

# WEED

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.  
Bertha-von-Suttner-Platz 13 \* 53111 Bonn  
Tel.: (0228) 76 61 30 \* Fax: (0228) 69 64 70  
e-mail: weed@weedbonn.org

# urgewald

Kampagne für den Regenwald  
Von-Galen-St. 4 \* 48336 Sassenberg  
Tel.: (02583) 1031 \* Fax: (02583) 4220  
e-mail: urgewald@urgewald.de

---

## Hermes und Korruption

### Es braucht 2 zum Tango

Schwarze Kassen der CDU, der Müllverbrennungsskandal in Köln, die Leuna-Affäre: Korruption gerät immer mehr als Straftat in den Blickpunkt, statt als Kavaliersdelikt abgetan zu werden. Die Initiative des Bundestages, ein Korruptionsregister "unzuverlässiger" Unternehmen anzulegen, ist der Versuch, die Bestechung bei öffentlichen Aufträgen einzudämmen. Dabei drohen den "schmierenden" Firmen Sanktionen, etwa der Ausschluss von öffentlichen Aufträgen für eine bestimmte Zeit. Denn Korruption ist nicht ein ungefährliches Schmiermittel für träge Verwaltungen, sondern hat ernst zu nehmende negative Effekte auf die Volkswirtschaft. Beispielsweise durch die Verzerrung von Wettbewerb und schlechte Qualität bei der Ausführung öffentlicher Aufträge.

Dies gilt für Industrie- wie Entwicklungsländer. Die Weltbank kalkuliert, dass jährlich ca. 80 Mrd. US-\$ Schmiergelder gezahlt werden. Die Asian Development Bank schätzt, dass Korruption die Kosten von Projekten um 20 % bis 100 % erhöht. Dies wirkt sich besonders in Entwicklungsländern katastrophal aus. Einerseits werden öffentliche Leistungen für einige unerschwinglich und das Geld fehlt an anderen Stellen. Zudem geht die Weltbank davon aus, dass Korruption sich negativ auf Investitionen in einem Land niederschlägt und die Art der öffentlichen Ausgaben beeinflusst. Korrupte Verwaltungen leiten mehr Ausgaben in solche Unternehmungen, an denen sie gut verdienen können, wie große Infrastruktur- oder Rüstungsprojekte, statt Geld für Gesundheit oder Bildung auszugeben. Besonders gravierend sind sogenannte "weiße Elefanten", solche Großprojekte, deren einziger ersichtlicher wirtschaftlicher Nutzen in der Bereicherung der Projektträger aus Schmiergeldzahlungen besteht. Dabei gilt: je größer und finanziell umfangreicher die Projekte sind, umso lukrativer fallen die erwartbaren Bestechungsgelder aus. Da viel Geld anderweitig ausgegeben wird, nimmt die Qualität von Projekten ab, während die Kosten steigen. Zusätzlich hemmt Bestechung, indem sie Einfluss erkaufte, demokratische Prozesse und vernünftige Entscheidungsfindung.

Für Firmen, die sich an wirtschaftlich fragwürdigen Prestigeprojekten beteiligen wollen, gewinnt die Absicherung ihrer Geschäfte an Bedeutung, wenn sie keine Verluste machen wollen. Hier kommen Hermesbürgschaften ins Spiel, mit denen die Bundesregierung Exporte und Kredite gegen die Zahlungsunfähigkeit der Käufer, bzw. Schuldner absichert. Kann der Käufer/Schuldner nicht zahlen, ersetzt der deutsche Staat die Außenstände und rechnet sie dem Käuferland als Schulden an. Da die deutschen Firmen und Banken so auf jeden Fall ihr Geld zurück bekommen, sei es vom ausländischen Schuldner/Käufer, sei es vom deutschen Staat, können sie sich

risikolos in Prestigeprojekte begeben, anfallende notwendige Schmiergeldzahlungen werden in Kauf genommen.

