

Für eine menschenrechtskonforme, sozial- und umweltverträgliche Außenwirtschaftsförderung

Erwartungen an Bundestag und Bundesregierung

Oktober 2013



Für eine menschenrechtskonforme, sozial- und umweltverträgliche Außenwirtschaftsförderung

Erwartungen an Bundestag und Bundesregierung

Immer wieder schlagen Hermesbürgschaften für umstrittene Projekte hohe Wellen: so zog sich die Auseinandersetzung um eine Bürgschaft über 1,3 Mrd. Euro für das brasilianische Atomkraftwerk Angra 3 durch die gesamte vergangene Legislaturperiode. Im Sommer 2012 sorgten Exporte für Legehennenfabriken in der Ukraine für Aufregung. Die Käfige sind so winzig, dass sie in der EU inzwischen tierschutzrechtlich verboten sind. Und im März 2013 berichteten Zeitungen von Plänen der Bundesregierung, den Bau eines klimaschädlichen Braunkohlekraftwerks in Griechenland mit Bürgschaften bis zu einer Milliarde Euro abzusichern. Garantien für Staudämme, Papiermaschinen oder Bergbau können relevante menschenrechtliche Auswirkungen wie Umsiedlungen, Verletzungen von Landrechten, den Verlust der Lebensgrundlagen sowie des Zugangs zu Wasser haben.

Bereits im Mai 2011 forderte der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte die Bundesregierung auf, ihre Politik bezüglich Auslandsinvestitionen mit diesen Rechten in Einklang zu bringen. Im November 2012 hat der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung zudem in einer Stellungnahme von der Bundesregierung gefordert, Aspekte nachhaltiger Entwicklung stärker zu berücksichtigen, Atomkraftwerke und die Produktion nuklearer Brennelemente nicht mehr mit Hermesbürgschaften zu fördern und über deren Vergabe gegenüber dem Bundestag transparenter zu werden. Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die 2011 vom UN-Menschenrechtsrat¹ einstimmig angenommen wurden und die menschenrechtlichen Pflichten von Staaten bezüglich Unternehmen konkretisieren, verweisen explizit auf die Außenwirtschaftsförderung als einen Bereich, in dem zusätzliche Schritte nötig sind, um der staatlichen Schutzpflicht für die Menschenrechte nachzukommen.

Bundestag und Bundesregierung sind daher dringend gefordert, nach der Bundestagswahl die Prüf- und Vergabekriterien für die Außenwirtschaftsförderung unter menschenrechtlichen, sozialen, entwicklungspolitischen und ökologischen Gesichtspunkten zu überarbeiten und gesetzlich zu regeln.

Die deutsche Außenwirtschaftsförderung

Die Bundesregierung fördert deutsche Exporte und Investitionen mit verschiedenen Instrumenten: Will ein Unternehmen in „risikoreiche Märkte“, insbesondere Schwellen- und Entwicklungsländer, exportieren, kann es eine staatliche Exportkreditversicherung (**Hermesbürgschaft**) gegen wirtschaftliche und politische Risiken abschließen. Im Falle von Auslandsinvestitionen stellt der Bund **Investitionsgarantien** zur Verfügung, die politische Risiken abdecken. Mit **Garantien für ungebundene Finanzkredite (UFK)** fördert die Bundesregierung Rohstoffvorhaben im Ausland, sofern sie vermeintlich im deutschen Interesse sind. Für solche UFK kann der Bund sowohl das politische Risiko als auch – seit 2008 – das wirtschaftliche Risiko decken.

¹ Der Text der UN-Leitsätze ist unter anderem hier zu finden: <http://www.business-humanrights.org/UNGuidingPrinciplesPortal/TextUNGuidingPrinciples>

Richtlinien für die Prüfung und Vergabe von Hermesbürgschaften sind bisher vor allem über die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) geregelt. Die dort vereinbarte *Recommendation on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence* (sog. *Common Approaches*) legt jedoch keine verbindlichen Standards fest, gewährleistet keinen hinreichend wirksamen Umweltschutz, wie die Beispiele oben zeigen, und berücksichtigt den Schutz von Menschenrechten kaum². Für weitere Instrumente der Außenwirtschaftsförderung (Investitionsgarantien, Garantien für ungebundene Finanzkredite) bestehen noch weniger Regelungen.

