

WEED

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.
Berta-von-Suttner-Platz 13 53111 Bonn
Tel.: (0228) 766 13-0 · Fax: (0228) 69 64 70
Email: heike.drillisch@weedbonn.org

urgewald

Kampagne für den Regenwald – Im Grünen
Haus Prenzlauer Allee 230, 10405 Berlin
Tel.: (030) 44339168/9 · Fax: (030) 44339133
email: barbara@urgewald.de

HINTERGRUND

Wider der Mythenbildung beim Thema Außenwirtschaftsförderung und Arbeitsplätze!

Staatlich geförderter Außenwirtschaftsboom ohne Nachhaltigkeitsanspruch

Die deutsche Wirtschaft richtet sich zunehmend auf Absatzmärkte in den sogenannten "emerging markets" aus. Unterstützt wird sie dabei durch staatliche Exportförderprogramme. Mittels solcher Programme werden zwar nur 3% aller deutschen Exporte, aber immerhin rund 20% aller (Kredit-) Geschäfte deutscher Firmen und Banken mit Schwellen- und Entwicklungsländern gegen wirtschaftliche und politische Risiken abgesichert oder finanziert¹. Ziel dieser Maßnahmen ist es, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Industrie zu erhalten und auszuweiten. Abgewickelt werden solche Programme durch sogenannte Exportkreditagenturen (englische Abkürzung: ECA).

Im Jahr 2000 wurden durch ECAs Handelsaktivitäten im Wert von 500 Mrd. US\$ und damit rund 8% des weltweiten Handelsvolumens abgesichert bzw. finanziert. Innerhalb der 90er Jahre stieg das gesamte Finanzierungs- und Absicherungsvolumen von ECAs um satte 40%, sie werden zu einem zunehmend wichtigen "global player" auf dem internationalen Handlungssparkett².

Weltweit gibt es ca. 40 ECAs, der Großteil von ihnen ist in den einflussreichen OECD-Ländern beheimatet.

In Deutschland setzt sich die Exportförderung aus staatlichen Exportbürgschaften, die über die Hermes Kreditversicherungs AG abgewickelt werden, und aus Exportkrediten der Kreditanstalt für Wiederaufbau zusammen.

Die Hermes AG sicherte im Jahr 2001 Exporte deutscher Unternehmen in wachstumsträchtige, aber risikoreiche Schwellen- und Entwicklungsländer im Wert von 16,5 Mrd. Euro ab; die Kreditanstalt für Wiederaufbau schnürte Finanzpakete für Projekte in Schwellen- und Transformationsländern im Umfang von 8,2 Mrd. Euro³.

Im Globalisierungszeitalter wird es zunehmend wichtig, nicht nur Bürgschaften für einzelne, kleine Exportgeschäfte zu übernehmen. Insbesondere bei großvolumigen Infrastruktur- und

¹ Bei einer Befragung deutscher Unternehmen (340 befragte Betriebe) durch das Prognos- Institut gaben ca. 1/3 der Interviewten an, dass sie sich ohne Hermes-Deckungen aus dem Exportgeschäft mit Schwellen- und Entwicklungsländern zurückziehen würden. Andere Unternehmen gaben an, in ökonomischen Krisenzeiten (z.B. Asien, Russland), in denen es keine Möglichkeit auf staatliche Absicherung gibt, die Exportgeschäfte mit diesen Ländern oder Regionen temporär "auf Sparflamme" zu fahren (Prognos 2000: 41).

² Berne Union Yearbook 2000/1; Roy Jones (2002): ABC on Export Credit Agencies; Bruce Rich (2000): Exporting Destruction, in: The Environmental Forum No. 32.

³ Hermes-Kreditversicherungs AG (2002): Jahresbericht 2001, Kreditanstalt für Wiederaufbau (2002): Geschäftsbericht 2001.

Energieprojekten in Entwicklungs- und Schwellenländern sind zudem komplette Finanzierungsangebote gefragt.

