

Staatliche Exportkreditagenturen: fragwürdige Motoren der Globalisierung

Die UN-Umwelt- und Entwicklungskonferenz in Johannesburg hat es deutlich gezeigt – die globale Politik steckt in einer Sackgasse. Eine Kehrtwende bei den drängendsten Problemen Armutsbekämpfung und Umweltzerstörung liegt in weiter Ferne. Noch immer leben nach Angaben der UN auf unserem Planeten 1,2 Mrd. Menschen in absoluter Armut und noch immer verbrauchen 20 % der Weltbevölkerung etwa 80 % der Weltressourcen¹.



NGO-Proteste gegen deutsche Hermesbürgschaften in Jakarta (Quelle: Walhi)

Angesichts dieser ernüchternden Bilanz stehen die einflussreichsten Institutionen der Weltwirtschaft wie IWF, Weltbank, WTO, OECD und G8 berechtigterweise im Kreuzfeuer der Kritik. Denn sie haben durch ihren marktfundamentalistischen Kurs soziale und ökologische Schief lagen weiter vorangetrieben und zementiert.

Bislang weitgehend unentdeckt und daher von Kritik verschont geblieben sind die sogenannten staatlichen Exportkreditagenturen (ECAs²). Sie haben in der zurückliegenden Dekade ihre Aktivitäten in rasantem Tempo vertieft und ausgebaut. Im Jahr 2000 finanzierten bzw. versicherten die ca. 40 weltweit existierenden ECAs Exporte im Wert von 500 Mrd. US-\$ und damit rund 8 % des weltweiten Handelsvolumens. Ein Siebtel (70 Mrd. US-\$) davon entfiel auf Geschäfte der Industrienationen mit Schwellen- und Entwicklungsländern. Ziel der ECAs ist es, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Industrien zu erhalten und auszubauen. Viele, insbesondere ökonomisch voluminöse und/oder riskante Geschäfte mit dem Süden werden überhaupt erst durch solche staatlichen Förderprogramme möglich gemacht.

In die Negativschlagzeilen gerieten ECAs in den vergangenen Jahren immer wieder, weil sie sich an der Finanzierung bzw. Absicherung sozial wie ökologisch höchst umstrittener oder friedenspolitisch riskanter Projekte wie z. B. Atomkraftwerke für Osteuropa, Großstaudämme für Indien und China oder Militärvorhaben für die Türkei und Indonesien beteiligten.

¹ z. B. <http://www.uno.de/umwelt/entwicklung/rio5/wo.htm>.

² Abkürzung für die englische Übersetzung von Exportkreditagenturen, Export Credit Agency

Hintergrund: von Hermesbürgschaften und anderen Außenwirtschaftsförderern

Mit Hermesbürgschaften versichert die Bundesregierung Exporte deutscher Unternehmen in Entwicklungsländer gegen politische und wirtschaftliche Risiken. Zahlt der Empfänger die Ware nicht, entschädigt die Bundesregierung das Unternehmen und rechnet dem Empfängerland den Betrag einschließlich Zinsen als Schulden an. Im Jahr 2000 wurden Bürgschaften in Höhe von 19,5 Mrd. Euro vergeben.

Trotz rot-grüner Regierung und neuen Hermesleitlinien werden nach wie vor Bürgschaften für höchst strittige Projekte vergeben. Die Vertreibung der Bevölkerung für Staudämme, Unterstützung beim Bau von Atomkraft-

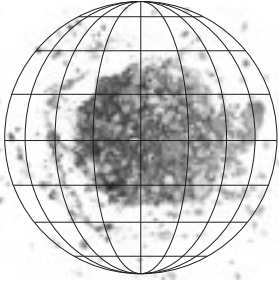
werken und Verschuldung vor allem von Schwellenländern sind weiterhin Folgen von Hermesbürgschaften. Auch anderen Instrumenten der deutschen Außenwirtschaftsförderung (Investitionsgarantien, Exportkredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau) fehlt eine Ausrichtung am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. Dabei kann eine sozial- und umweltverträgliche Außenwirtschaftsförderung einen wichtigen Beitrag für die nachhaltige Entwicklung leisten. Denn ihr Volumen ist deutlich größer als das der Entwicklungszusammenarbeit, die bereits soziale und umweltpolitische Standards beachtet.