### **Hermesdeckungen in besonders korruptionsanfälligen Sektoren...**

Entsprechend der Tatsache, dass bestimmte Großprojekte sich bevorzugt für Bestechungsgeld eignen, sind einige Sektoren besonders korruptionsanfällig. Laut Transparency International's Bribe Payers Index (BPI) von 2002<sup>1</sup> handelt es sich dabei vor allem um die öffentliche Infrastruktur/Bauwirtschaft sowie die Waffen-/Rüstungsindustrie. Im Rahmen von hermesgedeckten Geschäften liefern deutsche Firmen vor allem Anlagen, Maschinen und Geräte, diese jedoch häufig als Beitrag zu großen Infrastrukturprojekten wie z.B. Staudämmen oder Pipelines. Und der Rüstungsexport spielt bei den gesamten Hermesdeckungen eine wesentlich größere Rolle als sein Anteil am Gesamtexport ausmacht: in den Jahren 1999 und 2000 wurden etwa 10% bzw. 15% der Deckungen für Rüstungsexporte erteilt, während zeitgleich die Rüstungsindustrie nur einen Anteil von maximal 0,3 % am gesamten Ausfuhrwert der Bundesrepublik hatte.

### **...und besonders korrupten Ländern**

Neben dem Bribe Payers Index veröffentlicht Transparency International jährlich einen Korruptionsindex, in dem über 100 Länder von "nicht korrupt" bis "sehr korrupt" eingestuft werden. Grundlage sind Einschätzungen von Geschäftsleuten sowie Untersuchungen von Länderanalysten. Unter den als deutlich bis sehr korrupt geltenden Ländern befinden sich Russland, Indien, Türkei, China und Mexiko, die im Jahr 2000 bzw. 2001 zu den Top Ten Empfängerländern von Hermesbürgschaften gehörten.

### **OECD Abkommen zu Korruption**

Korruptions- und Bribe Payers Index zeigen, dass zur Korruption immer zwei Seiten gehören, die Zahler ebenso wie die Empfänger. Dem trägt eine OECD Konvention Rechnung. Um Korruption international effektiv einzudämmen, verabschiedete die OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development, Zusammenschluss der weltweit wohlhabendsten Länder) 1997 eine Konvention, die die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr bekämpfen soll. Deutschland ratifizierte die Konvention 1998 und schuf das "Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung", das 1999 in Kraft trat. Seitdem stellt die Bestechung ausländischer Amtsträger und Abgeordneter auch in Deutschland eine Straftat dar und gezahlte Bestechungsgelder können nicht mehr wie früher von der Steuer abgesetzt werden.

Noch jedoch fristen diese Neuregelungen ein Schattendasein: bei den Umfragen zum Bribe Payers Index, stellte Transparency International (TI) fest, dass nur 19% der Manager nationaler und internationaler Firmen, die in Schwellenländern arbeiten, die OECD Korruptionskonvention überhaupt und nur 7% sie gut kennen.

### **Beispiel Südafrika**

Der Kauf von Rüstungsgütern ist eine überaus kostspielige Angelegenheit. Dementsprechend schwer ist ihre Anschaffung in einem Land zu vermitteln, das mit wachsender Armut und einer nationalen

---

<sup>1</sup> Dazu wurden in 15 Schwellenländern, die zu den wichtigsten Handelspartnern multinationaler Unternehmen gehören, Interviews durchgeführt. Befragt wurden vor allem Führungskräften inländischer und ausländischer Unternehmen, Angestellten von Rechnungsprüfungsfirmen, binationalen Handelskammern, nationalen und ausländischen Geschäftsbanken und Wirtschaftskanzleien. Die Umfrage bezog sich darauf, ob Unternehmen bereit sind, Schmiergelder zu bezahlen und in welchen Sektoren Korruption eine besonders große Rolle spielt.

AIDS-Katastrophe zu kämpfen hat. Nichtsdestotrotz beschloss die südafrikanische Regierung 1999, Rüstungsmaterial im Wert von damals 30 Milliarden Rand zu beschaffen (zu dem Zeitpunkt ca. 10 Mrd. DM): Trainingsflugzeuge, Jets, Hubschrauber, U-Boote und Korvetten. Liefern sollen sie Firmenkonsortien aus Großbritannien, Italien und der Bundesrepublik.