Allerdings fehlt es sowohl auf nationaler wie auch auf OECD- Ebene an verbindlichen Regeln und Statuten für das Handeln der ECAs. Infolgedessen werden auch Projekte gefördert, die gravierende schädliche Auswirkungen auf Mensch und Umwelt in den Ziel- bzw. Entwicklungsländern haben. Daran hat hier in Deutschland auch die Verabschiedung der sogenannten Umweltleitlinien im Jahr 2001 nichts geändert. Das Mandat der deutschen ECA beschränkt sich weiterhin ausschließlich auf die Förderung der einheimischen Wirtschaft. Dieser Prämisse folgend bleiben bei der Vergabe von Ausfuhrleistungsgewährleistungen soziale, menschenrechtliche, ökologische oder entwicklungspolitische Kriterien weitgehend ausgeblendet.

Nichtregierungsorganisationen fordern daher entsprechende umfassende Reformen der ECA. ReformgegnerInnen setzen sich gegen diese Forderungen immer wieder mit den gleichen Argumenten zur Wehr, die im Folgenden auf ihre Haltbarkeit und innere Logik überprüft werden.

Mythos 1: "Wer an Hermes rüttelt, gefährdet Arbeitsplätze!"

... so lautet üblicherweise die ablehnende Reaktion von WirtschaftsvertreterInnen auf die Forderung nach einer grundlegenden sozialen und ökologischen Reform der deutschen Außenwirtschaftsförderung. Das Arbeitsplatzargument ist das Legitimationskriterium schlechthin, mit dem sämtliche Reformforderungen oder Einwände gegen bedenkliche Bürgschaften vom Tisch gewischt werden.

Lange Zeit behaupteten Wirtschaftsministerium und Industrieverbände, dass 400.000 Arbeitsplätze am Standort Deutschland durch die Exportkreditagentur Hermes abgesichert würden. Eine vom Wirtschaftsministerium beim Prognos-Institut in Auftrag gegebene Studie ermittelte unlängst deutlich geringere Arbeitplatzeffekte. Demnach garantierte Hermes im Zeitraum von 1995 bis 1999 lediglich eine Bandbreite von 140.000 bis max. 216.000 Arbeitsstellen in Deutschland⁴.

Angesichts hoher Erwerbslosenquoten sind "bis zu 200.000 Arbeitsplätze" ein nicht zu vernachlässigendes Argument. Selbst ReformbefürworterInnen leugnen nicht, dass Ausfuhrleistungsgewährleistungen zum Erhalt von Arbeitsplätzen am Standort Deutschland beitragen können. Dieses Argument darf jedoch nicht dazu genutzt werden, Gesundheitsgefährdungen, Vertreibungen oder Umwelterstörungen in Entwicklungsländern zu rechtfertigen. Die geforderten Reformen bezwecken schließlich nicht die Abschaffung der Exportförderung, sondern lediglich deren sozial- und umweltverträgliche Umgestaltung. Bisher fehlt es jedoch an Studien, die die Arbeitsplatzwirkung von sozial und ökologisch problematischen Ausfuhrleistungsgewährleistungen untersuchen. Ohne eine solche Studie ist es unmöglich abzuschätzen, wie viele Arbeitsplätze durch eine Reform tatsächlich am Standort Deutschland gefährdet wären⁵.

Nach unseren Schätzungen fallen derzeit ca. 2-3% der jährlich ca. 30.000 bei Hermes eingehenden Anträge - betrachtet man das Volumen dieser Anträge liegt ihr Anteil jedoch deutlich höher - unter die Kategorie ökologisch und sozial sensibel. Problembereiche sind v.a. großvolumige Projektfinanzierungen und Exportbürgschaften für Infrastruktur- und Energieprojekte wie z.B. Rüstungs- und Rohstoffprojekte (u.a. Bergbau-, Öl- und Gas- sowie Zellstoff- und Papierprojekte), die in der Regel von Großkonzernen realisiert werden. Die Arbeitsplatzwirkung ist bei derartigen Projekten generell gering, die beschäftigungsintensiv

⁴ Prognos (2000): Evaluierung der Arbeitsplätze der Hermes-Ausfuhrleistungsgewährleistungen des Bundes: 17.

