Außenwirtschaftsförderung in Einklang mit Menschenrechten, Umwelt- und Klimaschutz bringen

Erwartungen an Bundestag und Bundesregierung für die Legislaturperiode 2021–2025

Außenwirtschaftsförderung in Einklang mit Menschenrechten, Umwelt- und Klimaschutz bringen

Erwartungen an Bundestag und Bundesregierung für die Legislaturperiode 2021–2025

Da die Regierung private Exporte und Investitionen öffentlich fördert, muss sie dafür Sorge tragen, dass die geförderten Projekte höchsten ökologischen, menschenrechtlichen und entwicklungspolitischen Standards genügen. Bundestag und Bundesregierung sind daher dringend gefordert, die Prüf- und Vergabekriterien, das Monitoring und die Transparenz bei der Außenwirtschaftsförderung unter menschenrechtlichen und ökologischen Gesichtspunkten zu überarbeiten und gesetzlich zu regeln.

Mit Hermesbürgschaften, Investitionsgarantien und Ungebundenen Finanzkreditgarantien unterstützt die Bundesregierung die deutsche Wirtschaft bei ihrer globalen Geschäftstätigkeit jedes Jahr mit Milliardenbeträgen. Die geförderten Projekte liegen insbesondere in Ländern, die durch wirtschaftliche Risiken, oft aber auch durch problematische Menschenrechtslagen und schwache Regulierung gekennzeichnet sind. Unter anderem große Infrastrukturprojekte, wie Staudämme und Rohstoffabbau, geraten dabei immer wieder in die Kritik, da sie mit massiven Umweltschäden und schweren Menschenrechtsverletzungen einhergehen. Zudem fördert die Bundesregierung – trotz der Dringlichkeit der Klimakrise – noch immer den Ausbau der fossilen Energiewirtschaft, zum Beispiel mit Bürgschaften für Gaskraftwerke und -pipelines. Selbst Zulieferungen zu Kohlebergbauprojekten sind nach wie vor möglich.

Hermesbürgschaften dienen dabei der Exportförderung, Investitionsgarantien sichern Auslandsinvestitionen ab und mit Garantien für ungebundene Finanzkredite fördert die Bundesregierung Rohstoffvorhaben im Ausland. Damit ermöglicht sie Unternehmen oft erst Geschäfte, die ansonsten zu risikobehaftet wären. Für die Vergabe der Garantien sind Interministerielle Ausschüsse zuständig, die im Konsens entscheiden. Die Federführung obliegt dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Außerdem sind die Bundesministerien für Finanzen, Auswärtiges sowie wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung beteiligt. Vorbereitet werden die Entscheidungen im Auftrag des Bundes von Euler Hermes Deutschland AG und PricewaterhouseCoopers AG. Das bewilligte Bürgschaftsvolumen lag in den letzten Jahren zwischen 17 Milliarden bis über 25 Milliarden Euro pro Jahr. Rechtlich verankert sind die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung lediglich im Haushaltsgesetz[1], die Prüf- und Vergabekriterien liegen

1 § 3 Abs. 1 Haushaltsgesetz mit den verbindlichen Erläuterungen im Haushaltsplan

im Ermessen der Bundesregierung. Sie orientiert sich dabei an den Vereinbarungen der OECD[2], die ihrerseits in der Kritik stehen, weil sie keinen ausreichenden Schutz für Menschenrechte und Umwelt gewährleisten[3]. Auch die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte[4], die 2011 vom UN-Menschenrechtsrat einstimmig angenommen wurden, verweisen explizit auf die Außenwirtschaftsförderung als einen Bereich, in dem zusätzliche Schritte nötig sind, um der staatlichen Schutzpflicht für die Menschenrechte nachzukommen.

Aufgrund der hohen menschenrechtlichen und ökologischen Risiken muss die Außenwirtschaftsförderung dringend gesetzlich geregelt werden. Das Gesetz muss sicherstellen, dass die antragstellenden Unternehmen ihren menschenrechtlichen und ökologischen Sorgfaltspflichten nachkommen und die geförderten Projekte den gemeinwohlorientierten Staatszielen und völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands und der EU nicht zuwiderlaufen. Dies gilt insbesondere für den Klimaschutz, die Einhaltung der Menschenrechte und die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung. Nur so kann die Bundesregierung vermeiden, selbst für Menschenrechtsverletzungen in Zusammenhang mit wirtschaftlichen Tätigkeiten mitverantwortlich zu werden.

