



Bundesministerium für Finanzen  
Sektion III/8  
zH Herrn Mag Johann Kinast  
Hintere Zollamtsstraße 2b  
A-1030 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ EUGEN STRASSE 20-22  
1040 WIEN  
T 01 501 65-0

DVR NR. 1048384

| Ihr Zeichen | Unser Zeichen | Bearbeiter/in                 | Tel     | 501 65  | Fax        | Datum |
|-------------|---------------|-------------------------------|---------|---------|------------|-------|
| -           | EU-GSt/Ra/Sc  | Werner Raza,<br>Valentin Wedl | DW 2558 | DW 2199 | 05.09.2007 |       |

## **Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Ausfuhrförderungsgesetz für eine österreichische Entwicklungsbank geändert wird**

Sehr geehrter Herr Magister Kinast!

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Möglichkeit, zum im Betreff genannten Begutachtungsentwurf Stellung nehmen zu können. Die BAK begrüßt grundsätzlich die Initiative zur Einrichtung einer österreichischen Entwicklungsbank. Aus Sicht der BAK ist allerdings sicher zu stellen, dass zusätzlich dafür aufzuwendende Budgetmittel ausschließlich für Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit verwendet werden. Zum anderen ist die Kohärenz zu den Zielen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit zu gewährleisten. Unter diesen Voraussetzungen kann die Bank eine sinnvolle Ergänzung zur konventionellen Entwicklungszusammenarbeit darstellen, und gleichzeitig auch österreichischen Unternehmen neue Geschäftsmöglichkeiten in Schwellen- und Entwicklungsländern eröffnen. Entscheidend für den Erfolg und die gesellschaftspolitische Akzeptanz dieser Einrichtung wird zudem sein, dass sie effizient, transparent und nach allgemein anerkannten, internationalen Standards arbeitet. In diesem Zusammenhang scharf zu kritisieren ist allerdings, dass die Einbindung der Sozialpartner mit Ausnahme der Wirtschaftskammer Österreich in die Beratungs- und Begutachtungstätigkeit der Bank nicht vorgesehen ist.

### **I. Einleitung**

Im Regierungsprogramm der XXIII. Gesetzgebungsperiode wird die Einrichtung einer Entwicklungsbank nach Vorbild der European Development Finance Institutions in Aus-

sicht genommen. Dabei soll „die einschlägige Erfahrung und Kostengünstigkeit der OeKB in der Ausfuhrförderung berücksichtigt werden“. Bereits im Juli 2006 war seitens des BMF der Auftrag an die Austria Wirtschaftsservice GmbH (aws) ergangen, einen Geschäftsplan zur Installierung einer Entwicklungsbank zu erarbeiten. Das BMF plante ursprünglich offenbar, die Entwicklungsbank als Tochter der aws zu gründen. Im Mai 2007 erging dann an StS Matznetter und StS Winkler der Auftrag, die Errichtung der Bank nach den Vorgaben des Regierungsprogramms zu prüfen. Die Staatssekretäre haben dann die Österreichische Kontrollbank beauftragt, ein Geschäftskonzept zu erarbeiten. Dieses wurde am 28. Juli im BMF eingeladenen Stakeholdern vorgestellt. Vor wenigen Tagen wurde nun vom BMF eine Gesetzesnovelle zum Ausfuhrförderungsgesetz in die Begutachtung versandt, in der die gesetzlichen Grundlagen für die Entwicklungsbank geschaffen werden sollen.

## **II. Aufgabenschwerpunkte der Entwicklungsbank**

Die Entwicklungsbank soll Projekte vorwiegend des privaten Sektors fördern, die wirtschaftlich selbsttragend sind. Infrastrukturprojekte zB in den Bereichen Infrastruktur, Bildung, Gesundheit, sollen dabei zunächst nicht prioritär gefördert werden. Gerade solche Projekte sind aber für die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in Entwicklungs- und Schwellenländern von entscheidender Bedeutung. Die BAK hielt es für sinnvoll gerade in diesem Bereich einen Schwerpunkt zu setzen, um einen merkbaren Beitrag zur Armutsbekämpfung bzw zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele zu leisten.

