

Antrag

des Abgeordneten Konrad Weiß (Berlin) und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Die demokratische, ökologische und entwicklungspolitische Gestaltung der Vergabe von Hermes-Bürgschaften

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, die Übernahme von Ausfuhrleistungsgewährleistungen des Bundes (Hermes-Bürgschaften und -Garantien) gesetzlich zu regeln. Die gesetzliche Regelung muß insbesondere folgende Punkte umfassen:

1. Die Übernahme von Ausfuhrleistungsgewährleistungen des Bundes (Bürgschaften und Garantien) ist zur Absicherung von Exporten zulässig, wenn in dem betreffenden Empfängerland durch das Vorhaben ökologische und entwicklungspolitische Grundsätze und die Menschenrechte nicht verletzt werden.
2. Die Übernahme von Bürgschaften und Garantien für Großstaudämme sowie Industrie und Bergbauvorhaben im tropischen Regenwald sowie Projekte, die den kommerziellen Holzeinschlag im tropischen Regenwald fördern oder indirekt erleichtern, ist gesetzlich zu untersagen.
3. Die Übernahme von Ausfuhrleistungsgewährleistungen für mittelbare und unmittelbare Rüstungslieferungen ist gesetzlich zu untersagen.
4. Durch Gesetz ist die Einhaltung der nachfolgenden Mindeststandards für alle Vorhaben, die 5 Mio. DM übersteigen, vorzuschreiben:
 - a) Das wirtschaftliche Überleben und die kulturelle Integrität indigener Völker darf durch Vorhaben nicht gefährdet werden.
 - b) Traditionelle Formen der Ressourcenbewirtschaftung können trotz des Vorhabens weiterpraktiziert werden und den Lebensunterhalt sichern.
 - c) Die Umweltbelastungen sind – in Anlehnung an die in westlichen Industrieländern geltenden Standards – auf ein ökologisch verträgliches Maß zu begrenzen.

- d) Naturschutzzonen dürfen durch ein Vorhaben weder direkt noch indirekt beeinträchtigt werden.
5. Die Erfüllung dieser Mindeststandards wird durch eine unabhängige Studie überprüft, die zusätzlich nachfolgende Fragestellungen untersucht. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wird ermächtigt, im Benehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit durch Rechtsverordnung die ökologischen und sozialen Kriterien sowie das detaillierte Verfahren zur Prüfung der Vorhaben festzulegen.
- a) Die Auswirkungen eines Vorhabens sind für die gesamte Region zu ermitteln, die durch das Vorhaben beeinflusst werden kann.
- b) Die Kritik und die Erkenntnisse sozialer Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen müssen in der Studie berücksichtigt werden.
- c) Mit Hilfe einer Umweltverträglichkeitsprüfung sind die ökologischen Konsequenzen des Vorhabens auf die biologische Vielfalt, Bodenqualität, Klima, Luft, Wasser, Tiere und Pflanzen und deren Wechselwirkungen sowie das kulturelle Erbe festzustellen.
- d) Frauen sind gleichberechtigt und gleichrangig bei der Planung und Durchführung des in Frage stehenden Vorhabens zu beteiligen. Insbesondere sind die Auswirkungen auf die Wirtschaftsweise und Besitzverhältnisse von Frauen zu untersuchen.
6. Über Anträge auf Ausfuhrleistungsgewährleistungen entscheidet ein interministerieller Ausschuß, der sich wie folgt zusammensetzt:
- a) Je ein Vertreter oder eine Vertreterin des Bundesministeriums für Wirtschaft, des Bundesministeriums der Finanzen, des Bundesministeriums des Auswärtigen, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.
- b) Neun weitere Vertreter oder Vertreterinnen aus Industrie, Bankenwirtschaft und Handel, die durch das Bundesministerium für Wirtschaft berufen werden, und
- c) neun Vertreter und Vertreterinnen der Nichtregierungsorganisationen, von denen vier durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und fünf durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit berufen werden.
- Die Vertreter und Vertreterinnen zu b) und c) sind beratend tätig und besitzen kein Stimmrecht.
7. Das Bundesministerium für Wirtschaft beruft den interministeriellen Ausschuß ein und leitet die Sitzung.
8. Die Entscheidung über die Übernahme von Ausfuhrleistungsgewährleistungen bedarf der Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen sowie des Einvernehmens mit dem Bundesmini-

