

Bericht

des Finanzausschusses

über die Regierungsvorlage (15 der Beilagen): Bundesgesetz über österreichische Beiträge an internationale Finanzinstitutionen (IFI-Beitragsgesetz 2008)

Der Schwerpunkt der zwischenstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) Österreichs liegt, soweit sie in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Finanzen fällt, in den Bereichen Internationale Finanzinstitutionen und Entschuldung. Während sich Österreich in der bilateralen Hilfe auf eine kleine Zahl von Schwerpunktländern konzentriert, können mit den Beiträgen zu multilateralen Institutionen alle Entwicklungsländer erreicht werden, die mit den entsprechenden Organisationen zusammenarbeiten.

Österreich strebt prinzipiell die Umsetzung der 2005 vom Europäischen Rat beschlossenen Vorgabe an, je Mitgliedsland der EU-15 mindestens 0,51% des BNE an ODA-Quote bis 2010 und mindestens 0,7% des BNE an ODA-Quote bis 2015 zu erreichen. Außerdem sollen die Mittel aus EZA-Maßnahmen für afrikanische Länder gemäß internationalen Abmachungen deutlich gesteigert werden. Die gegenständlichen Beitragsleistungen stellen eine wesentliche Voraussetzung zur zeitgerechten Umsetzung dieser Ziele dar.

Das Mandat der im Jahre 1960 als Tochterinstitut der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD, Weltbank) gegründeten Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) besteht darin, in den ärmsten Mitgliedsländern der Weltbank effiziente Programme zur Förderung des Wachstums und zum Abbau der Armut zu unterstützen. Entwicklung ist für diese Länder eine Herausforderung, die weit in die Zukunft hineinreicht; die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA) hilft dabei, das Humankapital, die Institutionen und die Infrastruktur aufzubauen, die gebraucht werden, um Wachstum auf einer gerechten und dauerhaften Basis möglich zu machen. Mitglieder der IDA sind derzeit 166 Länder, wobei Österreich bereits 1961 beigetreten ist.

Auch das Mandat des Afrikanischen Entwicklungsfonds (AfEF) baut auf Armutsreduktion auf. Der Afrikanische Entwicklungsfonds wurde im Jahr 1973 als rechtlich selbständige Organisation, die jedoch organisatorisch und personalmäßig eng mit der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfEB) verbunden ist, gegründet. Mitglieder sind derzeit 25 nicht-regionale Länder und die AfEB als Vertreterin ihrer 53 afrikanischen Mitgliedsländer. Österreich ist 1981 dem AfEF beigetreten.

Die Asiatische Entwicklungsbank (AsEB) wurde im Jahre 1966 zu dem Zweck errichtet, in der Region Asien und Ozeanien das wirtschaftliche Wachstum und die wirtschaftliche Zusammenarbeit zu fördern und zur Beschleunigung des wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsprozesses der Entwicklungsländer in der Region beizutragen. Österreich ist Gründungsmitglied der AsEB. Das Abkommen über die Errichtung der AsEB gibt in seinem Artikel 19 der Bank die Möglichkeit, Sonderfonds zu schaffen und zu verwalten. Im Sinne dieser Bestimmung wurde 1973 der Asiatische Entwicklungsfonds (AsEF) errichtet, der 1974 seine Tätigkeit aufnahm und dem mittlerweile 30 Geber angehören. Auch das Mandat des AsEF baut auf Armutsreduktion und der Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele auf.

Im Gegensatz zur Weltbank, zur AfEB und zur AsEB, die sich vorwiegend auf den internationalen Kapitalmärkten refinanzieren, sind die IDA, der AfEF und der AsEF auf die Beiträge ihrer reicheren Mitgliedsländer angewiesen. Ihre Mittel müssen daher von Zeit zu Zeit „aufgefüllt“ werden, was in der Regel alle drei Jahre geschieht.

Der vorliegende Gesetzentwurf soll die nationale Rechtsgrundlage für ansonsten in Einzelgesetzen normierte Wiederauffüllungen bzw. Beitragsleistungen an die IDA, den AfEF, den AsEF und den bei der IDA eingerichteten HIPC-Trust Fund sowie dem bei der AsEB eingerichteten Technische Hilfe Sonderfonds (TASF) schaffen, zu denen sich Österreich unter Berücksichtigung der im § 1 EZA-G, BGBl. I Nr. 49/2002 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 65/2003 festgelegten Zielsetzungen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit auf Grund von multilateralen Vereinbarungen verpflichtet. Nachdem im Dezember 2007 die Verhandlungen über die entsprechende Wiederauffüllungen der IDA und des AfEF und in Folge im Mai 2008 auch die Verhandlungen über die Wiederauffüllung des AsEF abgeschlossen wurden, bezweckt die Zusammenfassung im vorliegenden Entwurf eines einzigen Bundesgesetzes eine Reduzierung der Anzahl der ansonsten erforderlichen parallel ablaufenden Gesetzgebungsverfahren. Die Zusammenziehung dieser gleichartigen Regelungsbereiche in einem einzigen Bundesgesetz soll gleichzeitig der Vereinfachung und Verringerung des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes dienen.