## **III. Finanzierung der Entwicklungsbank**

Aus Sicht der BAK ist jedenfalls zu begrüßen, dass in der vorgeschlagenen Konzeption die Belastung des öffentlichen Haushalts reduziert wird, indem für die Eigenkapitalausstattung der Entwicklungsbank als Tochtergesellschaft der OeKB keine budgetäre Vorsorge zu treffen sein wird. Angesichts des umfassenden bestehenden außenwirtschaftspolitischen Instrumentariums hält es die BAK für nicht geboten, zusätzliche öffentliche Mittel für die Ausfuhrförderung aufzuwenden. Sofern zusätzliche budgetäre Mittel aufgewendet werden sollen, sind diese ausschließlich für ODA-anrechenbare Aktivitäten und Maßnahmen vorzusehen, wie zB für die Förderung von Studien, Schulungsmaßnahmen und technische Hilfe. Dabei ist jedoch sicher zu stellen, dass die Finanzierung der Aktivitäten der Entwicklungsbank nicht zulasten bestehender oder zukünftiger klassischer EZA-Mittel geht. Es wird zudem darauf zu achten sein, dass diese Sonderdotierung nicht zu einer Reduktion von EZA-Mitteln in der Zukunft führt.

## **IV. Anwendung international anerkannter Standards bei der Projektprüfung**

Die Tätigkeit der österreichischen Entwicklungsbank wird nicht dem *Arrangement on Officially Supported Export Credits (OECD Consensus)* unterliegen, das für den Bereich der konventionellen Ausfuhrförderung die Anwendung bestimmter internationalen Mindeststandards zur Beurteilung der ökologischen und sozialen Auswirkungen von Projekten vorgibt. Die Gesetzesnovelle gibt ebenso keinen Anhaltspunkt darüber, nach welchen

Kriterien und Standards die Beurteilung von zu fördernden Projekten erfolgen wird. Im Gegensatz dazu hält die BAK es für erforderlich, dass die Einhaltung bestimmter, international anerkannter Mindeststandards verpflichtend vorgeschrieben wird, damit ein Projekt gefördert werden kann. Zu diesen Standards zählen insbesondere die ILO-Kernarbeitsnormen und die OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen. Hinsichtlich der Prüfung der mit einem Projekt verbundenen sozialen und ökologischen Auswirkungen halten wir die Anwendung einschlägiger internationaler Standards, insb die von der Weltbankgruppe entwickelten Leitlinien (Safeguard Policies bzw IFC Performance Standards) für essenziell. Die BAK tritt daher dafür ein, die Anwendung der genannten internationalen Standards für die Tätigkeit der österreichischen Entwicklungsbank durch einen entsprechenden Passus im Gesetz vorzusehen.

#### **V. Evaluierung der Tätigkeit der österreichischen Entwicklungsbank**

Im Gesetzesentwurf fehlt jeder Hinweis zur Frage einer Evaluierung der Tätigkeit der Entwicklungsbank. Internationalen Gepflogenheiten zufolge sollte die Tätigkeit von Entwicklungsbanken aber regelmäßigen, unabhängigen Evaluierungen (etwa alle 2 Jahre) unterzogen werden. Eine diesbezügliche Bestimmung sollte in das Gesetz aufgenommen werden.

#### **VI. Parlamentarische Kontrolle**

Im Gesetzesentwurf findet sich keinerlei Hinweis, in welcher Form die Entwicklungsbank dem Parlament auskunfts- und berichtspflichtig sein soll. Jedenfalls sollte im Rahmen der bestehenden Berichtspflicht nach § 6 AFG auch über die Tätigkeiten der österreichischen Entwicklungsbank an den Hauptausschuss des Nationalrats berichtet werden. Die diesbezüglichen vierteljährlichen Berichte des Bundesministers für Finanzen bzw die Berichte über die Tätigkeit des Beirats nach § 5 AFG sind bislang erfahrungsgemäß primär auf finanzpolitische Aspekte fokussiert. Aus Sicht der BAK wäre daher eine eigene Bestimmung sinnvoll, welche darüber hinaus eine Berichtspflicht der österreichischen Entwicklungsbank auch gegenüber dem Entwicklungsausschuss des Nationalrats normiert, um insbesondere die Kohärenz ihrer Tätigkeit zu den entwicklungspolitischen Zielsetzungen der österreichischen EZA sicher zu stellen.

#### **VII. Anmerkungen zu einzelnen Punkten des Gesetzesentwurfs**

*Zu § 9 (1): Bevollmächtigung des Bundesministers für Finanzen – Direktvergabe an OeKB Tochter*

§9 (1) sieht eine Ermächtigung an den Bundesminister für Finanzen vor, mit einer Tochtergesellschaft der Bevollmächtigten des Bundes, dh der Oesterreichischen Kontrollbank (OeKB), einen Vertrag über den Aufbau und die Leistungen einer Entwicklungsbank abzuschließen.