Der Bevölkerung wurde der Deal durch sogenannte Gegen-Geschäfte schmackhaft gemacht: Investitionen, die die liefernden Rüstungsfirmen im Bestellerland zu tätigen versprachen, durch die phantastische Mengen an Arbeitsplätzen entstehen sollten. Das Deutsche U-Boot-Konsortium (GSC, bestehend aus Howaldtswerke-Deutsche Werft HDW in Kiel, Thyssen-Nordseewerke und Ferrostaal) versprach z.B. den Bau eines Kaltwalzwerks, das Deutsche Fregatten-Konsortium (GFC, aus HDW, Blohm und Voss Werft in Hamburg und Thyssen-Rheinstahl) sicherte den Bau eines Aluminiumrohrwerks zu. Beide Konsortien ließen sich ihre Geschäfte durch Hermesbürgschaften absichern: für die Lieferung von drei U-Booten und vier Korvetten wurden Ausfuhrleistungsgewährleistungen von 2,4 Mrd. DM übernommen.

Das Gesamtprojekt steht im Ruch schwerer Korruption. So wird vermutet, es sei kein Zufall, dass ein Exverteidigungsminister heute Präsident und Hauptaktionär einer Firma ist, die Anteile am Rüstungspaket hält. Ein Untersuchungsbericht der südafrikanischen Staatsanwaltschaft und des Rechnungshofes hat sich mit Unregelmäßigkeiten beim Zustandekommen des Rüstungsgeschäfts befasst. Er gipfelt in der Feststellung, dass "keine Beweise für ein unbotmäßiges und ungesetzliches Verhalten der Regierung gefunden" wurden. Unregelmäßigkeiten und Unkorrektheiten werden jedoch zugegeben. Kritiker halten die Unabhängigkeit des Berichts für fragwürdig, da einem daran arbeitenden kritischen Richter der Fall entzogen wurde. Zudem wird weiter ermittelt, auch in Deutschland. In München steht der deutsche Manager des europäischen Luft- und Raumfahrtkonzerns EADS vor Gericht. Er hatte südafrikanischen Politikern, Beamten und Militärs erstaunlich günstige Limousinen besorgt. Gefälligkeiten, die sich offensichtlich bezahlt machten: ein Subunternehmer, an dem EADS 33% hält, erhielt den Auftrag, die Kriegsschiffe mit modernen Radaranlagen auszustatten.

### **Informationskanäle anlegen**

Vertreter aus Entwicklungsländern bezweifeln, dass Korruptionsbekämpfung Wirkung zeigen wird, bevor tatsächlich Schuldige von Gerichten verurteilt werden. Um das zu erreichen, müssen Anti-Korruptionsinitiativen wie das OECD-Abkommen zunächst umfassend bekannt gemacht werden. Angestellte von Firmen müssen aktiv ermutigt werden, Korruptionsfälle zu berichten und ihr Schutz sichergestellt sein, wenn sie es tun. Auf der Seite von Hermes wird dazu ein erkennbarer Ansprechpartner benötigt und eine kostenlose "Hotline zur Korruptionsbekämpfung". An diese könnten sich Angestellte von Firmen wenden, wenn sie einen konkreten Verdacht haben, dass ihre Firma in Korruption verwickelt ist. Hermes könnte z.B. von Firmen verlangen, dass sie Hotline und Informationen zum deutschen Anti-Bestechungsgesetz bei ihren Geschäftspartnern bekannt machen müssen, wenn sie eine Bürgschaft erhalten wollen.

Proaktive Exportkreditagenturen bieten Seminare für Mitarbeiter von Exportfirmen an. Dort informieren sie über Korruption, wie sie zustande kommt, wie sie nachweisbar ist und was im Fall von vermuteter Bestechung zu tun sei. So ermutigen sie die Firmenmitarbeiter, aktiv an der Korruptionsbekämpfung mitzuwirken. Auch Hermesintern müssten die Mitarbeiter geschult werden, um mögliche Korruption bei Geschäften zu erkennen, für die eine Bürgschaft beantragt ist.

