

t. 024-17 - MEL/LAE

KURZBERICHT UEBER DIE
FACT FINDING MISSION NACH POLEN PHASE 1
VOM 26. NOVEMBER BIS 1. DEZEMBER 1989
IM RAHMEN DER SOFORTMASSNAHMEN FUER OSTEUROPA

Die Abklärung von möglichen Massnahmen im Bereich der Nahrungsmittelversorgung ist von BRF bereits am 22. September gutgeheissen worden. Eine schweizerische Delegation bestehend aus einem Agrarökonom (IAW, ETHZ), einem Verteilungslogistiker (ehemals Migros-Betriebsleiter) hat sich unter der Leitung des Unterzeichnenden als Vertreter der DEH vom 26. November bis 1. Dezember in Polen aufgehalten. Diese erste Phase diente dazu, die Situation vor Ort abzuklären und Kontakt mit polnischen Behörden aufzunehmen um die eigentliche Fact Finding Mission (Phase 2) auf eine beschränkte Zahl von Themen einschränken zu können. Die Kontakte mit Behörden, Vertretern von Privatorganisationen, von Betrieben auf verschiedener Stufe und mit diplomatischen Vertretern anderer Länder waren durch Herrn Staub von der Botschaft in Warschau vorbereitet worden. Die Mission verlief ohne Schwierigkeiten und stiess auf freundliche, offene und interessierte Gesprächspartner. Die Schlussfolgerungen der Delegation werden zuhanden des Dossiers als Vorbereitung von Phase 2 in den nächsten Tagen ausgearbeitet. Wir möchten hier die hauptsächlichen Folgerungen in geraffter Form zur Kenntnis bringen.

Die zweite Phase der Mission, vermutlich mit den selben Teilnehmern, wird Ende Januar bis Mitte Februar 1990 durchgeführt.

1. Die Probleme des Verteilsystems für Nahrungsmittel in Polen

Die Probleme des Verteilsystems für Nahrungsmittel sind von den Problemen der Struktur der verarbeitenden Industrie nicht zu trennen. Die Verarbeitung ist charakterisiert durch hochzentralisierte monopolistische Grossbetriebe für Milch, Fleisch, Brot, Früchte, Gemüse im staatlichen oder sogenannten genossenschaftlichen Bereich. Verteilung und Absatz erfolgt über staatliche oder genossenschaftliche oder auch private Geschäfte, unter Umständen ist eine Transportorganisation dazwischengeschaltet. Die verarbeitende Industrie ist auf befriedigendem bis gutem technologischen Niveau, bei allgemein tiefer Kapazitätsauslastung. Je nach Produkt ergeben sich unterschiedliche Qualitätsprobleme. Verpackung und Spedition erfolgt altertümlich. Das Produktespektrum ist gering. Grossstädte werden recht versorgt, in den Dörfern muss die Versorgung mangelhaft bis katastrophal schlecht sein.

Unter der neuen Regierung ist privater Handel zulässig, auch scheint die Revierbindung für Staatsbetriebe aufgehoben und Konkurrenzverhalten setzt ein. Märkte von Einzelanbietern bestehen. Insbesondere gelangen Bauern in Eigenregie (mit entsprechenden Gesundheitsrisiken) auf den Markt. Grosshandel ist inexistent.

Die Subventionen von Grundnahrungsmitteln werden sukzessive abgebaut. Entsprechend verschwindet das permanente Hamsterverhalten der Käufer. In Warschau sind Waren in den Geschäften zu finden, zu exorbitanten Preisen.

Im Gegensatz zu einer Marschallplan-Situation (ausgebildete Menschen ohne Ausrüstung und Ressourcen) sind in Polen Ausrüstung und Personal vorhanden. Allerdings in einer Produktions- und Verteilungsstruktur, die nicht mehr akzeptiert wird. Die Ausbildung entspricht der Struktur. Die Betriebe sind alle überbesetzt, und eine Ressourcenbewertung scheint zu fehlen. Es besteht eine Strukturanpassungsproblematik, die bis in die

ordnungspolitischen Grundpositionen hineinreicht. Im Gegensatz zu Entwicklungsländern kommt noch erschwerend dazu, dass aufgrund der früheren Wirtschaftspolitik nur ein äusserst rudimentärer informeller Sektor als Auffangnetz existiert.

2. Die Wirtschaftspolitik der Regierung

Die Wirtschaftspolitik der Regierung spiegelt die ungelösten politischen Probleme. Erst mit einem IMF-Abkommen, das die Währungsproblematik und die Inflation wenigstens teilweise regelt, kann mit einer rationalen Planung auf Betriebsebene begonnen werden. Ebenso wichtige Voraussetzung ist die gesetzliche Regelung der Privatisierung von Staatsbetrieben und die Regelung des Genossenschaftswesens. Beides ist noch in Diskussion. Eine weitere zentrale Vorbedingung ist der Aufbau einer Finanzinstitution für Produktion und Handel. Die nächsten Monate müssen in all diesen grundlegenden Fragen Klärungen bringen.