Rechtlich verankert (im Sinne von Mitentscheidung des Bundestages) sind die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung lediglich im Haushaltsgesetz.³

Für die Vergabe der Garantien sind Interministerielle Ausschüsse zuständig, die im Konsens entscheiden. Die Federführung hat das Ministerium für Wirtschaft und Technologie inne, zudem sind die Ministerien für Finanzen, Auswärtiges und Entwicklungszusammenarbeit beteiligt. Vorbereitet werden die Entscheidungen im Auftrag des Bundes von Euler Hermes Deutschland AG und PricewaterhouseCoopers AG. Allein im Jahr 2011 vergab die Bundesregierung auf diese Weise Bürgschaften und Garantien in Höhe von 35 Mrd. Euro.

Die staatliche Förderung ermöglicht oft erst einen Export oder eine Investition in risikoreiche Märkte. Im Zuge der Finanzkrise nimmt die Bedeutung selbst für Exporte in EU- und OECD-Mitgliedsstaaten zu. Da die Regierung private Exporte und Investitionen öffentlich fördert, muss sie dafür Sorge tragen, dass die geförderten Projekte höchsten ökologischen, menschenrechtlichen und entwicklungspolitischen Standards genügen.

Damit die Außenwirtschaftsförderung mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen sowie anderen Staatszielen wie dem Umwelt- und Klimaschutz und dem Schutz vor Überschuldung in Einklang gebracht wird, müssen folgende Kriterien erfüllt werden:

Ausschlusskriterien

Eine nachhaltige, verantwortungsvolle Außenwirtschaftsförderung muss Ausschlusskriterien formulieren, um sicherzustellen, dass sie nicht zu Umweltzerstörung, zum Klimawandel, zu bewaffneten Konflikten oder zu Menschenrechtsverletzungen beiträgt. Dies gewährleistet eine kohärente Politik. Daher fordern wir, Exportförderung auszuschließen:

- für Zulieferungen für Atomkraftwerke und Anlagen zur Gewinnung und Verarbeitung von Uran. In diesem Zusammenhang muss die Bundesregierung auch die 40 noch existierenden bilateralen Atomverträge mit Ländern wie Brasilien, Kasachstan etc. auflösen.
- für Zulieferungen zu Kohlekraftwerken, Anlagen zur Gewinnung und Verarbeitung von Kohle sowie Ölförderung und -raffinerie.

² Anträge auf Exportkreditversicherung werden entlang der Richtlinien der Weltbank (sog. *Safeguard Policies*) oder – meist im Falle von Projektfinanzierungen – die *Performance Standards* der *International Finance Corporation* (IFC), dem Privatsektorarm der Weltbank, geprüft. Beide Richtlinien legen Mindeststandards in den Bereichen Umwelt- und Sozialauswirkungen fest. Damit umfassen sie auch einige menschenrechtsrelevante Themen, erfordern jedoch keine umfassende Menschenrechtsprüfung und schließen die Beteiligung an Projekten, die Menschenrechtsverletzungen nach sich ziehen, nicht aus. Ein weiteres Problem der *Common Approaches* ist, dass die Regierungen jederzeit von ihnen abweichen können, solange sie dies den anderen OECD-Mitgliedsstaaten mitteilen. Zudem werden nur Bürgschaften über 15 Mio. Euro und 2 Jahren Laufzeit von den *Common Approaches* erfasst.

³ § 3 Abs. 1 Haushaltsgesetz mit den verbindlichen Erläuterungen im Haushaltsplan.

- für Rüstungs- und rüstungsnahe Güter. Exporte, die sowohl zivil als auch militärisch verwendet werden können, dürfen nicht gefördert werden, wenn es sich um einen militärischen Empfänger handelt.
- für Geräte zur elektronischen Überwachung an Sicherheitsbehörden in autoritären Staaten, wo grundlegende Menschenrechte missachtet werden.
- für Projekte, die zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen führen.
- für Staudammprojekte, die nicht den Kriterien der Weltstaudammkommission entsprechen, oder zu Zwangsumsiedlungen führen.
- für Projekte, die zur Zerstörung von Naturschutzgebieten oder Primärwäldern beitragen.