### **Halbherzige Maßnahmen...**

Bisher verlangt Hermes nur eine schriftliche Versicherung der beantragenden Firma, dass das Geschäft ohne Bestechung zustande gekommen ist. Stellt sich später heraus, dass Korruption im Spiel war, entfällt der Versicherungsschutz, d.h. die Firma wird im Schadensfall nicht entschädigt. Solche Regeln bleiben jedoch zahnlos, solange der Firma keine weiteren Sanktionen drohen und die Gefahr gering ist, dass die Bestechung bekannt wird.

## **...verbessern**

Um ernst zu machen mit der Korruptionsbekämpfung in der Außenwirtschaftsförderung, müssten Exporteure, die nachweislich bestochen haben, für eine bestimmte Zeit von der Förderung ausgeschlossen werden. Nur so ließe sich eine Doppelmoral verhindern, die im eigenen Land die Bestechung aktiv anzugehen versucht, heimische Firmen im Ausland jedoch gewähren lässt, wenn sie nur diskret genug vorgehen. Dann nämlich droht die Bestechungspraxis zur Mutterfirma zurückzukehren: ABB-Manager verglichen Korruption mit einem Virus: in Teilen eines Konzerns einmal geduldet, breite sie sich im ganzen Unternehmen aus. Sie nannten große Aufträge aus dem Ausland als Ausgangspunkt der Korruption im eigenen Haus.

Transparenz ist der beste Hebel gegen Bestechung. Informationen zu Projekten, die bereits vor der Bürgschaftsvergabe offengelegt werden, erlauben der Zivilgesellschaft auf Probleme mit Projekten hinzuweisen, auch auf Korruptionsverdachte. Eine konsequente, umfassende Veröffentlichung nach der Vergabe von Bürgschaften kann immer noch positive Effekte haben. Dies beweisen die skandinavischen Länder, die im Transparency International Korruptionsindex als sehr bestechungsresistent bewertet werden: Dort müssen Vergabeunterlagen nach der Auftragsvergabe veröffentlicht werden.

Ein Teil der hermesverbürgten Geschäfte sind Zulieferungen für internationale Großprojekte, bei denen umfangreiche Bestechungsgelder fließen. Selbst wenn bei einzelner deutscher Beteiligung keine Korruption im Spiel sein mag, sollte Hermes sicherstellen, dass die Projektbetreiber sich zu Transparenz sowie offenen Ausschreibungsverfahren verpflichten und ein externes Monitoring erlauben. Da eine internationale, staatlich geförderte Beteiligung Projekten stets zusätzliche Glaubwürdigkeit verleiht, sollte sich die Bundesregierung dazu verpflichten, bei solchen Projekten Korruption mit allen ihr möglichen Mitteln auszuschließen.

### **Beispiel Lesotho**

Das Lesotho Highlands Water Project ist das weltweit größte Wassertransferprojekt. 1986, noch zu Apartheitszeiten, zwischen Lesotho und Südafrika vertraglich beschlossen, soll es im Hochland von Lesotho etwa 40% des Wassers des Senqu/Orange Flusses in fünf Dämmen aufstauen, Energie erzeugen und durch ein enormes Tunnelsystem Wasser ins benachbarte Südafrika liefern. Bereits für die Fertigstellung des ersten Damms wurden über 20.000 Personen umgesiedelt, ohne angemessene Entschädigungszahlungen zu erhalten. So berichten z.B. NGO Mitarbeiter aus Lesotho, dass ein sozialer Fond für Umsiedelte vor allem genutzt wurde, um korrupte Politiker daraus zu bezahlen. Die Kompensationszahlungen für diejenigen, die ihr Land verloren haben, lassen jedoch nach wie vor auf sich warten. Adäquate Umsiedlungen sind schon deshalb schwierig, weil die Dämme fruchtbares Land überfluten werden, das in Lesotho sehr rar ist.