Auftrag: Wirtschaftsförderung

Jede bedeutende Industrienation sowie einige Schwellenländer³ haben eine eigene Exportkreditagentur. ECAs finanzieren Exportgeschäfte einheimischer Firmen mit Entwicklungs- und Schwellenländern oder versichern sie gegen politische und ökonomische Risiken. Für die exportierenden Firmen bedeutet dies, daß ihre Exporte auf jeden Fall bezahlt werden, sei es durch den

privaten oder staatlichen Abnehmer oder, falls dieser zahlungsunfähig ist, durch den eigenen Staatshaushalt. In Deutschland werden Exportbürgschaften über die Hermes AG und Exportkredite über die Kreditanstalt für Wiederauf-

bau vergeben, im Jahre 2001 wurden Bürgschaften im Umfang von 16,5 Mrd. Euro und Exportkredite im Umfang von 8,2 Mrd. Euro übernommen⁴. Im Globalisierungszeitalter wird es für Unternehmen, die Aufträge für größere Infrastruktur- und Energieprojekte erhalten wollen, zunehmend wichtig, gleich ein Finanzierungsangebot mitzuliefern. Häufig arrangieren die Konsortien die komplette Finanzierung. Hierbei spielen staatliche Bürgschaften und Kredite eine entscheidende Rolle, oftmals in Kooperation zwischen mehreren ECAs.



NGO- Proteste gegen deutsche Hermesbürgschaften in Jakarta (Quelle: Walhi)

Profiteure: Großunternehmen

Hermes – der Götterbote, der Gott der Kaufleute und des sicheren Geleits hegt eine besondere Vorliebe für Deutschlands Großindustrie. Im Jahr 2000 erhielt sie 85 % des jährlichen Deckungsvolumens der deutschen Exportkreditagentur⁵. Auf nur 25 (!) der fast 30.000 gedeckten Exportgeschäfte entfielen etwa 30 % der gesamten Deckungssumme⁶.

Nutznieser des Hermes-Instrumentariums sind somit v.a. Großkonzerne wie die Siemens AG, die bei Geschäften mit dem Süden kein eigenes Geschäftsrisiko übernehmen wollen und deswegen um staatlichen Rundum-Schutz ersuchen. Im Schadensfall haftet dann nicht der Konzern für das private Unternehmensrisiko, sondern die Zeche wird aus dem „Steuersäckel“ des Empfängerlandes oder aus dem deutschen Staatshaushalt bezahlt. Via Hermes werden somit Geschäftsverluste sozialisiert. Im umgekehrten Fall, bei der Erwirtschaftung von Profiten, ist das jedoch nicht der Fall: Profite bleiben in der Hand des privaten Unternehmens.

Die privaten Unternehmen erhalten via ECAs staatliche 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 eine Versicherung dafür vorliegt und sie im Fall von ökonomischen Fehlentscheidungen die Kosten dafür nicht selbst übernehmen müssen. Folge dieses Mechanismus ist, daß via Hermes und KfW letztlich „doch nur die faulen Eier“, ökonomisch unrentable Projekte, abgesichert werden, wie es der Leiter der Finanzabteilung eines großen Industrieunternehmens anmahnte⁷.



Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen fordern ein Ende dieser Exportförderung um jeden Preis. Verbindliche Kriterien für die Exportförderung sind ihrer Meinung nach der einzige Garant dafür, daß durch deutsche Exporte und die dadurch unterstützten Projekte nicht auch noch Umweltzerstörung gefördert, militärische Konflikte geschürt und soziale Probleme verstärkt werden. Nur durch eine entsprechende Reform könnte sich die Bundesregierung zudem vom Geruch des Industrieprotektionismus befreien, der ihrem

³ Schwellenländer, die längerfristig in dem exklusiven Club der ECA-Länder verbleiben wollen, sind nach WTO-Statuten dazu verpflichtet, sich den von den OECD-Staaten formulierten Regeln für ECAs zu unterwerfen. Tun sie dies nicht, müssen sie innerhalb einer bestimmten Frist ihre ECA auflösen.

⁴ Hermes-Kreditversicherungs AG (2000): Ausführungsgewährleistungen der Bundesrepublik Deutschland. Jahresbericht 2001

⁵ Prognos 2000: Evaluierung der Arbeitsplatzeffekte der Hermes-Ausführungsgewährleistungen des Bundes. Kurzfassung, S. 9

⁶ Bundestagsabgeordnete Angelika Köster-Lossack, in: Potsdamer Neue Nachrichten vom 16. 3. 2001

⁷ Hans Schuy, Leiter der Finanzabteilung bei der Howaldtwerke-Deutschen Werft AG, in: Die ZEIT vom 26. 9. 1997

Streiten für Umwelt- und Sozialstandards im Rahmen der WTO anhaftet. Deutschlands Großindustrie sieht das anders: sie fordert eine „Entpolitisierung und Abkopplung des Hermes-Instrumentariums von sachfremden Einflüssen aus Innen-, Außen- und Entwicklungspolitik“⁸. Sie will in ihrem Expansionsstreben nicht durch staatliche Auflagen eingeschränkt werden und droht für einen solchen Fall die Verlagerung ihrer Produktion ins Ausland an.