sterium für Auswärtiges, dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

9. Der interministerielle Ausschuß tagt nicht öffentlich. Die Mitglieder des interministeriellen Ausschusses sind verpflichtet, über Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Stillschweigen zu wahren. Angaben über die für das Vorhaben relevanten angewandten Produktionsverfahren der Exportierenden und Art und Wirkungsweise der eingesetzten Schutzvorkehrungen gegen schädliche Umwelteinwirkungen gelten nicht als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis. Emissions- und Immissionsdaten sind grundsätzlich nicht als Betriebsgeheimnis anzusehen.
10. Die Bundesregierung unterrichtet die Öffentlichkeit jedes Jahr über den Umfang der Ausfuhrgewährleistungen sowie die Projekte und Vorhaben, für die Ausfuhrgewährleistungen übernommen wurden.
11. Durch gesetzliche Regelung ist sicherzustellen, daß die Gebühren kostendeckend gestaltet werden.

Bonn, den 21. Oktober 1993

Konrad Weiß (Berlin)

Werner Schulz (Berlin) und Gruppe

Begründung

Durch Übernahme von Ausfuhrgewährleistungen (Hermes-Bürgschaften) sichert die Bundesregierung deutsche Exporte in sogenannte Risikoländer gegen die Zahlung einer Gebühr ab. Hermes-Bürgschaften beziehen sich ausschließlich auf den Export von deutschen Gütern und Leistungen. Bis 1982 erfolgte die Gewährung von Hermes-Bürgschaften kostendeckend. Der Bundeshaushalt wurde durch die Gewährung von Hermes-Bürgschaften nicht belastet. Dies hat sich seit Beginn der internationalen Schuldenkrise geändert. Von 1983 bis 1992 hat sich das Defizit von 0,7 Mrd. DM jährlich auf 2,3 Mrd. DM jährlich verdreifacht. Für 1993 wird ein Defizit von über 6 Mrd. DM erwartet. Insgesamt sind bei der Exportkreditversicherung kassenmäßige Defizite in Höhe von kumuliert ca. 14 Mrd. DM entstanden (Stand: 31. August 1993 – Ausschuß für Wirtschaft, Drucksache 373/12, 17. September 1993). Diese Defizite haben die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zu tragen. Das mit den Hermes-Bürgschaften intendierte Versicherungsprinzip wandelt sich sukzessive zu einer dauerhaften Subvention des Exports. Dies ist mit den Prinzipien des freien Außenhandels nicht zu vereinbaren. Die bislang geltenden Einheitsprämien, denen zufolge Auftragsvolumen und Laufzeit die Versicherungsprämie bestimmen, wirken sich praktisch wie eine Subventionierung der Unternehmen für ihre Exporte in Länder mit hohem Risiko aus. Die jetzt von der Bundesregierung geplante Entgelt-Differenzierung allein kann nicht zu einer deut-

lichen Entlastung des Schadenstitels im Haushalt führen. Eine hypothetische Rechnung auf der Basis der Jahre 1988 bis 1991 ergibt eine Steigerung der Einnahmen um durchschnittlich 7 %. Angesichts der Kassendefizite ist dies keine deutliche Entlastung (Ausschuß für Wirtschaft, Drucksache 373/12, 17. September 1993).

Für viele Abnahmeländer haben sich die Hermes-Bürgschaften zu einem Verschuldungsinstrument entwickelt. Durch die in fast allen Fällen erforderlichen Staatsgarantien auf der Abnehmerseite werden die Gewährleistungen im Schadensfall zu staatlichen Auslandsschulden. Dieser Mechanismus erfordert einen seriösen Umgang mit dem Instrument der Hermes-Bürgschaften. Die Bundesregierung hat jedoch in der Vergangenheit Deckungen übernommen, die im Widerspruch zu dem Gebot der Bundeshaushaltsordnung stehen, die vorschreibt, daß keine Bürgschaften übernommen werden dürfen, wenn der Bundeshaushalt vorhersehbar belastet werden wird. Beispielsweise hat die Bundesregierung 1992 an die mittel- und osteuropäischen Länder, insbesondere der ehemaligen Sowjetunion, in erheblichem Umfang Hermes-Bürgschaften gewährt und gleichzeitig allein für die ehemalige Sowjetunion Entschädigungen in Höhe von 1,25 Mrd. DM einkalkuliert (Haushaltsausschuß, Ausschußdrucksache 12/610, 13. Februar 1992). Brasilien wurden 1992 neue Bürgschaften trotz hoher Bürgschaftsrisiken bewilligt. Gebürgt wurde für die Restfinanzierung des ersten deutschen Atomkraftwerks (Angra II) in diesem Land.