Im vorliegenden Fall ist es zunächst fraglich, ob eine Direktvergabe an die Tochter der OeKB, der Bevollmächtigten des Bundes gemäß § 5 Abs 1 AFG, vergaberechtlich zulässig ist. Maßgeblich hierfür sind vor allem die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zur öffentlichen Auftragsvergabe im Sinne der RL 2004/18/EG sowie des freien Dienstleistungsverkehrs (Art 49 EG).

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Dienstleistungsaufträge, die die Republik Österreich mit Wirtschaftsteilnehmern schließt, ab Überschreiten eines bestimmten Auftragswertes in einem transparenten Verfahren zu vergeben sind (siehe grundsätzlich nur Artikel 2 der RL 2004/18/EG, näher ausgeführt durch die verschiedenen in Frage kommenden Vergabeverfahren gemäß Artikel 28 ff der RL). Diese Grundregel wird durch einige Ausnahmen durchbrochen, die jedoch allesamt im vorliegenden Fall nicht erfüllt scheinen:

Zwar sieht Artikel 16 der RL 2004/18/EG eine Ausnahme für bestimmte Finanzdienstleistungen vor. Sie betreffen jedoch die Finanzierung des öffentlichen Auftraggebers sowie Leistungen der Zentralbanken. Finanzierungsdienstleistungen für Dritte sind darunter indessen nicht zu subsumieren.

Ebenso scheitern die Ausnahmen zu "In-House-Diensten". Dies betrifft zum einen sog "In-House-Dienste im engeren Sinn", die nach Maßgabe des Teckal-Urteils des EuGH (Rs C-107/98, Teckal, Slg 1999, I-8121) freihändig vergeben werden (dürfen). Die Tochter der OeKB unterliegt nämlich ebenso wenig wie die Mutter selbst dem engen Kontrollband der Republik, gleich einer "eigenen Dienststelle" (vgl EuGH, Teckal, Rn 50 bzw Art 10 Z 7 BVergG).

Weiters ist auch die Ausnahmebestimmung des Artikel 18 der RL (sog "In-House-Dienste iwS") zumindest fragwürdig. Sie setzt voraus, dass die Entwicklungsbank das ausschließliche Recht zur Abwicklung bestimmter Kredite aufgrund veröffentlichter mit dem Vertrag übereinstimmender Rechts- oder Verwaltungsvorschriften innehat. Nach der hiermit korrespondierenden Bestimmung des Artikel 86 Abs 2 EGV erfordert die Einräumung des ausschließlichen Rechts in jedem Fall einen sog "Betrauungsakt" (vgl Jung in Callies/Ruffert (Hrsg), EUV/EGV, 3. Aufl, 2007, Art 86 EGV, Rn 39). Dem Tochterunternehmen sollte also zumindest die Aufgabe per öffentlichem Rechtsakt übertragen werden. Im vorliegenden Fall des vorgeschlagenen § 9 (1) AFG liegt jedoch allein eine gesetzliche Ermächtigung des Bundesministers für Finanzen vor, einen Vertrag abzuschließen, keineswegs also eine direkte Betrauung. Und es ist zu bezweifeln dass damit der erforderlichen Publizität Genüge getan ist.

An dieser Einschätzung einer in der vorliegenden Form problematischen Direktvergabe würde uE auch der Umstand einer möglichen Qualifizierung des Geschäftes als sog "Dienstleistungskonzession" nichts ändern, da die einschlägigen Bestimmungen hierzu im gegebenen Zusammenhang praktisch ident sind (vgl nur EuGH, Rs C-458/03, Parking Brixen, Slg 2005, I-8612).

Sollte der Gesetzgeber aus sachlichen Gründen daher anstatt einer Vergabe per öffentlicher Ausschreibung eine **Direktvergabe** bevorzugen, ist jedenfalls anzuraten, die **Betrauerung der Tochtergesellschaft der OeKB per hoheitlichem Rechtsakt**, und nicht wie vorgesehen per Vertrag, durchzuführen, um allfällige sonst drohende wettbewerbsrechtliche Probleme auszuschließen.