⁵ Selbst BDI-Chef Rogowski kann hier keine genauen Zahlen nennen. Er geht lediglich davon aus, dass durch eine sozial-ökologische Reform Arbeitsplätze "zumind. z.T. gefährdet" wären (Interview in der Süddeutschen Zeitung vom 12.03.2001). Völlig ausgeblendet bei dieser Aussage bleibt, dass durch eine sozial-ökologische Reformierung und Modernisierung nicht nur Arbeitsplätze in bestimmten nicht-nachhaltigen Sektoren abgebaut werden müssten, sondern dass gleichzeitig neue Arbeitsplätze in Zukunftsbranchen entstehen können.

produzierenden klein- und mittelständischen Unternehmen spielen bei derartigen Projekten – auch als Zulieferer – kaum eine Rolle.

Mit der Betonung des Arbeitsplatzargumentes suggerieren insbesondere VertreterInnen der deutschen Großindustrie, dass es ihnen primär um Arbeitsplatzsicherung und –schaffung am Standort Deutschland und nicht etwa um das Erwirtschaften von Profiten geht. Die Statistiken sprechen jedoch eine andere Sprache: Trotz Profitzuwächsen in den letzten beiden Dekaden rationalisierte Deutschlands Großindustrie seit 1980 fast eine Millionen Arbeitsplätze weg⁶.

Ein direkter Zusammenhang zwischen Profiterzielung und Arbeitsplatzschaffung bzw. –sicherung lässt sich somit insbesondere bei großen deutschen Konzernen nicht erkennen. Während nämlich der Anteil der Unternehmensgewinne am gesellschaftlichen Reichtum in den 90er Jahren kontinuierlich angestiegen ist, lassen sich bei der Lohn- und Beschäftigungsquote gegenläufige Tendenzen feststellen. Kurz: trotz wachsender Unternehmensprofite sind die Beschäftigungsquoten im Industriesektor rückläufig – insbesondere Profite deutscher Großkonzerne werden somit nicht primär zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen reinvestiert.

Wer an Hermes rüttelt, gefährdet somit in erster Linie die Eigeninteressen der deutschen (Groß-) Industrie. Zur Illustration: Im Jahr 2000 entfielen 30% der gesamten Hermes-Deckungssumme auf nur 28 Projekte⁷. In diesem Kontext wäre es interessant zu erfahren, welche Firmen und Banken die zentralen Nutznießer des Hermes-Instrumentariums sind und wie viele Arbeitsplätze durch derart großvolumige Aufträge hierzulande abgesichert werden. Doch während solche Angaben in anderen Ländern der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden (z.B. USA, Kanada), verweigert das deutsche Wirtschaftsministerium bisher hartnäckig die Herausgabe der entsprechenden Informationen.

Mythos 2: “Hermes – das Förderinstrument schlechthin für Deutschlands Mittelstand!”

Landläufig hält sich hartnäckig die These, dass der Mittelstand Hauptnutznießer der staatlichen Exportförderinstrumentarien ist. De facto nimmt aber - wie bereits angedeutet - die deutsche Großindustrie die staatliche Förderung viel ausgiebiger in Anspruch. Sie beansprucht 85% des gesamten Hermes-Deckungsvolumens⁸. Sie ist es auch, die das Instrument mit deutlich größerer Selbstverständlichkeit für die eigenen Geschäftsinteressen einzusetzen versteht. Drei Viertel aller deutschen Großunternehmen im Vergleich zu nur knapp der Hälfte der deutschen kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) nutzen Hermes-Deckungen für ihre Auslandsgeschäfte. Ohne eine staatliche Absicherung im Rücken kommen Geschäfte mit den sogenannten “emerging markets” für Großunternehmen heute oft erst gar nicht in Betracht. Die Begründung lautet: “Die Übernahme von Risiken ins eigene Obligo kollidiert zwangsläufig mit der Zielsetzung Ertragssteigerung”⁹. Laut Prognos unterscheidet sich hier das Verhalten der Großunternehmen von dem der KMU, die eher bereit sind, “ein nicht unerhebliches Risiko ins eigene Obligo zu nehmen”¹⁰.