Die Gesamtkosten des Projekts werden auf 8 Mrd. US-\$ geschätzt. Die Kosten sind, unter anderem durch Korruption, nach der ersten Bauphase schon so hoch, dass das nach Südafrika gelieferte Wasser zu einer Erhöhung des Wasserpreises führt. So wird das Wasser vor allem für arme schwarze Gemeinden unerschwinglich, die gleichzeitig die erklärte Zielgruppe des Projektes sind.

Einige Leute jedoch verdienten sehr gut an dem Projekt: Im Juni 2002 wurde der frühere Chef des Projektes Masupha Sole für schuldig befunden, in 13 Fällen von internationalen Consultants und Baufirmen Schmiergelder (insgesamt 1,1 Mio. US-\$) akzeptiert und ihnen zu lukrativen Verträgen im Rahmen des Projektes verholfen zu haben. In einem aufsehenerregenden Prozess wurde er zu 18 Jahren Haft verurteilt. Seiner Verurteilung folgen Prozesse gegen die internationalen Firmen, die das Schmiergeld gezahlt haben. Bereits verurteilt wurde die kanadische Baufirma Acres, gegen die deutsche Ingenieurfirma Lahmeyer läuft die Verhandlung noch. Vorwürfe bestehen ebenfalls gegen italienische, französische und britische Firmen. Neben Lahmeyer sind auch deutsche Baufirmen an dem Projekt beteiligt, die hierfür Hermesbürgschaften erhalten haben.

Sowohl Lahmeyer als auch Acres nehmen für sich in Anspruch, nichts von den Korruptionszahlungen gewusst zu haben, da diese über einen Mittelsmann, ihren lokalen Repräsentanten, getätigt wurden. Dieser Verteidigung schenkte das Gericht in Lesotho jedoch keinen Glauben. Die Verhandlungen in

dem kleinen afrikanischen Königreich können Maßstäbe setzen, da dort mit der Verfolgung von Korruption ernst gemacht wird.

### **Kontrolle ist besser...**

Wenn ein Exporteur eine Entschädigung beantragt, sollte er alle von ihm im Rahmen des Geschäftes gezahlten Provisionen und Zuwendungen offen legen, ebenso Zahlungen in seinem Auftrag. Dies gilt umso mehr, wenn er an Projekten beteiligt ist, die unter Korruptionsverdacht stehen. Gab es in solchen Projekten Hermesbürgschaften, so sollten die Unterlagen dazu unabhängig vom Schadensfall geprüft und im Falle eines erhärteten Verdachts die Firmen dazu noch einmal besonders befragt werden. Solches Vorgehen würde glaubhaft die Botschaft vermitteln, dass es der Bundesregierung und Hermes ernst ist mit der Korruptionsbekämpfung und diese zukünftig nicht mehr geduldet wird.

Um Entschlossenheit bei der Korruptionsbekämpfung zu beweisen, sollten außerdem verbürgte Projekte in verdächtigen Sektoren und Ländern stichprobenartig von Korruptionsexperten geprüft werden. Firmen, die dabei als "bestechend" auffallen, sollten zur Rechenschaft gezogen werden.

### **Forderungen**

- Bekanntmachung der OECD-Konvention zur Korruptionsbekämpfung bei Unternehmen
- Benennung eines Korruptionbeauftragten bei Hermes, Bekanntmachung dieser Person als Ansprechpartner
- Entwicklung von Schutzmechanismen für Mitarbeiter, die Bestechung aufdecken
- Schulung von Firmen- wie auch Hermesmitarbeitern, damit sie Korruption erkennen und somit bekämpfen können
- Einrichtung einer "Hotline", an die sich Firmenmitarbeiter bei Korruptionsverdacht wenden können
- Verbesserte Transparenz vor der Bürgschaftsvergabe
- Offenlegung der Vergabeunterlagen im Schadensfall
- Stichprobenartige Überprüfung von Hermesbürgschaften in korruptionsanfälligen Sektoren
- Ausschluss von Firmen, die nachweislich bestochen haben, von der Förderung

Stand: 29.10.2002