Das Instrument der Hermes-Bürgschaften, so praktiziert, wird zur Exportsubvention mißbraucht und somit dem eigentlichen Zweck entfremdet. Politisch notwendige sowie ökologisch und ökonomisch sinnvolle Exportsubventionen kann es für einen begrenzten Zeitraum durchaus geben. Hermes-Bürgschaften sind dafür aber das falsche Instrument.

Dieses fahrlässige Verfahren belastet den Bundeshaushalt und den Haushalt der Empfängerländer und trägt zur Verschuldung der Staaten bei.

Für zahlreiche Länder des Südens ist die Verschuldung aus Hermes-verbürgten Geschäften inzwischen weit höher als aus der Entwicklungshilfe. So betrugen die gesamten Forderungen der Bundesregierung aus Hermes-Schadenszahlungen Ende 1992 bereits über 21 Mrd. DM (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, Ausfuhrgarantien und Ausfuhrbürgschaften der Bundesrepublik, Bericht über das Jahr 1992).

Die Entscheidung über die Übernahme von Hermes-Bürgschaften orientiert sich bislang fast ausschließlich an wirtschaftlichen Gesichtspunkten, zum Vorteil der deutschen Wirtschaft. Es besteht keine Verpflichtung, ökologische und entwicklungspolitische Kriterien bei der Prüfung der Übernahme von Ausfuhrge-
währleistungen zu berücksichtigen. Es wird zwar nicht verkannt, daß durch die Hermes-Deckungen auch ökologisch und entwicklungspolitisch sinnvolle Projekte ermöglicht werden, wie z. B. die Erschließung regenerativer Energiequellen oder in der Abwasserentsorgung. Die Anwendung von ökologischen und entwicklungspolitischen Kriterien ist jedoch – anders als z. B. in der Schweiz – weder gesetzlich vorgeschrieben noch sonst obligato-

risch. Eine Ausnahme bilden nur Entwicklungshilfeprojekte, die zum Teil mit Geldern des BMZ finanziert werden. Hier prüft die Kreditanstalt für Wiederaufbau nach den üblichen Projektkriterien die entwicklungspolitische Sinnhaftigkeit. Darüber hinaus werden durch die Bundesregierung Geschäfte in Länder „versichert“, in denen die Einhaltung der Menschenrechte nicht gewährleistet ist. So wurden nach Südafrika – vor Abschaffung des Apartheidregimes – in den letzten zehn Jahren Exporte im Volumen von rund 15,7 Mrd. DM abgesichert (BT-Drucksache 12/5083). Auch die Deckung von Großprojekten durch die Übernahme von Hermes-Bürgschaften hat häufig zu einer weiteren Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation in den betroffenen Entwicklungsländern geführt.

Der Verkauf eines Atomkraftwerkes durch die Firma Siemens nach Argentinien wurde durch Hermes-Bürgschaften abgesichert, obwohl die ökologische Bedenklichkeit und die Risiken der Atomenergie unzweifelhaft feststehen. Hermes-Bürgschaften wurden weiter für umstrittene Großstaudämme in Brasilien (Xingo) und im Irak vergeben (vgl. Fues: „Ökologische und entwicklungspolitische Kritik der Hermes-Bürgschaften“, Bonn 1993).

Schließlich werden Hermes-Bürgschaften für militärische Exporte zugesagt. Eine Information über Art und Umfang dieser Rüstungsgeschäfte wird durch die Bundesregierung verweigert, die sich dabei auf den Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses beruft (BT-Drucksache 12/5083). Der Vorlage des Bundesministers der Finanzen Nr. 65/92 vom 15. Mai 1992 an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages ist allerdings eindeutig zu entnehmen, daß mit Hilfe staatlicher Hermes-Bürgschaften militärische Projekte auch in Nicht-NATO-Ländern gefördert werden.

Die Übernahme der Ausfuhrleistung erfolgt bislang in qualitativer Hinsicht ohne jede gesetzliche Grundlage. Darüber hinaus erhält die Öffentlichkeit keine hinreichende Information über Art und Umfang der Übernahme von Hermes-Bürgschaften. Vielmehr wird die Entscheidung über die Übernahme von Hermes-Bürgschaften in einem sogenannten interministeriellen Ausschuß, der durch Vertreterinnen und Vertreter der Ministerien (Wirtschaft, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Auswärtiges und Finanzen) sowie Sachverständige aus den Wirtschafts- und Handelsverbänden sowie den einzelnen Unternehmen zusammengesetzt ist, unter Ausschluß der Öffentlichkeit getroffen. Eine Beteiligung oder Anhörung von Nichtregierungsorganisationen aus dem Bereich Umwelt und Entwicklung erfolgt nicht.

