

Bundesamt für Aussenwirtschaft

Finanzhilfe für Mittel- und Osteuropa

Int. 861.5. int. allg. jah/std

Bern, 13.7.93

**"First Project Preparation Committee Meeting" im Rahmen des
Umwelt-Aktionsprogrammes für Mittel- und Osteuropa (Washington 10.-11. Juni 1993)**

Geht an: ari, ram, esh

Kopie an: Herrn Botschafter von Däniken, Herr L. Canonica EDA,
Herrn J.-D. Gerber, Exekutiv Direktor, WB , Washington
Herrn J. Reverdin, Exekutiv Direktor, EBRD, London
Herrn Vizedirektor W. Schmid, Frau A. Arquit-Niederberger, BUWAL
blf, jek, jag, dej, cha, dar, jab, fel, gru, had, jah, std

1. Einleitung

Vom 10. bis 11. Juli 1993 nahm unter der Leitung des Unterzeichneten eine schweizerische Delegation¹⁾ an der ersten und konstituierenden Sitzung des "Project Preparation Committee" des Umwelt-Aktionsprogrammes teil. Ausgangspunkt zum PPC ist die Erkenntnis, dass seit Beginn der Osthilfe wohl eine sehr grosse Zahl von Vorinvestitionsstudien aber äusserst wenig konkrete Investitionen realisiert wurden. Die Deklaration der Umweltminister in Luzern stellte fest:

- We are committed to expanding investments and promoting project oriented action to improve the environmental situation in Central and Eastern Europe. We plan to pursue this global through strengthening the relationship between donors, international financial institutions, and Central and Eastern European countries. By launching an immediate action programme we are therefore establishing a framework to facilitate the project preparation and investment process. Its objectives will be to strengthen the linkage between donors, international financial institutions and Central and Eastern European countries, and facilitate the purpose of investment and helping channel new and existing resources into the region.

We call for the establishment and/or strengthening of national and local bodies, for the identification, preparation and implementation of investment projects, as appropriate. We welcome the establishment of a Project Preparation Committee (PPC) composed of significant donors contributing to the project preparation framework, and the international financial institutions, with the full participation of the Central and Eastern European

1) Delegation: D. Stauffacher, Sektionschef, BAWI, Herr L. Canonica, wiss. Adjunkt BZO, EDA, Frau A. Arquit-Niederberger, wiss. Mitarbeiterin BUWAL, Herr Alex Melzer, Konsulent BUWAL.



countries, as appropriate. The PPC will disseminate regular information on its activities to the UN/ECE member states.

A small staff, using existing resources, will be made available to support the work of the PPC for a period, after which time the PPC will determine its future needs for staff support.

The PPC will help to provide feasibility studies leading to concrete investment projects; it will identify possible sources of financing for small projects as well as large capital intensive projects, including private sector projects. The PPC will take into account efforts within the wider context of EAP-implementation to develop the capacity in Central and Eastern European countries to elaborate project proposals.

We welcome the initiative by individual countries and the European Communities to participate in this process by setting aside specific funds for this purpose and the preparedness of international financial institutions actively to support this process.

2. Teilnahme der Schweiz:

Die Teilnahme der Schweiz an diesem Prozess war aus folgenden Gründen von Interesse: 1.) Der Umweltbereich stellt in allen Finanzhilfeabkommen einen prioritäre Sektor dar. 2.) Die bestehenden Mechanismen der Koordination der Osthilfe im allgemeinen im Bereich der Investitionen (Vorinvestitionsstudien, Finanzierungszuschüsse, WB- /EBRD- EIB-Kredite sind im Moment noch ungenügend. Die Koordination der G-24 brachte bis heute nicht die gewünschten Resultate, und die CG-Sitzungen der EG/Weltbank sind von der Natur her nicht geeignet, projektspezifisch vorzugehen. 3.) Die Schweiz stellt mit ihrer Ankündigung eines Beitrages von 30 Mio SFr. (Finanzhilfe im Rahmen bilateraler Abkommen) im Rahmen des Aktionsprogrammes ein nicht unbedeutendes (nach EG/WB-Aussagen im Moment der grösste Donor neben der EG/Phare) Geberland dar. 4.) Mitwirkung bei der Konstituierung des PPC mit dem Ziel, eine möglichst unbürokratische, projektspezifische Arbeitsmethode sowie die Benützung bestehender Ressourcen sicherzustellen und nach Möglichkeit die Schaffung neuer Strukturen, bzw. neuer internationaler Organisationen zu vermeiden. 5.) Notwendigkeit gemeinsam mit den übrigen wichtigen Geberländer (USA, D, NL, N, Dänemark) und den internationalen Finanzierungsorganisationen konkret darauf hinzuwirken, dass im Hinblick auf die nächste Konferenz in Sofia in etwa 2 Jahren nicht nur Studien, sondern Investitionen im Umweltbereich getätigt werden und diese Investitionen in den vom EPA genannten prioritären Sektoren getätigt werden.