Transparenz

Nach wie vor bleiben die öffentlich zugänglichen Informationen über erteilte Hermesbürgschaften vage und selbst die spärlichen veröffentlichten Angaben sind nur mit Einverständnis der profitierenden Banken und Exportunternehmen möglich. Die Veröffentlichung von Großprojekten vor der Bürgschaftsvergabe erfolgt erst, wenn die Grundsatzzusage schon erteilt ist und es damit bereits eine Zusage gibt, auf die sich Unternehmen juristisch berufen können. Bei Investitionsgarantien und Ungebundenen Finanzkrediten gibt es keinerlei systematische Veröffentlichung projektbezogener Daten.

- Die Bundesregierung muss diese Praxis dahingehend ändern, dass die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung nur Unternehmen zur Verfügung stehen, die der Veröffentlichung zustimmen. Das Argument des Wirtschaftsministeriums, dies sei Nötigung, ist juristisch nicht haltbar.
- Es sollten die konkreten Projekte und Summen bei der Veröffentlichung der vergebenen Bürgschaften benannt werden.
- Potenziell kritische Bürgschaften müssen schon vor der Vergabe der Grundsatzzusage veröffentlicht werden, um neben den Angaben der Exporteure weitere Informationen aus der Zivilgesellschaft zu erfragen.
- Bei Rohstoffprojekten müssen sich Exporteure darauf verpflichten, alle Zahlungen an die Regierung sowie andere öffentliche Stellen des Gastlandes projektbezogen offen zu legen.
- Zur Korruptionsbekämpfung müssen Firmen, die Außenwirtschaftsförderung in Anspruch nehmen, alle Zahlungen an Agenten offen legen.
- Der Öffentlichkeit müssen auf Anfrage die umwelt- und menschenrechtsbezogenen Informationen zur Verfügung gestellt werden, die in die Projektprüfung eingeflossen sind. Ablehnungsgründe wie der Schutz vertraulich erhobener Daten, innerbehördlicher Beratung und internationaler Beziehungen sind restriktiv auszulegen.

Parlamentarische Kontrolle

Im Rahmen des Haushaltsgesetzes entscheidet der Bundestag jährlich über den Ermächtigungsrahmen, bis zu dem die Regierung Garantien übernehmen darf. Ansonsten wird das Parlament nur sporadisch in die Entscheidungen über Außenwirtschaftsförderung einbezogen, indem der Haushaltsausschuss über Bürgschaften von über einer Milliarde unterrichtet werden muss. Früher erhielten einige Ausschüsse im Nachhinein Listen mit relevanten Bürgschaften und Garantien, nicht mehr jedoch seit der letzten Legislaturperiode. Die Hermes-Leitlinien von 2001 konnten nach der Wahl 2009 vom Interministeriellen Ausschuss eigenmächtig und ohne jegliche parlamentarische oder öffentliche Diskussion abgeschafft werden, da das Parlament nicht eingeschaltet werden musste.

- Die Außenwirtschaftsförderung muss über ein eigenes Gesetz geregelt werden, das neben den Vergabegrundsätzen auch die umfassende Information und Kontrolle des Parlaments gewährleistet.

Menschenrechte

Staaten sind verpflichtet, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte heben die Außenwirtschaftsförderung als ein Instrument staatlicher Wirtschaftsförderung hervor, bei dem höchste menschenrechtliche Sorgfalt geboten ist, um eine staatliche Beteiligung an Menschenrechtsverletzungen auszuschließen. Die neueste Version der *Common Approaches* erwähnt erstmals explizit die Pflichten der Mitgliedstaaten, Menschenrechte zu schützen und für Unternehmen, diese einzuhalten.