Eine systematische und formalisierte Prüfung der Anträge auf Hermes-Bürgschaften unter entwicklungspolitischen und ökologischen Gesichtspunkten wird durch die Bundesregierung ausdrücklich abgelehnt. „Die Ausfuhrleistung des Bundes sind vorrangig ein Instrument zur Förderung des deutschen Exports und grundsätzlich kein Instrument der Entwicklungszusammenarbeit“ (BT-Drucksache 12/5083). Die Berücksichtigung von entwicklungspolitischen oder ökologischen Gesichtspunkten steht nach Auffassung der Bundesregierung im weiten Ermessen

des interministeriellen Vergabeausschusses. Die Bundesregierung behauptet zwar, daß entwicklungspolitische und ökologische Kriterien im Rahmen der Beteiligung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung berücksichtigt werden; diese Behauptung ist jedoch unzutreffend, da die Berücksichtigung der genannten Kriterien dem Zufallsprinzip unterliegt und nicht systematisch und verbindlich bei der Übernahme von Hermes-Bürgschaften berücksichtigt wird.

Eine Reform der Übernahme der Ausfuhrleistungsgewährleistungen wird seit Jahren von Nichtregierungsorganisationen gefordert. Sie ist aus rechtsstaatlichen und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten dringend erforderlich.

Die Vergabe von Hermes-Bürgschaften bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Die bisherige Praxis in den jährlichen Haushaltsgesetzen, eine Obergrenze für das insgesamt ausstehende Bürgschaftsvolumen (Obligo) verbindlich festzulegen, ist verfassungsrechtlich bedenklich. Art, Umfang und Voraussetzungen für die Übernahme von Ausfuhrleistungsgewährleistungen müssen gesetzlich geregelt werden. Da die Obergrenze für Hermes-Bürgschaften regelmäßig höher angesetzt wird, als für die Vergabe tatsächlich benötigt wird, handelt es sich praktisch um eine Blankettermächtigung, was auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten bedenklich ist. Darüber hinaus ist eine Transparenz der Vergabep Praxis nicht gegeben. Eine Kontrolle kann lediglich durch den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages ausgeübt werden. Eine regelmäßige Unterrichtung der Öffentlichkeit über die einzelnen Bürgschaftsentscheidungen findet nicht statt.

Eine gesetzliche Regelung muß die Absicherung von ökologisch nicht vertretbaren Exporten durch Hermes-Bürgschaften verbieten. Es ist erforderlich, die entwicklungspolitischen und ökologischen Prüfverfahren auch bei der Deckung von bundesdeutschen Exporten anzuwenden. Der hierdurch entstehende Verwaltungsaufwand kann durch vereinfachte Prüfverfahren bei Exporten, die unterhalb 5 Mio. DM liegen, geringgehalten werden. Das Gesetz muß weiterhin die Deckung von militärisch relevanten Geschäften ausschließen und eine kostendeckende Gebührenpraxis festlegen.

Schließlich ist die Beteiligung der Nichtregierungsorganisation und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im interministeriellen Vergabeausschuß sicherzustellen. Durch die Beteiligung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit wird die Berücksichtigung von umweltpolitischen Gesichtspunkten bei der Vergabe von Hermes-Bürgschaften ermöglicht. Die einseitige Beratung durch Sachverständige von seiten der Wirtschaft muß durch die Hineinnahme von Vertretern und Vertreterinnen der Nichtregierungsorganisationen aus dem Umwelt- und Entwicklungshilfereich beseitigt werden. Nur auf diesem Wege sind ausgewogene Entscheidungen möglich.

Darüber hinaus ist die Vergabe der Hermes-Bürgschaften transparent zu gestalten. Hierzu ist eine jährliche Berichterstattung der Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag erforderlich, die über das bisher übliche Maß hinausgeht. Die Definition

des Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses ist gesetzlich zu regeln. Die Auswirkungen der Übernahme von Ausfuhrleistungsgewährleistungen sind im Rahmen von öffentlichen Anhörungen zu evaluieren, so daß die Verzahnung mit der Entwicklungszusammenarbeit und der internationalen Umweltpolitik gewährleistet werden kann.

Langfristig ist allerdings die internationale Regelung der Außenwirtschaftspolitik durch geeignete Konventionen zu gestalten. Nur so sind Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. Eine derartige Internationalisierung der Standards könnte auch die Einhaltung der Menschenrechte und die Anwendung von ökologischen und entwicklungspolitischen Kriterien sicherstellen.