Folgende Aspekte sollten dabei geregelt werden:

Prüf- und Vergabekriterien

Die Bundesregierung prüft bei allen drei Bürgschaftsinstrumenten Anträge dahingehend, ob

- es in Zusammenhang mit dem Projekt zu Menschenrechtsverletzungen[5] oder Umweltschäden – darunter insbesondere Zerstörung und Verschmutzung von Wasserressourcen, Verletzungen des Tierschutzes, dem Verlust von Biodiversität oder negativen Klimaauswirkungen – kommen kann;

- das antragstellende Unternehmen, das Bankenkonsortium und der Projektbetreiber seinen Sorgfaltspflichten gemäß den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und den OECD-Richtlinien für multinationale Unternehmen nachkommt. In Deutschland ansässige Unternehmen müssen zudem dem Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten nachkommen, das die Bundesregierung bis zum Sommer 2021 beschließen will.

2 Recommendation on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence (sog. *Common Approaches*): *http://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/environmental-and-social-due-diligence/*

3 *https://www.eca-watch.org/*

4 *https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf*

5 Dies umfasst die zentralen internationalen Menschenrechtsverträge (*https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx*) sowie die wesentlichen ILO-Übereinkommen, darunter die 8 Kernarbeitsnormen und die ILO-Übereinkommen 169 zu indigenen Völkern, 26 und 131 zu Mindestlöhnen. Zu beachten sind dabei die Konkretisierungen der einzelnen Normen durch die zuständigen Gremien (insbesondere der UN-Vertragsausschüsse und des ILO-Sachverständigenausschusses).

Bei den menschenrechtlichen und ökologischen Folgeabschätzungen muss auch die allgemeine Menschenrechtslage in der Projektregion einbezogen werden. Zudem müssen die relevanten Interessengruppen vor Ort, potenziell gefährdeten Gruppen sowie Nichtregierungsorganisationen (NRO) einbezogen werden. Dabei ist zu gewährleisten, dass sie ihre Meinung frei äußern können und dadurch keinen zusätzlichen Gefahren ausgesetzt sind. Bei Projekten in Zusammenhang mit Tierhaltung wie Hühner- oder Schweineproduktion und Legehennen sowie Pestiziden, Gentechnik und anderen Umweltfragen müssen außerhalb der EU die gleichen Anforderungen eingehalten werden wie innerhalb der EU[6]. Können Menschenrechtsverletzungen, Umweltschäden, Zerstörung und Verschmutzung von Wasserressourcen, Verletzungen des Tierschutzes, der Verlust von Biodiversität oder negative Klimaauswirkungen nicht vermieden werden oder kommt das Unternehmen seinen Sorgfaltspflichten nicht nach, wird keine Außenwirtschaftsförderung gewährt. Unternehmen, die nachgewiesenermaßen gegen ihre Sorgfaltspflichten verstoßen, werden für drei bis fünf Jahre von der Bürgschaftsvergabe ausgeschlossen[7].

Grundsätzlich auszuschließen sind:

- Zulieferungen zur Modernisierung bestehender Kohlekraftwerke, Anlagen zur Gewinnung und Verarbeitung von Kohle sowie Öl- und Gasförderung, -raffinerien und -pipelines;
- Rüstungs- und rüstungsnahe Güter. Exporte, die sowohl zivil als auch militärisch verwendet werden können, dürfen nicht gefördert werden, wenn es sich um einen militärischen Empfänger handelt;
- Geräte und sonstige Leistungen zur elektronischen Überwachung an Sicherheitsbehörden in autoritären Staaten, wo grundlegende Menschenrechte missachtet werden;
- Projekte, die die Rechte indigener Völker betreffen, wenn nicht ihre freie, vorherige und informierte Zustimmung vorliegt;
- Staudammprojekte, die nicht den Kriterien der Weltstaudammkommission entsprechen oder zu Zwangsumsiedlungen führen;
- Projekte, die zur Zerstörung von Naturschutzgebieten oder Primärwäldern beitragen.

Darüber hinaus gibt sich die Bundesregierung gemäß ihren Verpflichtungen aus dem Pariser Klimaabkommen Reduktionsziele für Kohlendioxidemissionen in der Außenwirtschaftsförderung; dabei müssen CO_2-relevante Exporte wie Flugzeuge, Schiffe oder energieintensive Anlagen einbezogen werden.

6 Auch die Europäische Ombudsfrau Emily O'Reilly erklärte am 3.12.2018, dass die Anwendung der OECD-Common Approaches nicht ausreicht, um die Achtung der Menschenrechte durch die Exportkreditagenturen (ECAs) zu beurteilen, und empfiehlt, dass die ECAs explizit analysieren sollten, inwieweit sie die Prinzipien des EU-Vertrags und die Europäische Grundrechtecharta einhalten (*https://www.ombudsman.europa.eu/en/solution/en/95453*).