- Die Bundesregierung muss diese Verpflichtung ernst nehmen und konkret umsetzen. Dazu muss sie Projekte, für die Außenwirtschaftsförderung beantragt wird, grundsätzlich einer menschenrechtlichen Folgeabschätzung unterziehen. Diese Folgeabschätzungen müssen vor, während und nach der Laufzeit des Projekts durchgeführt werden. Bei diesen Folgeabschätzungen müssen alle Menschenrechte berücksichtigt und die potenziell gefährdeten Gruppen sowie NRO einbezogen werden. Risiken - wie Konflikte um Land- und Wasserrechte; Umsiedlung; unzureichende Konsultation; fehlende freie, vorherige und informierte Zustimmung bei indigenen Völkern; fehlende freie Meinungsäußerung; Verletzungen von Arbeitsrechten – müssen geprüft werden. Die Ergebnisse müssen veröffentlicht werden und als wichtige Grundlage zur Entscheidung über die Förderung herangezogen werden. Projekte, bei denen menschenrechtliche Risiken durch entsprechende Vorsorgemaßnahmen nicht ausgeschlossen werden können, dürfen keine Außenwirtschaftsförderung erhalten.
- Zudem muss die Menschenrechtssituation in den Gastländern geprüft werden. Dafür sollten die Berichte der Ausschüsse der Vereinten Nationen zu den Menschenrechtspakten ebenso wie der Universal Periodic Review (UPR), die Universelle Menschenrechtsprüfung des UN-Menschenrechtsrats, genutzt werden. In dieser wird die Menschenrechtssituation aller UNO Mitgliedstaaten regelmäßig überprüft und von Parallelberichten von Menschenrechtsorganisationen begleitet. Auch Berichte nationaler Menschenrechtsinstitute sollten zur Lagebewertung einbezogen werden sowie weitere Berichte von Menschenrechtsorganisationen. Diese Prüfung muss dazu dienen abzuschätzen, zu welchen möglichen Menschenrechtsverletzungen es kommen kann (besonders in kritischen Sektoren, s.o.) und inwieweit sie verhindert werden können. Ist dies nicht möglich, darf keine Außenwirtschaftsförderung stattfinden.
- Unternehmen, welche eine Außenwirtschaftsförderung erhalten, müssen gemäß den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen zu einem Höchstmaß an menschenrechtlicher Sorgfalt gesetzlich verpflichtet werden.

Beschwerden und Sanktionen

- Für mögliche Betroffene sowie Mitarbeiter geförderter Projekte und Nichtregierungsorganisationen muss eine unabhängige Stelle eingerichtet werden, die Beschwerden (ggf. auch vertraulich oder anonym) zu Menschenrechtsverletzungen, Umweltverschmutzung, Verletzung der Projektkriterien und sonstigen Verletzungen nationalen oder internationalen Rechts entgegennimmt, überprüft und gegebenenfalls Maßnahmen vorschlägt und ihre Umsetzung überwacht. Projektbetreiber müssen auf die Existenz und Erreichbarkeit der Beschwerdestelle hinweisen. Hinweisgeber müssen vor Repressalien geschützt werden.

- Wenn Unternehmen gegen ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten verstoßen oder die Nationale Kontaktstelle für OECD-Leitsätze bei Unternehmen Verstöße gegen die Leitsätze feststellt, müssen diese Unternehmen für einen bestimmten Zeitraum von den Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung ausgeschlossen werden.
- Unternehmen, die wegen Korruption verurteilt worden sind, müssen für eine bestimmte Zeit von der Außenwirtschaftsförderung ausgeschlossen werden, wie dies bei der Weltbank der Fall ist.

Rohstoffstrategie

Die Bundesregierung hat zur Umsetzung der Rohstoffstrategie Rohstoffpartnerschaften mit Kasachstan und der Mongolei sowie eine ähnliche Vereinbarung mit Chile abgeschlossen. Weitere Rohstoffpartnerschaften mit Peru und Afghanistan sind in Planung. Zudem hat sich die Rohstoff-Allianz gegründet, um deutsche Firmen dabei zu unterstützen, wieder vermehrt am Abbau von strategischen Rohstoffen teilzuhaben. Die Außenwirtschaftsförderung soll bei der Umsetzung der Partnerschaften eine wichtige Rolle spielen. Da der Rohstoffsektor zahlreiche menschenrechtliche, soziale und ökologische Probleme und Risiken birgt und wichtige Rohstoffvorkommen in menschenrechtlich bedenklichen Ländern liegen, muss bei dieser Initiative nachgehalten und transparent gemacht werden, welche Instrumente der Außenwirtschaftsförderung im Rahmen der Rohstoffpartnerschaften genutzt werden und auch bei Lieferungen, z.B. von Bergbaumaschinen, der menschenrechtliche Kontext mit geprüft werden.

