

**Katharina Spieß\***

## Anmerkungen zur menschenrechtlichen Verantwortung des Staates im Rahmen der staatlichen Außenwirtschaftsförderung

Weltweit unterstützen Regierungen die Exporte und Investitionen ihrer heimischen Industrie in Entwicklungsländern.<sup>1</sup> Auch Deutschland fördert die internationale Wirtschaftsaktivität deutscher Unternehmen durch verschiedene Instrumente. Neben der politischen und rechtlichen Flankierung des Exports und der Auslandsinvestitionen<sup>2</sup> steht dabei die finanzielle Unterstützung im Vordergrund, insbesondere für Exporte und Investitionen in Entwicklungsländer. Für diese Geschäfte stellen kommerzielle Anbieter zum Teil keine Finanzierung oder Garantien zur Verfügung, da die Absicherung zu riskant ist.

Die Bedeutung der Außenwirtschaft hat in den letzten Jahren zugenommen. Seit 1973 hat sich die Höhe der Direktinvestitionen weltweit von 25 Milliarden Euro auf 1306 Milliarden Euro im Jahr 2006 erhöht (vgl. Griebel 2008: 3).

Häufig haben die Projekte, die gefördert werden, im Empfängerstaat menschenrechtliche Implikationen. Aus diesem Grund wird seit dem letzten Jahrzehnt zunehmend die Frage diskutiert, ob und in welchem Maße Staaten, die Instrumente der staatlichen Außenwirtschaftsförderung zur Verfügung stellen, die menschenrechtliche Situation und Auswirkung des Exports oder der Investitionen im Empfängerstaat berücksichtigen müssen.

Nachfolgend soll zunächst die Rechtslage erläutert, die wichtigsten Instrumente der Außenwirtschaftsförderung dargestellt und die Konsequenzen eines Schadensfalls aufgezeigt werden. Abschließend erfolgt eine Bewertung der aktuellen Praxis der deutschen Außenwirtschaftsförderung aus menschenrechtlicher Sicht mit Empfehlungen zur Reform.

### 1. Rechtslage

Ermächtigt durch das Grundgesetz<sup>3</sup> stellt das Haushaltsgesetz der Bundesregierung derzeit jährlich 126 Milliarden Euro für Instrumente der Außenwirtschaftsförderung zur Verfügung (§ 3 des HaushaltsG). Diesen Betrag darf die Bundesregierung in Form

von Ausfuhrleistungsgewährleistungen<sup>4</sup>, Investitionsgarantien und ungebundenen Finanzkrediten an deutsche Unternehmen vergeben.

Die Vergabevoraussetzungen sind in § 3 des HaushaltsG sehr allgemein gefasst. Danach muss es sich um förderungswürdige Projekte oder um Projekte handeln, die im besonderen staatlichen Interesse liegen. Bezüglich der Ausfuhrleistungsgewährleistungen erläutert Kapitel 32.08 des Bundeshaushaltsplans verbindlich, dass „(d)ie Gewährleistungen (...) nach Richtlinien übernommen (werden), die das Bundesministerium für Wirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und dem Auswärtigen Amt festlegt.“<sup>5</sup> Auch für die Vergabe von Investitionsgarantien gelten Richtlinien, die die beteiligten Ministerien vereinbaren. Für die Vergabe von ungebundenen Finanzkrediten schreibt Kapitel 32.08 des Bundeshaushaltsplans lediglich vor, dass „Gewährleistungen (...) übernommen (werden dürfen) für Kredite an ausländische Schuldner, wenn dies der Finanzierung förderungswürdiger Vorhaben dient oder im besonderen staatlichen Interesse der Bundesrepublik Deutschland liegt.“