Bei den gegenüber der IDA, dem AfEF und dem AsEF zu den vorgesehenen Beteiligungen und Beitragsleistungen Österreichs abzugebenden Verpflichtungserklärungen handelt es sich um völkerrechtliche Rechtsgeschäfte, die im Hinblick auf die in § 1 und § 2 enthaltenen gesetzlichen Anordnungen als solches nicht unter Art. 50 B-VG fallen. Im Sinne der Entschließung des Bundespräsidenten, BGBl.Nr. 49/1921, werden diese Erklärungen vom Bundesminister für Finanzen als ressortmäßig zuständigem Bundesminister abzugeben sein.

IDA-15 und HIPC Trust Fund:

Die IDA ist der weltweit wichtigste Kanal zur Bereitstellung konzessionärer Finanzierungen für die einkommensschwächsten Entwicklungsländer mit einem maximalen jährlichen Bruttosozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung von (im Jahr 2008) 1.065 US-Dollar, die die marktnahen Konditionen der Weltbank nicht aufbringen können. Ihre Begünstigten sind die Menschen von 80 Ländern, die eine Gesamtbevölkerung von rund 2,5 Milliarden haben. Rund die Hälfte der Mittel der IDA wird dabei in Sub-Sahara Afrika eingesetzt.

Die IDA finanziert Investitionsprojekte und Programme für die wirtschaftliche Strukturanpassung zu besonders „weichen“, für die ärmsten Länder erschwinglichen, Konditionen. IDA-Kredite sind zinsfrei, lediglich für den jeweils aushaftenden Betrag wird eine Verwaltungsgebühr von 0,75% verrechnet; die Laufzeit der Kredite beträgt 20, 35 oder 40 Jahre. Bei allen Krediten wird ein tilgungsfreier Zeitraum von zehn Jahren eingeräumt. Das IDA-Kreditportfolio betrug zum 30. Juni 2007 126,974 Milliarden US-Dollar.

Neben Krediten können seit IDA-13 im begrenzten Ausmaß auch verlorene Zuschüsse (Grants) durch die IDA vergeben werden. Diese werden auf Basis der Verschuldungskennzahlen eines Empfängerlandes vergeben (Schuldentragfähigkeitsanalysen). Bei IDA-14 erreichten sie ein Ausmaß von ca. 22% des Gesamtvolumens.

Im Dezember 2007 wurden die Verhandlungen betreffend eine 15. Wiederauffüllung der Mittel der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA-15) abgeschlossen. Der Gouverneursrat der IDA beschloss am 25. April 2008 die entsprechende IDA-15 Resolution.

Das Volumen an Mitteln für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit („Official Development Assistance“ - ODA) ist in den letzten Jahren in Verfolgung der Millenniumsentwicklungsziele weltweit deutlich angestiegen. Die komplexe Architektur der internationalen Entwicklungszusammenarbeit mit einer steigenden Anzahl von neuen Geberländern wie China oder Indien (Süd-Süd Hilfe), neuen Instrumenten und Organisationen (Globale Fonds) und auch privaten Gebern (Gates Stiftung) erschwert jedoch trotz gesteigerter Mittel die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen durch die entstehenden Koordinationsprobleme. Mit IDA-15 wird die Rolle der IDA als die wichtigste Plattform für die internationale Koordination der Entwicklungszusammenarbeit ausdrücklich bestätigt.

Neben dieser Koordinationsaufgabe wird sich die IDA besonders der schwierigen Frage der Unterstützung von „Fragilen Staaten“ widmen, wobei die offenen finanziellen Rückstände dieser Staaten gegenüber der Weltbank und der IDA im Rahmen von IDA-15 in systematischer Weise durch Verwendung von gesondert ausgewiesenen Gebermitteln beglichen werden sollen.