3. Vorbereitung der Sitzung

Die Schaffung eines PFF oder PPC geht auf die Zeit der Vorbereitung der Luzernkonferenz zurück (der Unterzeichnete nahm an Sitzungen in Genf, Paris teil), ohne dass jedoch konkret die genauen Zielsetzungen oder die Mechanismen dieser neuen Instrumente geklärt werden konnten. Zur Vorbereitung dieser weiteren Sitzung hatten die amerikanischen Gastgeber ein langfädiges, kompliziertes Diskussionspapier erstellt, (Annex I) das detailliert die einzelnen Phasen der Vorbereitung, und Begleitung von Investitionsprojekten darstellt, welches gleichsam die Grundlage für

die Schaffung eines Pflichtenheftes für die PPC dienen sollte. Im Text wurde auch auf die mögliche Schaffung eines Büros in Brüssel ausserhalb der EG und "administrative support Staff" hingewiesen. Das obgenannte Papier, offenbar auch in der amerikanischen Delegation nicht unumstritten, wurde dann während den zwei Tagen nicht durchdiskutiert. Vielmehr wurden konkrete Projektvorschläge behandelt. Leider wurden die Delegationen nicht über die Aenderung dieses Programmes informiert, weshalb dieses Traktandum nicht optimal vorbereitet werden konnte.

4. Resultate

4.1 In Abwägung der Prioritäten "Process vs. Product" haben die Gastgeber (USAID,EAP) es demnach erfolgreich verhindert, dass sich die Diskussionen in endlose Voten über Prozess, Prozeduren und Sekretariatskosten verlor. Stattdessen ging man direkt auf die Behandlung von konkreten Projektvorschlägen (d.h. Abklärungsstudien für Investitionsstudien der WB und der EBRD) ein. Die Frage der Definition der verschiedenen Kategorien von Projekten, die von der PPC behandelt werden sollen (Grossprojekte des IFI's, mittlere Projekte um 5 Mio ECU, Kleinprojekte) konnte magels Zeit nicht abschliessend behandelt werden.

4.2 Sogenannte "Grossprojekte" der IFIS

Im Sinne des Luzerner Mandates konzentrierte man sich zuerst auf eine kurzfristig durch die IFIS zusammengestellten Liste von sog. Grossprojekten, d. h. Projekte der IFI's, die sich im Identifikations- bzw. Vorbereitungsstadium befinden und die zusätzlichen Mittel für Vorinvestitionsstudien bzw. Projektvorbereitung und -durchführung benötigen. Fünf Projekte in den Bereichen Luft, Wasser in Estland, Litauen, Ungarn, Albanien und Polen wurden identifiziert und Zusagen verschiedener Donors betreffend Projektvorbereitungen wurden gemacht. Die EG ist offenbar unter Druck, bis im Sommer etwa 10 Mio ECU zu verpflichten. Die Schweiz zeigte z. B. ihr Interesse, die bereits bewilligten Mittel für Wasserprojekte in Polen mit dem WB-Kredit in diesem Sektor zu koordinieren bzw. andere Geber wie die EG, Holland, USA sprachen ebenfalls ihr Interesse aus. Sieben weitere Projekte wurden auf tentativer Basis identifiziert, wobei die Schweiz sich an zwei Projekten in Bulgarien interessiert zeigte (ohne noch finanzielle Zusagen zu machen): Environmental Components of industrial reconstructing (Kosten 0,5 Mio SFr.) ; Study on lignite and gas alternatives for Maritza (0,5 Mio SFr). Die WB und EBRD werden auf die nächste Sitzung hin oder früher die dazugehörigen Dokumentationen erstellen. Grosse Schwäche bei diesem Vorgehen war, dass nicht in allen Fällen feststeht, ob die Empfängerländer die Kredite in der Tat aufnehmen wollen. Diese Frage wurde von der CH-Delegation aufgeorfen. Gemeinsame Missionen (z.B. BW,EBRD,bilaterale Geber) in diese Länder (oder Vertretung durch CH Botschaft) können Abhilfe schaffen. Auch die Organisation von PCC pro Land wäre nützlich.