Das Europarecht spielt bisher nur eine untergeordnete Rolle bei der Außenwirtschaftsförderung.<sup>6</sup> Mit einer Richtlinie aus dem Jahr 1998 sind die wichtigsten Rahmenbedingungen für die Gewährung von Ausfuhrleistungsgewährleistungen harmonisiert worden.<sup>7</sup> Die Richtlinie diene insbesondere der Umsetzung der im Rahmen der OECD getroffenen Verfahrensvereinbarungen zu Exportkreditgarantien.<sup>8</sup> Die OECD-Staaten kooperieren seit 1978, um gemeinsame Grundsätze für die Vergabe von Exportkreditgarantien zu entwickeln, damit Wettbewerbsverzerrungen im internationalen Handel verhindert werden. Denn bei der staatlichen Außenwirtschaftsförderung handelt es sich um Subventionen, die wettbewerbsverzerrend wirken. Die Welthandelsorganisation nimmt die staatlichen Instrumente der Außenwirtschaftsförderung ausdrücklich aus dem Verbot der Subventionen aus.<sup>9</sup>

In Deutschland werden alle Grundsatzentscheidungen über die Vergabe von Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung von einem interministeriellen Ausschuss (IMA) getroffen, dem Vertreter des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und des Bundesministeriums für Finanzen angehören. An den Sitzungen des IMA nehmen zudem externe Sachverständige beratend teil.<sup>10</sup> Die Entscheidung über die Förderung eines Projekts ist ein begünstigender Verwaltungsakt gem. § 35 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG). Für Streitigkeiten über die Gewährung einer Förderung ist das Verwaltungsgericht zuständig.

Mit der Geschäftsführung sind zwei private Gesellschaften beauftragt: Die Hermes-

Euler-AG ist für die Abwicklung der Vergabe von Exportkreditgarantien zuständig und PriceWaterHouseCoopers für die Abwicklung von Investitionsgarantien und Bürgschaften für ungebundene Finanzkredite. Diese so genannten Mandatare bereiten auch die Sitzungen der IMA und deren Entscheidungen vor.

## 2. Überblick über die wichtigsten Instrumente der staatlichen Außenwirtschaftsförderung

### 2.1 AUSFUHRGEWÄHRLEISTUNGEN

Ausfuhrgewährleistungen – auch Exportkreditgarantien genannt – dienen dazu, ein deutsches Unternehmen, das Waren oder Dienstleistungen an einen ausländischen Geschäftspartner liefert, gegen wirtschaftliche und politische Risiken abzusichern.<sup>11</sup> Wirtschaftliche Risiken sind Zahlungsschwierigkeiten, die in der Person des Kunden liegen; unter politischen Risiken werden alle Zahlungsausfälle verstanden, die durch den Staat, in den die Ware oder Dienstleistung exportiert wird, verursacht werden.

Allein im ersten Halbjahr 2009 hat die Bundesregierung für die im Ausland tätigen deutschen Unternehmen derartige Deckungen für Exportgeschäfte mit einem Auftragsvolumen von 10,2 Milliarden Euro übernommen, davon fielen 67,8 % auf Schwellen- und Entwicklungsländer.<sup>12</sup>

Bei den Richtlinien für die Vergabe von Ausfuhrgewährleistungen sind insbesondere die politischen Leitlinien „Umwelt“, die die Bundesregierung im Jahr 2001 angenommen hat,<sup>13</sup> aus menschenrechtlicher Sicht bedeutsam. Diese sehen für alle Projekte, die ein Volumen von mehr als 10 Mio. Euro umfassen und die besonders umweltsensitiv sind, ein besonderes Prüfverfahren der Umweltverträglichkeit vor, das auch einige menschenrechtliche Aspekte, wie die Frage der Zwangsumsiedlung, umfasst. Die Exportförderung von Nukleartechnologie zum Neubau bzw. zur Umrüstung von Atomanlagen wird ausdrücklich ausgeschlossen.<sup>14</sup>