KMU erhalten nur bescheidene 15% der Deckungssumme bei Ausfuhrleistung¹¹, aber immerhin ein Drittel der durch Hermes generierten Arbeitsplatzeffekte entfallen auf sie. Die höhere Arbeitsplatzwirkung erklärt sich z.T. aus Zulieferaufträgen für Großbetriebe. Wesentliche weitere Faktoren für die höheren Arbeitsplatzeffekte bei KMU sind die im Vergleich zu

⁶ Der Spiegel 39/2002: 38.

⁷ MdB Angelika Köster-Lossack, in: Potsdamer Neue Nachrichten vom 16.03.2001.

⁸ Das BMWi und die Hermes AG kommen hier zu anderen Zahlen, da sie eine andere Definition für KMU zugrunde legen als die von ihnen beauftragte Prognos AG, die für ihre Studie die Definition des Deutschen Institutes für Mittelstandsforschung benutzt hat. Danach sind KMU Unternehmen mit bis zu 499 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von bis zu 50 Mio. Euro.

⁹ Prognos (2000): 39.

¹⁰ Prognos (2000): 49.

¹¹ Prognos (2000): 74.

Großunternehmen höheren Arbeitsintensitäten sowie – aufgrund des geringeren internationalen wirtschaftlichen Verflechtungsgrades – vergleichsweise geringere Zulieferungen aus dem Ausland bei der Produktion von Exportgütern.

Fast 95% des gesamten über Hermes gedeckten Exportvolumens entfielen zwischen 1995 und 1999 auf nur vier Wirtschaftszweige: Chemische Industrie (38%), Maschinenbau (31%), Elektrotechnik und EDV (15%) sowie Fahrzeugbau (10%)¹². Die Chemische Industrie und der Fahrzeugbau sind Branchen, die von einigen wenigen Großunternehmen dominiert werden (z.B. BASF, Bayer) und sehr hohe Produktivitätsraten je Beschäftigten aufweisen. Der Maschinenbau hingegen ist ausgesprochen mittelständisch geprägt und hat relativ hohe Arbeitsplatzeffekte. Der Blick auf die allgemeine Branchenstruktur lässt jedoch weder Rückschlüsse darüber zu, ob KMU in den jeweiligen Branchen entsprechend ihrer Marktpräsenz von dem Hermes-Instrumentarium profitieren noch darüber, inwieweit die ökologischen und sozialen Vorreiter in der jeweiligen Branche im Besonderen Förderung erhalten. Schließlich sagt die Firmengröße allein noch nichts über das Umwelt- und Sozialverhalten von Unternehmen bei Auslandsgeschäften aus.

Eine konsequentere Ausrichtung der Außenwirtschaftsförderung an die Bedürfnisse exportorientierter mittelständischer Unternehmen ist in der Tat wünschenswert und überfällig. Mittelstandsförderung in diesem Bereich muss jedoch ebenfalls ökologisch und sozial verträglich ausgestaltet und umstrukturiert werden. Förderung um jeden Preis darf es nicht geben - wohl aber spezielle Anreizprogramme für KMU, die auch in ihrem Auslandsgeschäft strikte und verbindliche Nachhaltigkeitskriterien befolgen.

Startschuss für eine sozial-ökologische Außenwirtschaftsoffensive für Deutschlands KMU

Im jüngst verabredeten Koalitionsvertrag hat die Bundesregierung angekündigt, die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung konsequenter an den Bedürfnissen von KMU auszurichten und diese zugleich auf nachhaltiges Handeln und Wirtschaften zu verpflichten. Da die Öko- und Sozialbilanz der Exportaktivitäten von KMU nicht per se besser ist als die von Großunternehmen, ist es unerlässlich, die Einführung einer Mittelstandskomponente an die Bedingung nachhaltigen Wirtschaftens zu knüpfen.

Dies erfordert, auch in der Außenwirtschaftsförderung das Vorsorge- und Verursacherprinzip als Förderkriterium zu verankern und anfallende Gebühren und Prämien an das tatsächliche ökonomische und sozial-ökologische Risiko von Exportgeschäften anzupassen (*je größer die Umwelt- und Sozialbrisanz oder die Deckungssumme, desto höher die Gebühren bzw. Prämien für die antragstellenden Unternehmen*).

