Liste mit Namen und Standorten der zur Entscheidung anstehenden Großprojekte und gibt auf Anfrage Kopien der entsprechenden Umweltverträglichkeitsprüfungen heraus. Dieses Verfahren eröffnet Nichtregierungsorganisationen und anderen die Möglichkeit, rechtzeitig relevante Informationen, Anliegen und Bedenken bezüglich konkreter Vorhaben vorzutragen, so dass diese bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden können.

### ***Internationale Abstimmung***

Für die effektive Durchsetzung von Umwelt- und Sozialstandards für Exportkreditversicherungen ist ihre internationale Verankerung von großer Bedeutung. Diese ist eine zentrale Forderung unserer Hermes-Reform-Kampagne. Mit dem G 7 – Beschluss vom Juni 1999, innerhalb der OECD bis zum Jahr 2001 auf gemeinsame Umweltrichtlinien hinzuwirken, ist ein wesentlicher Fortschritt erzielt worden. Die bisher in der OECD diskutierten Entwürfe weisen allerdings einen eklatanten Mangel an Verbindlichkeit und Transparenz auf. Wir fordern daher die Bundesregierung auf, durch eine umfassende Hermes-Reform eine Vorgabe für den internationalen Abstimmungsprozess zu machen und sich auch auf OECD-Ebene für weitreichende Umwelt- und Sozialstandards einzusetzen. Internationale Verhandlungen dürfen nicht als Vorwand genutzt werden, die Reform im eigenen Land zu verwässern.

### ***Schlussbemerkung***

Im Rahmen dieses Papiers konnten wir nur die uns wesentlichen Kernpunkte einer ernstgemeinten und grundlegenden Reform der Vergabep Praxis der Hermesbürgschaften darlegen. Wichtige Aspekte wie die Berücksichtigung international anerkannter Sozial- und Umweltstandards, der Verschuldungswirkung von Hermesbürgschaften oder die Antikorruptionsregeln haben wir hier gar nicht oder nur verkürzt darstellen können. Kernanliegen unserer Kampagne ist, dass das bedeutendste staatliche Exportförderinstrument endlich im Einklang mit einer sozialen und ökologischen zukunftsfähigen Entwicklung steht und die Überlebensrechte lokaler Bevölkerungsgruppen und die Verhütung von Umweltschäden Vorrang vor Exportinteressen der deutschen Wirtschaft erhalten.