Deutschlands Großkonzerne sind somit in der günstigen Position, im eigenen Land kaum noch einen Cent an Steuern zahlen zu müssen, bei ihren Auslandsgeschäften aber mit staatlicher Unterstützung und Subventionen rechnen und zudem auch noch der Politik die Bedingungen für die Subventionsvergabe selbst diktieren zu können.

Mythos: Arbeitsplätze

Die Zauberformel für den enormen politischen Einfluß deutscher Großkonzerne heißt Arbeitsplätze. Angesichts hoher Erwerbslosenzahlen läßt sich mit diesem Argument auch beim Thema Hermes Politik machen. Lange Zeit behaupteten Regierung und Wirtschaftsverbände einhellig, durch Hermes würden am Standort Deutschland 400.000 Arbeitsplätze abgesichert. Diese Zahl wurde inzwischen auf maximal 200.000 Arbeitsplätze nach unten korrigiert⁹. Laut Michael Rogowski, Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), seien diese Jobs durch eine Reform der Hermesbürgschaften nach sozialen und ökologischen Kriterien „zumindest teilweise gefährdet“¹⁰. Belege dafür kann er jedoch nicht vorlegen.



Gerade ökologisch und sozial höchst sensible Projekte – ca. 2-3 % der bei Hermes eingehenden Anträge – sind oftmals keine Jobmaschinen. So garantiert z. B. die 70 Mio. DM Bürgschaft für den höchst umstrittenen Tehri Staudamm in Indien (Okt. 2001), der die Vertreibung von 100.000 Menschen notwendig macht, max. 40 Arbeitsplätze in Deutschland für den Zeitraum von 12 Monaten.

Nach Erfahrungen von Nichtregierungsorganisationen (NRO) wird das Arbeitsplatzargument oftmals als „Totschlagargument“ benutzt – jeder Widerstand gegen Bürgschaften für höchst umstrittene Projekte wird mit dem Hinweis auf die auf dem Spiel stehenden Arbeitsplätze vom Tisch gewischt.

Ausgeblendet bleibt dabei, daß ein Umbau des Instruments in Richtung Umwelt- und Sozialverträglichkeit (z. B. durch besondere Förderung umweltfreundlicher und nachhaltiger Technologien) auch zahlreiche neue Arbeitsplätze schaffen könnte. Und das, ohne in anderen Teilen der Welt irreversible Schäden hervorzurufen und andere Bekenntnisse der deutschen Politik wie z. B. die zu Armutsreduktion und Umweltschutz zu konterkarieren.

Anforderung: Nachhaltigkeit

Im Wettstreit zwischen Standortsicherung und Umwelt- und Entwicklungszielen ist die Prioritätensetzung der deutschen Politik noch immer eindeutig: die Bekenntnisse zu nachhaltiger Entwicklung gelten letztlich nur so lange, wie keine relevanten Interessen deutscher Großunternehmen tangiert werden.

„Wenn wir es nicht machen, dann machen es andere“, so rechtfertigen Wirtschaftsunternehmen ihre Bereitschaft zur Beteiligung an fragwürdigen Projekten. Dem entgegneten NROs, daß Projekte mit besonders gravierenden ökologischen und sozialen Auswirkungen prinzipiell von jeglicher staatlichen Förderung ausgeschlossen werden sollten.

Insbesondere Deutschland kommt hier als Exportweltmeister eine besondere Verantwortung in einer globalisierten Welt zu. Die Bundesregierung steht dabei nicht primär der deutschen Wirtschaft, sondern gegenüber den BürgerInnen in der Verantwortung! Wer deutsche Steuergelder verwaltet, sollte diese nicht zu gemeinwohlschädigenden Zwecken verwenden. Die (internationale) Glaubwürdigkeit der deutschen Politik hängt in starkem Maße von einem klaren Bekenntnis zur ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit ab. Die Exportförderung um jeden Preis muß endlich einer umwelt- und sozialverträglichen Exportförderung weichen!

⁸ Dr. Karl Baumann, Siemens AG, in: Hermes Kreditversicherungs AG (1999): Festschrift – 50 Jahre Ausführungsgewährleistungen der Bundesrepublik Deutschland, S. 11

⁹ Prognos 2000: Evaluierung der Arbeitsplatzeffekte der Hermes-Ausführungsgewährleistungen des Bundes. Kurzfassung, S. 2

¹⁰ Süddeutsche Zeitung vom 12. 3. 2001

Beispiel: Asia Pulp and Paper

Die Unternehmensholding Asia Pulp & Paper (APP) ist ein Musterbeispiel dafür, warum Globalisierung ökonomische, soziale und ökologische Leitplanken braucht. Bereitwillig und mit schier unerschöpflichen Geldreserven ermöglichten internationale Firmen, Banken und Exportkreditagenturen den überdimensionierten Ausbau des Zellstoff- und Papiersektors in Indonesien: innerhalb von nur 10 Jahren wurden die Kapazitäten allein bei APP um das 7-fache gesteigert.