Darüber hinaus müssen Anreize für nachhaltiges Wirtschaften geschaffen werden, wie z.B. durch die Einführung von Vergünstigungen für den Export von Gütern für nachhaltige Projekte (z.B. durch längere Kreditlaufzeiten oder kurze, flexible Bearbeitungszeiten) oder durch die Reservierung eines festen Anteils des Deckungsvolumens für KMU im Bereich Erneuerbare Energien¹³.

Gleichzeitig ist es jedoch im Sinne einer kohärenten Außenwirtschaftspolitik unerlässlich, den Export für ökologisch und sozial riskante Projekte zu verteuern und bestimmte Projektsektoren (z.B. Rüstung, Großstaudämme, Atomkraft) komplett von der Exportförderung auszuschließen.

¹² Prognos (2000): 18.

¹³ Nur durch die konsequente Ausnutzung der existierenden staatlichen Förderinstrumente lässt sich das Ziel, bis 2020 am Standort Deutschland im Bereich Erneuerbare Energien bis zu 200.000 neue Arbeitsplätze zu schaffen, erreichen (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.1.2002: 13).

Mythos 3: "Hermes garantiert fast ausschließlich Arbeitsplätze am Industriestandort Deutschland!"

Via Hermes sollen hauptsächlich Arbeitsplätze am Standort Deutschland abgesichert werden, so zumindest steht es in den Richtlinien für die Übernahme von Ausfuhrleistung des Bundes. Ausländische Zulieferungen aus dem Nicht-EU-Ausland waren bisher in der Regel nur im Umfang von 10% und aus dem EU-Ausland im Umfang von 30% erlaubt. Die international agierenden deutschen Wirtschaftsunternehmen streiten jedoch seit Jahren für die komplette Streichung dieses Richtlinien-Passus. Im Oktober 2001 wurden die Richtlinien dahingehend geändert, grundsätzlich auch Zulieferungen ausländischer Tochtergesellschaften deutscher Exporteure unter der Voraussetzung eines weiterhin überwiegend deutschen Lieferanteils in die Deckung einzubeziehen¹⁴.

In der alltäglichen Vergabepaxis ist es bereits heute so, dass über Hermes auch Exporte verbürgt werden können, bei denen die ausländischen Zulieferungen deutlich über 10 bzw. 30% liegen. Gerechtfertigt wird dies damit, dass "das zu deckende Exportgeschäft beschäftigungspolitisch aus deutscher Sicht von Interesse ist"¹⁵.

Beispiel Maheshwar: Beim Fall des Hermesantrages für den geplanten Staudamm Maheshwar in Indien hatten Recherchen des Nachrichtenmagazins "Der Spiegel" ergeben, dass der überwiegende Teil der über die Hermes AG zu deckenden Ausrüstung für den Damm gar nicht in Deutschland, sondern von russischen Firmen produziert werden sollte, an denen Siemens Beteiligungen hält. Als Antragsteller wollte Siemens somit zwar dem deutschen Steuerzahler das ökonomische Risiko für das Geschäft aufbürden, plante aber gleichzeitig, einen wesentlichen Anteil der Wertschöpfung in Russland erbringen zu lassen. Dieses widersprach der damals noch geltenden 10%-Regel für Zulieferungen aus dem Nicht-EU-Ausland.

Diese Rechercheergebnisse sorgten allerdings weder bei Hermes noch beim federführenden Wirtschaftsministerium für Unmut, sondern führten stattdessen zur Änderung der Richtlinien, die nunmehr auch die Einbeziehung von Zulieferungen ausländischer Tochtergesellschaften in erheblichem Umfang (bis zu 49%!) erlauben.

Hinzu kommt, dass dieses Exportgeschäft selbst beschäftigungspolitisch für die deutsche Seite uninteressant war und mögliche positive Arbeitsplatzeffekte am Standort Deutschland in keinem Verhältnis zu den erheblichen finanziellen und sozial-ökologischen Risiken des Geschäftes standen. Aufgrund anderer Erwägungen zog die Siemens AG jedoch inzwischen ihren Antrag auf Gewährung einer Bürgschaft für diesen höchst umstrittenen Staudamm zurück. Trotz zahlreicher Versuche seitens der Projektbetreiber gelang es bisher nicht, andernorts Finanziers für den Bau dieses Staudamms zu finden.