4.3 Kleinprojekte oder Demonstrationsprojekte

Die Definition dieser Art von Projekten bot einige Schwierigkeiten, da im Gegensatz zur Schweiz und teilweise Norwegen die Mehrzahl der Geberländer

nicht über das Instrument der Finanzausschüsse, sondern lediglich über TZ-Mittel verfügen, die nur in beschränkter Masse die Lieferung von Ausrüstungsgütern erlauben. Es besteht jedoch, wie die Luzerner Konferenz deutlich machte, ein grosser Bedarf auch an kleineren Investitionen (3-10 Mio) im Luft- und Wasserbereich, die bereits einen grossen umweltmässigen Impakt haben können. Im Nachgang zum Bericht Wappenhaus und einer Neuausrichtung der WB-Politik möchte diese nun vermehrt auch kleinere Projekte durchführen (bzw. lassen) (WB office Memorandum, Annex II). Seitens der WB und Schweiz wurde geltend gemacht, dass in diesem Bereich möglicherweise beträchtliche Synergien zwischen den Aktionen der multilateralen- bzw. bilateralen Geber geschaffen werden könnten. So wäre es durchaus denkbar, dass bilaterale Finanzierungszuschüsse im Rahmen und dank der beträchtlichen sektoriellen Vorbereitungsarbeiten für WB/EBRD Kredite (die normalerweise eine Vorbereitungszeit von 1-2 Jahren benötigen) prioritäre kleinere Demonstrationsprojekte identifiziert werden können, die kurzfristig mit bilateraler Finanzhilfe realisiert werden. Der Vorteil aus bilateraler Sicht ergibt sich darin, dass die bilateralen Finanzierungen in eine Gesamtstrategie (Bedürfnisse, Prioritäten) für zukünftige Investitionen in einem Sektor eingebettet, und auf duplizierende Studien verzichtet werden könnte. Gleichzeitig könnte in einer koordinierten Weise mit wichtigen Gebern wichtige institutionelle und sektorspezifische Fragen und Probleme angegangen werden. Zur Lösung institutioneller und anderer sektorspezifischer Fragen (Tarife, lokale Finanzierungen, Zuständigkeiten etc.) könnten dann auch die Mittel der bilateralen technischen Hilfe zum Zuge kommen.

5. Blending of Project Financing

Ursache für den Bedarf für blending of project financing ist die Tatsache, dass gewisse Investitionsprojekte ... grundsätzlich kommerziell finanzierbar wären, dass kurz- und mittelfristig die Rahmenbedingungen und die Finanzkraft der Unternehmen oder Betrieben dies jedoch nicht zulassen. Die EG und andere Geberländer suchen zusammen mit den IFI nach Mitteln und Wegen, sog. "sweeteners" zur Verfügung zu stellen, sei es durch Zinssubventionen oder Parallelfinanzierungen durch Finanzierungszuschüssen. Die Schweiz hat bereits grössere Erfahrung in diesem Bereich (Telecom Albanien). Versuche/Vorschläge dieser Art wurden auch im Umweltbereich (Ungarn: Garé , CSFR, Martin, Liberec gemacht. Diese Art von "financial packaging" findet Interesse bei der EBRD, die sich vor allem für "kommerzielle" Projekte interessiert. Auch die WB findet mehr und mehr Interesse an dieser Sache.

6. Zur Organisation des PPF bzw. PPC

Obwohl die organisatorischen Aspekte des PPC nicht umfassend behandelt werden konnten und/oder wollten, zeichnen sich folgende Elemente ab:

- 6.1. Es wird kein gemeinsamer Fonds für Vorinvestitionsstudien geschaffen, wie es ganz ursprünglich von EG/Phare vorgeschlagen wurde. Der auch von der Schweiz im Vorbereitungsprozess zu Luzern gemachte Vorschlag, die Mittel über bestehende multi-/bilaterale Kanäle, z. B. Trust Funds mit WB, EBRD, IFC fliessen zu lassen, wurde (wegen der

grösseren Flexibilität und Verminderung von Problemen bei Ausschreibungen) allgemein angenommen. Die Beiträge der Länder an die Aktionen im Rahmen der PPC können damit separat aufsummiert und angerechnet werden. Ein angemessenes burden-sharing müsste periodisch überprüft werden. Wichtig ist, dass die Aktionen im Rahmen des PPC diskutiert und koordiniert werden.