Die Zellstofffabrik Indah Kiat auf Sumatra (Quelle: Happe)

APP expandierte „auf Pump“ – irgendwann nur noch, weil sie so auf dem internationalen Finanzmarkt zusätzliche Gelder auftreiben konnte, um damit längst überfällige Kredite zu bedienen. Dem steilen Aufstieg folgte der tiefe Fall: im April 2001 stellte APP sämtliche Schuldendienstzahlungen ein und sitzt nunmehr auf einem Schuldenberg in Höhe von 13 Mrd. US-\$.

Unter den deutschen Gläubigern nimmt die Exportkreditagentur Hermes eine herausragende Stellung ein: sie übernahm für Lieferungen an APP in Indonesien und Tochterfirmen in China Hermesbürgschaften im Umfang von 870 Mio. Euro, rund zwei Drittel davon sind noch nicht beglichen. Seit anderthalb Jahren verhandelt Hermes gemeinsam mit rund 300 Banken und anderen Exportkreditagenturen über die Bedingungen zur Umstrukturierung der Konzernschulden. Sie hofft, eine Pleite abwenden und wenigstens einen kleinen Prozentsatz der verbürgten Gelder irgendwann zurückzuerhalten.

Nicht nur ökonomisch, auch ökologisch ist APP ein Desaster. Das Unternehmen deckt seinen Holzbedarf in Indonesien wesentlich aus Tropenwald, ein nicht unbedeutender Anteil stammt aus illegalen Quellen. 300.000 ha Regenwald,

eine Fläche so groß wie das Saarland, sind dem APP-Zellstoff- und Papierboom bereits zum Opfer gefallen. Nach Schätzungen der Weltbank wird es im Tiefland Sumatras schon 2005 keine Regenwälder mehr geben. Die Zellstoff- und Papierproduktion hat ferner zur Zerstörung der Lebensgrundlagen der lokalen Bevölkerung, zur Schädigung ihrer Gesundheit und zur Verseuchung ihrer Flüsse beigetragen.

Statt die eigene Mitschuld einzugestehen, (Mit-)Verantwortung für das ökonomische und ökologische Dilemma zu übernehmen und Schadenseindämmung zu betreiben, setzt die internationale „financial community“ als Lösung auf „business as usual“ – ... koste es, was es wolle. Kosten wird es zumindest weitere 300.000 ha Regenwald, da APP die eigenen Produktionskapazitäten zwecks schnellem Neueinstieg in die Kreditbedienung nochmals erhöhen will. Bei Indah Kiat, dem größten APP-Zellstoffwerk in Indonesien, soll auch in den nächsten Jahren bis zu 70 % des Holzbedarfes aus Regenwäldern kommen.

Hermes BEWEG dich! Die Forderungen

Seit 1997 fordert ein breites Bündnis von Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen die überfällige Reform der Hermesbürgschaften ein.

Die folgenden Forderungen an eine Hermes-Reform entsprechen dem, was weltweit Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen für ihre Exportkreditagenturen (Pendants zu »Hermes«) verlangen:

- Kohärenz** zwischen Entwicklungshilfe und Förderung der deutschen Wirtschaft
- Umwelt- und Sozialverträglichkeit** für ALLE beantragten Bürgschaften
- Ausschlusskriterien** (Atom, Rüstung, Umsiedlung)
- Transparenz:** Information und Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Bürgschaftsvergabe
- Wirksame parlamentarische Kontrolle**
- Bevorzugte Förderung sozial und ökologisch nachhaltiger Exporte**
- verstärkte **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**, um Schadensfälle zu vermeiden, welche die Empfängerländer tiefer in die Schuldenkrise manövrieren
- Eine **unabhängige Kommission**, die den Effekt der bisherigen Hermesleitlinien **evaluiert** und Vorschläge für verbesserte Leitlinien macht (interdisziplinär besetzt: Parlamentarier, NGOs, Kirchen, Wissenschaftler, Wirtschaftler, Beamte)

Barbara Happe, September 2002

Kontakt & Infos:

Im Rahmen der **Hermesbeweg dich!** Kampagne gibt es weitere Informationen auf der Webpage: www.hermes-beweg-dich.de, sowie bei:



urgewald e.V.
Von Galen Str. 4
48336 Sassenberg
Tel.: 0 25 83 / 10 31
Fax.: 0 25 83 / 42 20
regine@urgewald.de
www.urgewald.de



WEED e.V.
Bertha-von-Suttner-Platz 13
53111 Bonn
Tel.: 0 22 8 / 766 13-0
Fax.: 0 22 8 / 69 64 70
weed@weedbonn.de
www.weedbonn.org

Kampagne 10 Jahre nach Rio



Johannesburg
2002