Es steht zu befürchten, dass in Zukunft mit deutschen Steuergeldern immer häufiger auch Exporte verbürgt werden können, die zu einem beträchtlichen Anteil in sogenannten Billiglohnländern produziert werden. Dr. Baumann, Aufsichtsratsvorsitzender der Siemens AG, spricht diese Tendenzen offen aus: "Die entwickelten Industrieländer werden zwangsläufig Produktionen vermehrt aufgeben und traditionelle Arbeitsplätze in die kostengünstigeren Länder verlagern müssen. (...) Für den Exporteur der "alten Länder" heisst das, dass er seine Fertigungspräsenz zu Hause reduzieren muss und (...) durch grenzüberschreitende Fusionen sich Zugang zu den neu entstandenen Absatz- und Kapitalmärkten sichert"¹⁶.

¹⁴ Diese Regelung erlaubt v.a. die Erhöhung der Zulieferanteile aus dem Nicht-EU-Ausland. Großunternehmen, die in internationale Konzernstrukturen eingebunden sind, können darüber hinaus die 10% bzw. 30%-Auflage leichter als KMU durch Finanzierungs- und Deckungssplitting umgehen, indem sie nicht das gesamte Exportgeschäft über die deutsche ECA abwickeln, sondern Teile über Konzerntöchter in anderen Ländern (AGA-Report Nr. 89).

¹⁵ Prognos 2000: 52; vgl. auch Richtlinien für die Übernahme von Ausfuhrleistung 2002: Punkt 2.2.

¹⁶ Hermes-Kreditversicherungs AG (1999): Festschrift - 50 Jahre Ausfuhrleistung der Bundesrepublik Deutschland.

Auch Mythos 3 entpuppt sich somit bei näherem Hinsehen als "Luftblase" - statt um die Schaffung nachhaltiger Arbeitsplätze am Standort Deutschland streiten die heimischen Wirtschaftsverbände – wie die Diskussion um ausländische Zulieferungen zeigt – primär um eine vollständige Flexibilisierung der Regeln in der Außenwirtschaftsförderung, kurz: um staatliche Vergünstigungen zum Nulltarif. Welch´ Paradoxon, dass gerade diejenigen, die ansonsten im eigenen Land nicht müde werden, den Abbau staatlicher Subventionen einzufordern und die Selbstheilungskräfte der Märkte zu beschwören, beim Thema Außenwirtschaftsförderung plötzlich ihrem neoliberalen Gedankengut abschwören und bedingungslosen staatlichen Schutz einfordern.

Mythos 4: "Auch wenn der Staat den Firmen und Banken via Hermes das eigene ökonomische Risiko abnimmt, so werden deswegen trotzdem nicht leichtfertiger riskante Exportgeschäfte realisiert !"

Neben den Arbeitsplatzargumenten rechtfertigen VertreterInnen der Wirtschaftslobby die derzeitige, uneingeschränkte staatliche Förderungswürdigkeit sämtlicher Exportgeschäfte mit ihrem prinzipiell positiven Beitrag für die volkswirtschaftliche Entwicklung in den Empfänger- und Schwellenländern. Dabei zeigen doch zahlreiche negative Beispiele aus der Vergangenheit, dass deutsche Exportgeschäfte armutsverschärfend, umweltzerstörend und verschuldungssteigernd wirken können. Begründet liegt dies in defizitären und oftmals unzureichenden Wirtschaftlichkeitsprüfungen von Projekten im Vorfeld von Bürgschaftsentscheidungen.