Schlüssel zur Armutsreduktion ist für die IDA die Schaffung von Infrastruktur für arme Gemeinschaften z.B. bezüglich Kommunikation, Wasser- und Energieversorgung. Gleichzeitig sollen die Förderung von regionaler Kooperation und die Förderung des Privatsektors als Wachstumsmotor und als Schaffer von Arbeitsplätzen für die arme Bevölkerung weiter ausgebaut werden. Bei allen Planungen wird sich die IDA in Entwicklungsländern auf greifbare Entwicklungsergebnisse auf Länderebene konzentrieren. Aktivitäten der IDA tragen auch zur Umsetzung des „Gender“ Aktionsplans der Weltbankgruppe bei.

Die IDA wird Klimaschutzmaßnahmen standardmäßig in ihre Aktivitäten in den ärmsten Ländern integrieren und sicherstellen, dass Klimaschutz und Armutsreduktion in kohärenter Weise behandelt werden. Besondere Bedeutung kommt dabei aus der Sicht Österreichs dem Einsatz von Erneuerbaren Energien zu, was durch die Leistung eines zusätzlichen österreichischen Beitrags zu IDA-15 unterstrichen wird.

IDA-15 wird das Schuldenproblem der ärmsten Länder weiterhin systematisch auf Basis von Schuldenfähigkeitsanalysen berücksichtigen. Die Länder mit den größten Schuldenproblemen, insbesondere in Sub-Sahara Afrika, werden keine neuen Schulden in Form von IDA-Krediten mehr aufnehmen, sondern ausschließlich Grants erhalten. Länder mit einer besseren Schuldenfähigkeit erhalten je nach ihrer Lage entweder einen Mix aus Grants und IDA-Krediten oder nur IDA-Kredite.

Die IDA nimmt auch an der Initiative für die Entschuldung hoch verschuldeter armer Länder (HIPC-Initiative) teil. Rückzahlungen von IDA-Krediten werden dabei teilweise erlassen. Zur Erhaltung der Finanzkraft von IDA werden auch diese Kreditausfälle durch die Geber im Rahmen von IDA-15 abgedeckt. Der österreichische Beitrag dazu ist Teil des in den Verhandlungen zugesagten Gesamtbeitrags zu IDA-15. Zur Wahrung der Transparenz von Entschuldungsmaßnahmen bei IDA-15 wird dieser Beitrag aber über den bei der IDA zu diesem Zweck eingerichteten Treuhandfonds (HIPC-Trust Fund), über den Österreich schon früher Beiträge zur HIPC-Initiative geleistet hat (BGBl. I Nr. 92/2001 vom 3. August 2001; BGBl. I Nr. 110/2005 vom 14. Oktober 2005), abgewickelt werden.

Insgesamt werden für IDA-15 für die Periode 1. Juli 2008 bis 30. Juni 2011 voraussichtlich rund 26,9 Mrd. Sonderziehungsrechte (SZR) zur Verfügung stehen, die für Ausleiheaktivitäten und Vergabe von Grants Verwendung finden können. Diese Summe setzt sich aus Rückflüssen und Annullierungen nicht in Anspruch genommener IDA-Kredite, internen Ressourcen der IDA, Gewinntransfers der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD, Weltbank) und der Internationalen Financorporation (IFC) und neuen Geberzusagen zusammen. Die neuen Geberzusagen für IDA-15 belaufen sich dabei auf rund 16,5 Mrd. SZR. Dies repräsentiert gegenüber IDA-14 einen 42% Anstieg. Trotz der Bemühungen Österreichs und anderer europäischer Geber verbleibt gemessen am bei neuen Geberzusagen gesteckten Ziel der Verhandlungen von rund 19,94 Mrd. SZR eine relativ große strukturelle Finanzierungslücke in Höhe rund 3,43 Mrd. SZR.

Zeichnungsurkunden sollen bis 15. Dezember 2008 hinterlegt werden. Die 15. Wiederauffüllung tritt in Kraft, sobald Staaten zumindest für 9,696 Mrd. SZR Zeichnungsurkunden hinterlegt haben.

ADF-XI:

Der AfEF finanziert zu besonders günstigen Bedingungen (zinslose Kredite mit langen Laufzeiten oder Grants) Niedrigeinkommensländer in Afrika, die sich reguläre Darlehen der AfEB nicht leisten können. So erhalten 38 afrikanische Länder, die auch bei der Weltbankgruppe nur konzessionäre Finanzierungen erhalten, nur Mittel des AfEF und keine der AfEB. Zwei weitere Länder erhalten sowohl Mittel des AfEF wie auch der AfEB.