Verantwortliche Vergabe von Exportkreditbürgschaften

Bei Eintreten des Schadenfalles entschädigt die Bundesregierung den Lieferanten oder die finanzierende Bank abzüglich einer Eigenbeteiligung (Selbstbehalt). Wenn die Regierung des Importlandes eine Gegengarantie übernommen hat, treibt die Bundesregierung die daraus entstehenden Handelsforderungen als bilaterale Schulden samt marktüblicher Zinsen und ggf. Zinseszinsen ein. Aus einer Kreditbeziehung zwischen privaten Wirtschaftsunternehmen entsteht ein Schuldenverhältnis zwischen zwei souveränen Staaten. Zum 31.12.2011 betrugen die Handelsforderungen Deutschlands noch 6,2 Mrd. €, nachdem bis zu diesem Zeitpunkt bereits 13 Mrd. € gegenüber Entwicklungsländern erlassen werden mussten. Obwohl Hermesbürgschaften der Förderung der deutschen Exportwirtschaft dienen, werden diese Schuldenerlasse im Nachhinein bislang der offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) zugerechnet.

- Die 2012 von der Bundesregierung unterzeichneten „Prinzipien für die Förderung verantwortlicher Kreditvergabe an Staaten und Kreditaufnahme durch Staaten“⁴ der UNCTAD, welche für Kreditgeber und kreditnehmende Staaten klare Verantwortungsbereiche hinsichtlich Ermächtigung, Transparenz und Maßnahmen zur Vermeidung von Überschuldung benennen, müssen bei der Bürgschaftsvergabe berücksichtigt werden. Ihre Anwendung durch die in den Interministeriellen Ausschüssen vertretenen Ministerien ist regelmäßig zu überprüfen.
- Handelsforderungen müssen einem Schuldenaudit unterzogen und dabei die UNCTAD-Prinzipien als Maßstab genommen werden, wie es in Norwegen der Fall war⁵.
- Die Anrechnung des Erlasses von Handelsschulden auf die ODA-Quote ist nicht mehr zulässig. Die Bundesregierung muss sich dafür einsetzen, dass diese Praxis auch auf internationaler Ebene beendet wird.

⁴ http://www.unctad.info/upload/Debt%20Portal/Principles%20drafts/SLB_Principles_English_Doha_22-04-2012.pdf

⁵ http://slettgjelda.no/en/The+Norwegian+Debt+Audit.b7C_wIHI0P.ips

Tierschutz, Biodiversität und Klimaschutz

- Für Exporte und Investitions Garantien im Zusammenhang mit Tierhaltung wie Hühner- oder Schweineproduktion sowie Legehennen müssen außerhalb der EU die gleichen Anforderungen beim Tierschutz eingehalten werden wie innerhalb der EU.
- Bürgerschaftsanträge, Investitions Garantien und ungebundene Finanzkredite müssen in Hinblick auf den gesamten Projektzusammenhang, für den sie geplant sind, auf ihre Auswirkungen geprüft werden. Zu den ökologischen Auswirkungen müssen auch Fragen der Biodiversität einbezogen werden. Für Projekte mit schwerwiegenden und unumkehrbaren Auswirkungen dürfen keine Bürgerschaften vergeben werden.
- Entsprechend den nationalen CO₂-Reduktionszielen sollte es Reduktionsziele für Kohlendioxidemissionen auch in der Außenwirtschaftsförderung geben, dabei müssen CO₂-relevante Exporte wie Flugzeuge, Schiffe oder energieintensive Anlagen einbezogen werden.

Die Forderungen unterstützen im Rahmen ihres Mandates:

Amnesty International

AfricAvenir

Aktionsgemeinschaft Solidarische Welt (ASW)

Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland

Campo Limpo

Carpus

Christliche Initiative Romero

CorA-Netzwerk

erlassjahr.de

Facing Finance

FDCL (Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile Lateinamerika)

Forum Umwelt und Entwicklung

FIAN Deutschland

GegenStrömung

Germanwatch

INFOE (Institut für Ökologie und Aktions-Ethnologie)

Informationsstelle Peru

INKOTA-netzwerk

KAIROS Europa

Kampagne Bergwerk Peru – Reichtum geht, Armut bleibt

Misereor

Nord-Süd-Forum Fürstentfeldbruck

Nord-Süd-Forum München

Oxfam Deutschland

PowerShift

Pro REGENWALD

terre des hommes Deutschland

urgewald

VENROB

Watch Indonesia

WEED (Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung)

Werkstatt Ökonomie

Whistleblower-Netzwerk