Seit 2003 werden diese politischen Leitlinien von den im Rahmen der OECD angenommenen „*Council Recommendations on Common Approaches on the Environment and Officially Supported Export Credits*“ ergänzt, die zuletzt 2007 überarbeitet wurden.<sup>15</sup> Darin haben sich die OECD-Staaten auf gemeinsame Grundsätze bei der Vergabe von Exportkreditgarantien bei Projekten, die einen Lieferanteil von mindestens 15 Millionen Euro<sup>16</sup> und eine Laufzeit von mehr als zwei Jahren haben, geeinigt. In diesen Fällen sehen die gemeinsamen Grundsätze die Kategorisierung in sog. A, B und C-Projekte vor, abhängig von den Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt. Projekte der A-Kategorie sind solche, die voraussichtlich eine besonders negative Auswirkung auf die

Umwelt haben. Der Kategorie B werden Projekte mit geringerer Auswirkung auf die Umwelt zugeordnet. Die Kategorie C umfasst schließlich all die Projekte, die keine oder nur minimale Auswirkungen auf die Umwelt haben.<sup>17</sup> Projekte der Kategorie A müssen immer mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung verbunden werden. Als Maßstab für die Prüfung werden die so genannten *Safeguard Policies* der Weltbank zugrunde gelegt.<sup>18</sup> Auf ein einheitliches Verfahren der Umweltprüfung haben sich die OECD-Staaten nicht geeinigt.

Dreißig Tage vor der endgültigen Entscheidung müssen Projekte der A-Kategorie veröffentlicht werden, um interessierten Stellen die Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Dabei ist aber Folgendes zu beachten. Vor dieser endgültigen Entscheidung wird einem Unternehmen in der Regel bereits ein positiver Bescheid einer regelmäßig erfolgten Voranfrage erteilt. Ein solcher Bescheid ist eine Zusicherung gem. § 38 VwVfG und begründet damit bereits Vertrauensschutz für das antragstellende Unternehmen. Nur bei einer substantiellen Änderung der Sach- oder Rechtslage darf die Bundesregierung im Rahmen ihrer endgültigen Entscheidung anders als im Rahmen der Zusicherung entscheiden.<sup>19</sup>

Bezüglich der Förderung mit Rüstungsgütern hat sich die Bundesregierung in politischen Grundsätzen im Jahr 2000 verpflichtet, eine restriktive Ausfuhrpolitik zu betreiben.<sup>20</sup> Dennoch fördert sie den Export von Rüstungsgütern auch durch Exportkreditgarantien.<sup>21</sup> Voraussetzung dafür ist, dass eine Ausfuhrgenehmigung nach dem Außenwirtschaftsgesetz und dem Kriegswaffenkontrollgesetz vorliegt. So wurden im Jahr 2007 dreizehn Exportkreditgarantien für den Export von Rüstungsgütern erteilt.<sup>22</sup> Auch in anderen Staaten wird der Rüstungsexport staatlich gefördert.<sup>23</sup> Dieser Teil der staatlichen Exportförderung ist vom OECD-Konsens ausgenommen und unterliegt ausschließlich nationalen Regeln.

## 2.2 INVESTITIONSGARANTIEN

Investitionsgarantien sollen das politische Risiko von Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland absichern. So hat der Bund im Jahr 2008 neue Investitionsgarantien für 109 Investitionen mit einem Umfang von 6,6 Milliarden Euro genehmigt, wobei ein Schwerpunkt in der Garantieübernahme für Investitionen in Rohstoffprojekte lag.<sup>24</sup> Das politische Risiko umfasst dabei Enteignungen und enteignungsgleiche Eingriffe, denen Direktinvestitionen unterliegen.<sup>25</sup>

Die Vergabe von Investitionsgarantien richtet sich ausschließlich nach nationalen Vorgaben. Im Gegensatz zu den Exportkreditgarantien werden Investitionsgarantien nicht im Rahmen der OECD harmonisiert. Voraussetzung für die Förderung einer