- 6.2. Die Frage ob, wo und durch wen das berühmte Sekretariat (using existing resources) geschaffen werden soll, ist nicht zu Ende diskutiert und entschieden worden. Es bestand in dieser Frage eine ziemliche Konfusion. Die Autoren (USA), die ursprünglich Brüssel als Standort bezeichneten, gingen nicht davon aus, dass das Sekretariat bei der EG angesiedelt werden sollte. Die EG-Vertreterin teilte mit, dass sie kein Mandat habe, über ein Sekretariat bei der EG zu verhandeln. Dänemark und Holland gingen davon aus, dass die EG dieses Sekretariat übernehmen sollte, wurden dann aber eines Besseren belehrt. Fazit: Keine feste Entscheidung in dieser Frage, was m. E. kein Unglück darstellt. Denn: An der Sitzung haben sowohl die BERD (im kleineren Umfange, und angewiesen auf bilaterale Finanzierungen) sowie die WB ihre Bereitschaft kundgetan, für die substantiellen Vorbereitungsarbeiten des PCC-Prozesses z. T. beachtliche Mittel beizusteuern. So die WB, die bereit wäre, 2 Mann/Jahre für die Vorbereitung, Verhandlungen von Post-Luzern Projekten (inkl. Vorinvestitionsstudien und Kredite) aus WB-Mitteln beizusteuern. Ein zusätzliches Mann/Jahr wäre noch notwendig, das bilateral finanziert werden sollte. Die Schweiz hat sich an der Finanzierung einer solchen Person interessiert gezeigt, ohne jedoch irgendwelche Zusagen gemacht zu haben. Sollten diese Kapazitäten in der Tat bei der WB und EBRD zur Verfügung gestellt werden, so kann man sich fragen, ob es noch eines Sekretariates bedarf, und was dessen Aufgabe wäre. Kredite der WB/EBRD könnte ein solches Sekretariat sicher nicht verhandeln, noch für diese Organisationen Prioritäten setzen. Es bliebe demnach noch die Aufgabe der Organisation der Sitzungen des PCC und allenfalls eine Briefkastenrolle für Projektaufträge. Die Etablierung des Sekretariates ist noch nicht definitiv vom Tisch, jedoch eine sachgerechte Begründung für die Schaffung neuer Strukturen konnte m. E. noch nicht beigebracht werden. Die Schweiz, auf alle Fälle, hat jede Entscheidung ihrerseits von einem detaillierten Pflichtenheft für ein solches Sekretariat abhängig gemacht. Die Organisation der PCC Sitzungen könnten m. E. in einer ersten Phase durch die aufgrund einer Rotation einladenden Geberländer/EG übernommen werden. Die Erstellung von Projektlisten bestehender Projekte können von den EG/Phare - Länderkoordinatoren übernommen werden. Sollten die PPC länderspezifisch in den Empfängerländern durchgeführt werden, würde die Vorbereitung und Koordination weiter vereinfacht und rationalisiert.

7. Zusammenfassung und weiteres Vorgehen

- 7.1. Die Teilnahme am 1. PPC war nützlich und diese Art der Koordination sollte weiter unterstützt werden, da es ein erster wirklicher Versuch der

konkreten Koordination der Hilfe (ähnlich wie Round-Table Sitzungen für die ärmeren und kleineren Entwicklungsländer) darstellt.

- 7.2. Die Schaffung komplizierter neuer Strukturen und Bürokratie konnte vorläufig verhindert werden. Die WB will für die substantielle Arbeit 2 Mann/Jahre zu Verfügung stellen. M. E. wäre es angezeigt, dass die Schweiz die WB oder EBRD in dieser Substanzarbeit durch Zurverfügungstellen von Konsulenten/Experten unterstützt (ev. 1 Mann/Jahr). Vorgängig müssten jedoch detaillierte Pflichtenhefte erstellt werden.
- 7.3. Die Schweiz (v.a. die Finanzhilfe) sollte vermehrt in enger Koordination mit der WB/EBRD geplant und eingesetzt werden. Die Möglichkeit gemeinsamer Missionen (z. B. Bulgarien, Polen, ev. Russland) wurden vom Unterzeichneten mit Herrn Ackermann besprochen. Follow-up mit WB notwendig (std/dej). Konkretere Schritte wurden mittlerweile durch den Unterzeichneten mit A. Seth, WB diskutiert.
- 7.4. Die Schweiz sollte im Rahmen des Post-Luzern Prozesses die Finanzierung von Vorinvestitionsstudien eng mit den IFIs und den Empfängerländern absprechen, was bereits getan wird: z. B. Polen Abwasserreinigung (dar/Herr Stotzmann), Geothermische Studien (cha/dar/Herrn Schreiber, WB). Die Finanzierung sollte wie bis anhin über die Trust-Funds realisiert werden.
- 7.5. Es ist notwendig im Hinblick auf die nächste PPC Sitzung mit EG, WB, USA, NL betreffend Sekretariat etc. im Kontakt zu bleiben.
- 7.6. Resultate der ersten PPC Sitzung und Follow-up im Rahmen der Fachgruppe Umwelt diskutieren. Vor allem müssen die Zuständigkeiten von BUWAL,EDA,BAWI, die Informationskanäle, etc. geklärt werden. Ebenso die Frage in welchem Umfang die Schweiz den PPC-Prozess (neben den 30 Mio. Fr.) unterstützen will.
- 7.7. Die nächste PPC Sitzung ist für 1. und 2. Oktober 1993 in Brüssel vorgesehen.



D. Stauffacher
Sektionschef, Finanzhilfe für
Mittel und Osteuropa

Beilagen: Sitzungsbericht USAID vom 5. Juli 1993