Zum Jahresende 2007 beliefen sich die kumulativen Genehmigungen des AfEF auf 17,5 Mrd. SZR. Die dabei finanzierten Hauptsektoren waren Landwirtschaft, Soziales und Transport.

Die operationelle Ausrichtung der im Jahr 2007 verhandelten 11. Wiederauffüllung des Afrikanischen Entwicklungsfonds (ADF-XI) umfasst Infrastruktur, „Governance“ und regionale Integration. Im Wege dieser Bereiche sollen Wachstum, Fortschritte in fragilen Staaten, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sowie Soziales unterstützt werden.

Bis zu 17,5% der Mittel unter ADF-XI sind für regionale Operationen vorgesehen. 7,5% der Mittel wurden für „Fragile Staaten“ reserviert. Zumindest 75% der danach verbleibenden Mittel werden für Investitionsprojekte und –programme sowie technische Hilfe verwendet, maximal 25% für politikbezogene Aktivitäten. Als Finanzinstrumente werden weiterhin Darlehen und Grants dienen.

Die Verhandlungen betreffend die 11. allgemeine Wiederauffüllung der Mittel des AfEF für die Jahre 2008 bis 2010 konnten im Dezember 2007 mit einem Gesamtvolumen von rd. 3,7 Mrd. SZR abgeschlossen werden; zusätzlich stehen noch rd. 2 Mrd. SZR an internen Mitteln zur Verfügung, was damit einem Gesamtvolumen der Wiederauffüllung von rund 5,7 Mrd. SZR entspricht. Der Gouverneursrat des AfEF beschloss am 28. März 2008 die entsprechende ADF-XI Resolution. Zeichnungsurkunden sollen bis 31. März 2008 hinterlegt werden. Die 11. Wiederauffüllung tritt in Kraft, sobald Staaten zumindest für rund 1,1 Mrd. SZR Zeichnungsurkunden hinterlegt haben.

Multilaterale Entschuldungsinitiative (MDRI):

Anlässlich der Multilateralen Entschuldungsinitiative (MDRI) kam es im Jahr 2006 zur Vereinbarung einer gesonderten außerordentlichen Wiederauffüllung der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) und des Afrikanischen Entwicklungsfonds (siehe BGBl. I Nr. 127/2006 vom 27. Juli 2006). Ziel

der MDRI ist es, eine dauerhafte Lösung des Verschuldungsproblems der „Highly Indebted Poor Countries (HIPC)“ - Entwicklungsländer zu erzielen, um somit einen Beitrag zur Erreichung der von den Vereinten Nationen beschlossenen Millenniumsentwicklungsziele in den betroffenen Ländern zu setzen. Insgesamt kann die MDRI daher als Erweiterung und Vertiefung zur bestehenden HIPC Initiative gesehen werden, an der sich Österreich schon früher aktiv beteiligt hat (BGBl. I Nr. 92/2001 vom 3. August 2001; BGBl. I Nr. 110/2005 vom 14. Oktober 2005).

Die MDRI besteht einerseits aus dem sofortigen, vollständigen und unwiderruflichen Schuldenerlass durch die IDA und den AfEF gegenüber den Ländern, die die HIPC Initiative abgeschlossen haben und andererseits aus einer Kompensation dieser beiden Institutionen durch zusätzliche („Dollar for Dollar“) Zahlungen der Geberländer über den gesamten Zeitraum der abgeschriebenen Kapital- und Zinsendienste. Der Gesamtzeitraum der MDRI erstreckt sich über 40 (IDA) bzw. 50 Jahre (AfEF). Im Verhandlungsrhythmus der regulären Wiederauffüllungen von IDA und AfEF werden zeitgleich auch für den dann jeweils geltenden Auszahlungszeitraum der durch diese Institutionen vergebenen weichen Kreditfinanzierungen die Zahlungsverpflichtungen der Geber im Verhandlungsweg angepasst. Österreich kommt seinen bisher abgegebenen Absichtserklärungen im vollen Umfang nach und trägt zusätzlich freiwillig zur teilweisen Schließung der Österreich zuzurechnenden strukturellen Finanzierungslücke der MDRI bei. Österreich setzt so eine wesentliche Maßnahme zur Lösung des Schuldenproblems der ärmsten, hochverschuldeten Länder und leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der von Österreich mitgetragenen Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen.