7 Als Nachweis gelten z. B. die Verhängung eines Zwangs- oder Bußgelds gemäß dem künftigen Gesetz zur unternehmerischen Sorgfaltspflicht, die Feststellung eines Verstoßes gegen die OECD-Leitsätze durch die Nationale Kontaktstelle oder die Beteiligung an einem Projekt, bei dem die Bundesregierung oder eine supranationale Institution Menschenrechtsverletzungen festgestellt bzw. davor gewarnt hat.

Transparenz

Die Bundesregierung stellt sicher, dass bei allen drei Bürgschaftsinstrumenten die folgenden Informationen – auch in einer für die lokale Bevölkerung verständlichen und zugänglichen Form – verfügbar sind; verweigert ein Unternehmen die Veröffentlichung, wird die Bürgschaft nicht gewährt:

- Vorabinformationen über alle Projekte, die erhebliche ökologische und/oder soziale und/oder menschenrechtliche Auswirkungen haben können, mindestens 90 Tage vor der Grundsatzentscheidung über die Bürgschaft. Die Veröffentlichung erfolgt über die Webseite sowie proaktiv an interessierte Stakeholder;

- Informationen über alle bewilligten Bürgschaften und Garantien über 15 Millionen Euro oder wenn negative ökologische und/oder soziale und/oder menschenrechtliche Auswirkungen zu befürchten sind, in einem Format, in dem erkennbar ist, um welches Projekt es sich handelt (*ex post* zeitnah nach Bewilligung, mindestens Projektname und genauer Ort; bei Bürgschaften über 200 Millionen Euro einschließlich der genauen Summe);

- die Managementpläne bzgl. Menschenrechts- und Umweltrisiken, die Grundlage für die Bürgschaftsentscheidung waren, sowie Auflagen, die an die Bürgschaften geknüpft sind (ggf. als Zusammenfassung auf der Webseite und auf Anfrage im Wortlaut);

- Monitoringberichte (ggf. als Zusammenfassung auf der Webseite und auf Anfrage im Wortlaut);

- auf Anfrage Zahlungen an Agenten und öffentliche Stellen, da insbesondere Rohstoffprojekte und große Infrastrukturprojekte besonders korruptionsanfällig sind;

- die für die Menschenrechtsprüfungen verwandten Policies, Leitfäden, Checklisten, Tools, Quellen.

Monitoring, Beschwerden und Sanktionen

Die Bundesregierung stellt sicher, dass

- Informationen über das Projekt und seine Auswirkungen, menschenrechtliche und ökologische Auflagen, ihre Umsetzung sowie Beschwerdemöglichkeiten in angemessener Form und Sprache für die lokale Bevölkerung zugänglich sind, da Betroffene vor Ort oft keinen Zugang zu diesen Informationen haben und so daran gehindert werden, ihre Rechte einzufordern;

- sowohl für Kategorie-A-Projekte als auch für Kategorie-B-Projekte (mit weniger gravierenden Auswirkungen) ein Monitoring durchgeführt wird; auf dieser Basis muss die Angemessenheit der Projekteinstufungen kontinuierlich evaluiert werden;

- das Monitoring jeweils bis ans Ende der Bürgschaftslaufzeit erfolgt;

- Menschenrechtsexpert*innen, NRO vor Ort und unabhängige Quellen ins Monitoring und die Überprüfung von Missständen einbezogen werden und dabei auch unabhängig vom Projektbetreiber Kontakt mit Betroffenen aufgenommen wird;

- Beschwerdestellen auch vertraulich oder anonym zugänglich sind und Hinweisgeber*innen geschützt werden;

- Verträge so gestaltet werden, dass die Erfüllung der Auflagen durchgesetzt werden kann – auch dann, wenn die Lieferung schon erfolgt ist.

Parlamentarische Kontrolle

Über Bürgschaftsanträge, deren Volumen 200 Millionen Euro übersteigt, bei denen schwerwiegende menschenrechtliche Risiken bestehen oder bei denen güter-, projekt- oder unternehmensbezogene Ausschlussgründe vorliegen könnten, wird der Bundestag vorab informiert.

Die Bundesregierung erstattet dem Bundestag jährlich Bericht über die Einhaltung der Prüf- und Vergabekriterien und ihre Weiterentwicklung auf Basis der Monitoring-Ergebnisse.

21.04.2021

Kontakt:

AK Rohstoffe
c/o PowerShift
Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin
https://ak-rohstoffe.de
Hannah Pilgrim, hannah.pilgrim@power-shift.de, Tel. 030 - 4193 4182

GegenStrömung
c/o Institut für Ökologie und Aktions-Ethnologie (INFOE)
Melchiorstr. 3, 50670 Köln
http://www.gegenstroemung.org
Heike Drillisch, gegenstroemung@gegenstroemung.org, Tel. 0221 - 739 2871