Die alleinigen Kriterien bei der Entscheidung um staatliche Exportbürgschaften oder Exportkredite sind das ökonomische Renommée des Käufers in dem Entwicklungsland und die Existenz und Seriosität einer staatlichen Gegengarantie des Empfängerlandes für das geplante Geschäft. Nicht der betriebs- oder gar volkswirtschaftliche Nutzen eines Projektes ist somit ausschlaggebendes Kriterium für dessen Förderungswürdigkeit, sondern einzig und allein die Abwägung, ob eine "vernünftige Aussicht auf einen schadensfreien Verlauf des Exportgeschäftes"¹⁷ besteht.

Eine staatliche Gegengarantie aus dem Land des Käufers gilt als eine solche vernünftige Aussicht - sie sichert die Hermes AG und die KfW gegen eine mögliche Zahlungsunfähigkeit des privaten Käufers aus dem Süden ab, weil bei Zahlungsproblemen ggf. der dortige Staat einspringt und die noch offenen Rechnungen begleicht. Auf staatliche Gegengarantien des Empfängerlandes wird gelegentlich aus politisch-strategischen Erwägungen verzichtet. Das bedeutet dann, dass bei Zahlungsunfähigkeit oder –unwilligkeit des ausländischen Käufers die Kosten an den deutschen Staat zurückfallen.

Im Schadensfall - also bei Zahlungsunfähigkeit des ausländischen Käufers - werden die Kosten für das private Handelsgeschäft zwischen den beiden Privatunternehmen sozialisiert und auf die BürgerInnen des Empfängerlandes oder die deutschen SteuerzahlerInnen abgewälzt. Private Schulden werden zu öffentlichen Handelsschulden, die zu den marktüblichen hohen Zinssätzen bedient werden müssen.

Die privaten Unternehmen und Banken sind somit via ECAs zentrale Nutznießer von staatlichen Subventionen, jedoch ohne sich im Gegenzug für die volkswirtschaftlichen, geschweige denn sozialen und ökologischen Auswirkungen ihres Handelns in den Empfängerländern verantworten zu müssen. Hier existiert ein gravierendes **moral-hazard**-Problem ("moralisches Risiko"): Firmen und insbesondere Banken sind eher bereit, ein hohes Geschäftsrisiko einzugehen, wenn sie eine Versicherung abgeschlossen haben und sie im Fall von ökonomischen Fehlentscheidungen die Kosten dafür nicht selbst übernehmen müssen. Hans Schuy, Leiter der Finanzabteilung bei der Howaldts-Deutschen Werft AG, beschrieb die Folge

¹⁷ Dr. Karl Baumann, Siemens AG, in: Hermes-Kreditversicherungs AG (1999): Festschrift - 50 Jahre Ausführungsgewährleistungen der Bundesrepublik Deutschland: 12.

dieses Mechanismus einmal drastisch so, dass via Hermes und KfW letztlich "doch nur die faulen Eier" abgesichert würden¹⁸.

Und in der Tat lässt sich beobachten, dass via Hermes und KfW immer wieder ökonomisch unrentable Projekte gefördert und finanziert werden – mit dem Effekt, dass dadurch entweder die Verschuldung in den Entwicklungsländern erhöht oder der deutsche Staatshaushalt belastet wird. Über 20% der Schulden von Entwicklungsländern rühren aus solchen staatlichen Exportbürgschaften und –krediten für Projekte, die sich als wirtschaftlich unrentabel oder deren Betreiber sich als unfähig erwiesen. Aus deutschen Steuergeldern mussten allein in den Jahren 1990 bis 1998 Schadensfälle in Höhe von fast 8,5 Mrd. Euro auf¹⁹. In den letzten Jahren hat v.a. der Umfang ökonomisch im Vergleich zu politisch begründeter Schäden rasant zugenommen (Verdoppelung zwischen 2000 und 2001 und Versiebenfachung seit 1996)²⁰. Dies ist ein eindeutiger Beleg dafür, dass die bisherigen Risiko- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen unzureichend sind. Wegen des geringen eigenen Geschäftsrisikos beteiligen sich Banken und Firmen freimütiger an unrentablen und oftmals ökologisch und sozial unverantwortlichen Projekten.

Wenn Privatunternehmen und Banken bei Geschäften mit dem Süden und Osten die eigene Risikoübernahme scheuen und dieses Risiko vom Staat abgesichert haben wollen, muss zumindest durch genaue Analysen und Prüfungen im Vorfeld sichergestellt werden, dass ihr Engagement keine gravierenden ökonomischen, sozialen oder ökologischen Schäden anrichtet.