AsDF-X:

Der AsEF dient dazu, die Gewährung von Darlehen zu besonders weichen Bedingungen und Grants an der AsEB angehörende regionale Entwicklungsländer mit sehr niedrigem Pro-Kopf-Einkommen zu ermöglichen. Zur Finanzierung von Technische Hilfe Projekten wurde im Dezember 1967 die Schaffung des Technische Hilfe Sonderfonds (TASF) beschlossen, dessen Dotierung jeweils im Rahmen von Wiederauffüllungsverhandlungen des AsEF als Prozentbetrag des von den Gebern insgesamt vereinbarten Volumens mitverhandelt wird.

Zum Jahresende 2007 beliefen sich die ausstehenden Darlehen des AsEF auf rund 24 Mrd. US-Dollar. Die dabei finanzierten Hauptsektoren waren Infrastruktur, Bildung und übergreifende Sektoren.

Die operationelle Ausrichtung der im Jahr 2008 verhandelten 9. Wiederauffüllung des AsEF (AsDF-X) umfasst Infrastruktur, Umwelt, regionale Kooperation, Finanzsektorentwicklung und Bildung. Im Wege dieser Bereiche sollen „inklusives“ Wachstum, umweltnachhaltiges Wachstum und regionale Integration unterstützt werden. Auch die im Zusammenhang mit der globalen Nahrungsmittelkrise in Asien auftauchenden Probleme sollen durch den AsEF angesprochen werden.

Für die Verteilung auf die einzelnen Empfängerländer kommt - ebenso wie bei der IDA oder dem AfEF - zum überwiegenden Teil ein leistungsorientiertes System zur Anwendung („Performance Based Allocation“- PBA). Bis zu 10% der Mittel unter AsDF-X sind für subregionale Operationen vorgesehen. Die Höhe der Mittel für „Fragile Staaten“ (wie Afghanistan) orientiert sich an den von der IDA vorgegebenen Kriterien. 4,5% der durch PBA vergebenen Mittel werden für den pazifischen Raum reserviert. Als Finanzinstrumente werden Darlehen und Grants dienen.

Die Verhandlungen betreffend die 9. allgemeine Wiederauffüllung der Mittel des AsEF für die Jahre 2009 bis 2012 konnten im Mai 2008 mit einem Gesamtvolumen von rd. 6,9 Mrd SZR für den AsEF und 0,2 Mrd SZR für den TASF (entspricht 3% des Gesamtvolumens der Wiederauffüllung von rund 7,1 Mrd SZR) abgeschlossen werden. Der Gouverneursrat des AsEF beschloss am 18. August 2008 die entsprechende AsDF-X Resolution. Zeichnungsurkunden sollen bis 1. Juli 2009 hinterlegt werden. Die 9. Wiederauffüllung tritt in Kraft, sobald Staaten zumindest für rund 1,3 Mrd. SZR Zeichnungsurkunden hinterlegt haben.

Der Finanzausschuss hat die gegenständliche Regierungsvorlage in seiner Sitzung am 12. Februar 2009 in Verhandlung genommen. An der Debatte beteiligten sich im Anschluss an die Ausführungen des Berichterstatters Peter **Mayer** die Abgeordneten Lutz **Weinzinger**, Dr. Christoph **Matznetter**, Ernest **Windholz** und Dr. Martin **Bartenstein** sowie der Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen Dr. Reinhold **Lopatka**.

Im Zuge der Debatte haben die Abgeordneten Dkfm. Dr. Günter **Stummvoll** und Kai Jan **Krainer** einen Abänderungsantrag eingebracht, der wie folgt begründet war:

„Die Änderung in § 1 Z 1 ist notwendig, um die Regierungsvorlage der im Ministerrat beschlossenen Fassung anzupassen. Aufgrund eines technischen Versehens wurde in dem dem Parlament übermittelten Gesetzentwurf der für die Beteiligung an der fünfzehnten allgemeinen Wiederauffüllung der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA-15) vorgesehene Betrag von 328 900 000 EUR irrtümlich auf

28 900 000 EUR reduziert. Dies ist nun auf den tatsächlich im Ministerrat beschlossenen Betrag richtig zu stellen.“

Bei der Abstimmung wurde der in der Regierungsvorlage enthaltene Gesetzentwurf unter Berücksichtigung des oben erwähnten Abänderungsantrages der Abgeordneten Dkfm. Dr. Günter **Stummvoll** und Kai Jan **Krainer** mit Stimmenmehrheit angenommen.

Als Berichterstatter für das Plenum wurde Abgeordneter Peter **Mayer** gewählt.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Finanzausschuss somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle dem **angeschlossenen Gesetzentwurf** die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen.

Wien, 2009 02 12

Peter Mayer

Berichterstatter

Dkfm. Dr. Günter Stummvoll

Obmann