#### *Zu § 9 (6) – Zusammensetzung des Gremiums Wirtschaft und Entwicklung*

Die Berücksichtigung der gesetzlich definierten Entwicklungsziele, des langfristigen Aufbaus von gegenseitig vorteilhaften Wirtschaftsbeziehungen, des effizienten Einsatzes öffentlicher Mittel sowie der Förderung der internationalen Solidarität muss durch die Einbindung der zuständigen öffentlichen Stellen und zivilgesellschaftlichen Akteure in die Entscheidungs- und Beratungsstrukturen der Entwicklungsbank sichergestellt werden. Laut Gesetzesentwurf soll ein neu einzurichtendes Gremium „Wirtschaft und Entwicklung“ die Förderfälle begutachten sowie die Entwicklungsbank beraten. Dem Gremium sollen VertreterInnen der folgenden Organisationen angehören:

- Ein/e Vertreter/in der Entwicklungsbank (nicht stimmberechtigt)
- Ein/e Vertreter/in des BMF (Vorsitz)
- Ein/e Vertreter/in des BMeiA
- Ein/e Vertreter/in des BMWA
- Ein/e Vertreter/in der WKÖ
- Ein/e Vertreter/in der Austrian Development Agency

Hinzugezogen werden sollen auch andere Experten ohne Stimmrecht.

Dies bedeutet, dass entgegen der bisherigen im Rahmen des Ausfuhrförderungsverfahrens bewährten Praxis Vertreter der anderen sozialpartnerschaftlichen Organisationen, insb von BAK und ÖGB, nicht in diesem Gremium mit Sitz und Stimme vertreten sein werden. Diese Nicht-Berücksichtigung wurde anlässlich der Präsentation am 28.7.2007 vom anwesenden Vertreter des BMF damit begründet, dass man in dem Gremium Wirtschaft und Entwicklung schwerpunktmäßig die entwicklungspolitische Relevanz der Projekte prüfen werde, und hier das besondere Know-How der WKÖ (bzw der Außenwirtschaftsorganisation der WKÖ, AWO) wesentlich wäre. Offenbar geht man seitens des BMF davon aus, dass in den anderen sozialpartnerschaftlichen Organisationen, insb jenen der Arbeitnehmerseite, entwicklungspolitische Expertise nicht vorhanden ist. Diese Argumentation hält einer genaueren Betrachtung allerdings nicht stand. Zwar verfügt die AWO der WKÖ unbestrittenerweise über beträchtliches außenwirtschaftspolitisches Know-How. Es ist allerdings nicht einsichtig, worin denn die besondere *entwicklungspolitische* Kompetenz der WKÖ bestünde, welche sie im Unterschied zu ÖGB, BAK und LKÖ in besonderer Weise zur Mitarbeit im Gremium qualifiziert. Es sei nur darauf hingewiesen, dass die wesentlichen Initiativen zu einer stärkeren Berücksichtigung von anderen als rein kommerziellen Kriterien zur Beurteilung der Förderwürdigkeit von Projekten im Ausfuhrförderungsregime bislang beinahe ausschließlich von den Organisationen der Arbeitnehmerseite ausgegangen sind. Erinnert sei hier an die Diskussionen im Zusammenhang mit der Novellierung von AFG und AFFG im Jahr 2005 und im Juni/Juli 2007. Angesichts der vorgeschlagenen Zusammensetzung des Gremiums Wirtschaft und Ent-

wicklung drängt sich vielmehr der Verdacht auf, dass man eine umfassende Evaluierung der Projekte und allfällige kritische Einwände anderer sozialpartnerschaftlicher Organisationen vermeiden möchte. Die Zusammensetzung des Gremiums ist demzufolge auch ganz darauf ausgerichtet, ein Übergewicht exportorientierter Vertreter im Vergleich zu jenen mit primär entwicklungspolitischer Orientierung herzustellen. Die vorgeschlagene Konstruktion widerspricht daher ganz eindeutig einer an Transparenz und Einbindung aller *stakeholder* orientierten Praxis der *Good Governance*, zu der sich die Bundesregierung wiederholt bekannt hat.

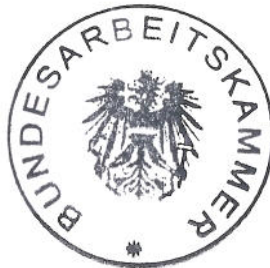
**Die BAK fordert die Bundesregierung daher mit Nachdruck auf, die Einbindung aller Sozialpartner in das Gremium Wirtschaft und Entwicklung sicherzustellen.**

Die BAK behält sich weitere Stellungnahmen zum vorliegenden Gesetzesvorhaben vor und ersucht um Berücksichtigung der in diesem Schreiben angeführten Position.

Mit freundlichen Grüßen



Herbert Tumpel  
Präsident



Maria Kubitschek  
IV des Direktors