Anforderungen an eine nachhaltige Außenwirtschaftsförderpolitik

Um dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung und einer sozial wie ökologisch verantwortbaren Globalisierung gerecht zu werden, müssen auch in der deutschen Außenwirtschaftspolitik künftig die Aspekte Wirtschaft, Arbeit, Umwelt und Entwicklung besser aufeinander abgestimmt werden. Deshalb empfehlen wir, teilweise in Übereinstimmung mit den Vorschlägen aus dem Koalitionsvertrag, folgende Reformschritte:

- Prüfung der Umwelt- und Sozialverträglichkeit ALLER Anträge auf Grundlage der "safeguard-policies" der Weltbank
- Prinzipielles Verbot der Absicherung und Finanzierung bestimmter Güter und Technologien: Rüstung, Atom, Großstaudämme, Projekte in Naturschutzgebieten und ähnlich sensiblen Ökosystemen
- Verankerung des Vorsorge- und Verursacherprinzips in der deutschen Außenwirtschaftsförderung (d.h.: besondere Förderungswürdigkeit umweltverträglicher Exportgeschäfte und gleichzeitig Erschwerung umweltschädigender und ressourcenverbrauchender Exportgeschäfte sowie kompletter Ausstieg aus der Förderung besonders risikanter Projektsektoren)
- Prüfung der Ausfuhrgewährleistungen auf ihre entwicklungspolitische und menschenrechtliche Verträglichkeit sowie auf ihre Verschuldungswirkung in Entwicklungsländern sowie Einführung solider Wirtschaftlichkeitsprüfungen im Vorfeld von Bürgschaftsentscheidungen statt einer bloßen Überprüfung der Seriosität des ausländischen Käufers bzw. der staatlichen Gegengarantien
- Ausrichtung auf die Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen unter Berücksichtigung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung
- Transparenz im Vorfeld von Bürgschaftsentscheidungen sowie stärkere parlamentarische Kontrollmöglichkeiten dieser Instrumentarien

¹⁸ Die ZEIT vom 26.9.1997.

¹⁹ Aussage im Fachgespräch von Bündnis 90/Die Grünen am 15.12.1999 zum Thema Hermesreform.

²⁰ Als wirtschaftliches Risiko gilt die Zahlungsunfähigkeit des ausländischen Käufers (v.a. auch infolge des Verfalls der eigenen Währung) und als politische Risiken gelten (Bürger-)Krieg, Devisenmangel, revolutionäre Umbrüche u.ä. vgl. Hermes-Kreditversicherungs AG (2001): Jahresbericht 2000.

Mit einer gezielten Reform der deutschen Außenwirtschaftsförderung nach sozialen, ökologischen und entwicklungsverträglichen Kriterien behielte die deutsche Politik ein wichtiges Instrument zur Umgestaltung des gesamten deutschen Außenhandels in Händen. Der Staat könnte sich hier als Vorreiter und gutes Beispiel präsentieren und so mittelfristig auch die generelle Außenhandelspraxis im nicht-geförderten Bereich positiv beeinflussen. Bisher jedenfalls haftet der Haltung der Bundesregierung, im Rahmen der WTO gemeinsam mit den anderen EU-Staaten für die Einführung von Umwelt- und Sozialstandards zu streiten, gleiches aber nicht in der Außenwirtschaftsförderung zu tun, der Geruch von Industrieprotektionismus an. Die Glaubwürdigkeit der bundesdeutschen Position zu Nachhaltigkeit leidet unter einer solch inkohärenten Positionierung.

Es ist nicht länger hinnehmbar, dass Wirtschaftsverbände den staatlichen Akteuren mit fadenscheinigen Argumenten die Regeln für die deutsche Außenwirtschaftspolitik diktieren können. Wer staatliche Vergünstigungen will, der muss auch staatliche Rahmenbedingungen akzeptieren, die dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung folgen.

Barbara Happe, urgewald, Januar 2003