Die bestehende Koalitionsregierung hat wichtige sektorpolitische Fragen noch gar nicht in Angriff nehmen können. Eine Vielzahl von Ministerien verdeckt die unterschwelligsten Gegensätze. Im Bereich der Verarbeitung und Verteilung landwirtschaftlicher Produkte greifen mehrere Ministerien unterschiedlichster Ausrichtung ein: Das Ministerium für Landwirtschaft (Agrarpartei) ist produktionsorientiert und scheint sich auch der Staatsbetriebe anzunehmen; das Ministerium für Binnenhandel (mit alten Parteiangehörigen in innerer Emigration) stützt die alten Verteilkanäle; das Ministerium für ländliche Entwicklung (geprägt durch die Agrar-Solidarnosc) fördert die private Landwirtschaft und das verarbeitende Gewerbe. Zusätzlich wirken auf die Problematik ein: Das System der Produktionskooperativen (z.B. in der Milchverarbeitung), das ebenfalls viele alte Parteiangehörige beschäftigt, und vermutlich die Arbeiter-Solidarnosc mit Forderungen nach ausländischen Nahrungsmittellieferungen, sowie ein mit Koordinationsfragen befasstes Ministerium ohne Portefeuille. Daraus entsteht ein

Gemisch von Forderungen an die ausländischen Geber: Diese reichen von der Unterstützung von Joint Ventures, der Fertigstellung von mehreren Supermärkten, oder von einzelnen gigantischen Produktionsbetrieben bis zur gezielten Förderung von Verarbeitungsbetrieben im Bereich des Kleingewerbes, der Schulung von Genossenschaftsfunktionären, oder dem Aufbau einer Finanzinstitution im Agrarbereich.

3. Zur Auswahl der Ansatzpunkte für einen schweizerischen Beitrag

Zu jeder einzelnen der unter 2 aufgeführten polnischen Vorstellungen wäre die Schweiz in der Lage einen substantiellen Beitrag aus spezifischen Erfahrungen und Kenntnissen zu leisten. Die Auswahl von Ansatzpunkten für einen schweizerischen Beitrag, welche in der kommenden zweiten Phase der Fact Finding Mission zu vertiefen sind, muss vor diesem ungeklärten Stand der Wirtschafts- und Sektorpolitik erfolgen. Diese Selektionsarbeit ist noch nicht abgeschlossen.

Wir werden nach Abschluss der zweiten Phase der Abklärungsmission nur solche Ansätze weiterverfolgen können, die von dem koordinierenden Ministerium akzeptiert werden. Grundsätzlich sollten möglichst unmittelbar die Umstrukturierungsmassnahmen unterstützt werden. Und die kurzfristige positive Wirkung darf langfristig nicht quer zu den gewünschten Strukturveränderungen stehen.

Wir haben darauf hingewiesen, dass Verteilungsprobleme von der Struktur der verarbeitenden Industrie nicht zu trennen sind. Die bessere Verteilung kann auch über eine Unterstützung bei der Schaffung neuer verarbeitender Strukturen gefördert werden. Für Verteilung wie Verarbeitung fehlt aber auch die institutionelle Infrastruktur (evtl. Genossenschaftswesen, Bankwesen). In beidem wäre ein schweizerischer Beitrag von hohem Wert - brauchte aber den Einsatz anderer Instrumente respektive die Verlagerung von Mitteln auf diese. Damit solche

Verlagerungen möglich sind, scheint uns die Unterstellung aller Instrumente der Unterstützung unter ein einziges Gremium mit Entscheidungskompetenz notwendig (vgl. Abs. 4).

Es ist durchaus möglich, dass nur durch eine Verbindung der verschiedenen Instrumente eine kritische Masse der Unterstützung erreicht werden kann, sodass ein positiver Gesamteffekt zugunsten der Reformprozesse in einem Sektor ausgelöst werden kann. Dies spricht für Flexibilität in bezug auf mögliche Inhalte der Unterstützung (z.B. Teile des Finanzkredits könnten als Kreditlinie in eine Agrarbank eingebracht werden, für welche die technische Unterstützung Modellprojekte einrichtet und das Ausbildungspaket Kurse in der Schweiz organisiert (Bankfachleute). Synergieeffekte wären beträchtlich.)

4. Zur Organisation und Koordination der Massnahmen auf schweizerischer Seite

Diese Ueberlegungen veranlassen einige allgemeine Bemerkungen zur Koordination schweizerischer Hilfemassnahmen. Die Regierung Polens ist noch schlecht koordiniert und die Wirtschaft wird sich nur allmählich, mit laufenden schrittweisen Verbesserungen an ein marktwirtschaftliches System heranarbeiten können. Grundreformen vorausgesetzt, können rein marktwirtschaftliche Unternehmen nur auf Familienebene und im Exportsektor oder dann als Neugründungen sofort überleben. Der Hauptharst bereits bestehender Unternehmen muss erst weiter funktionieren, allmählich Ballast abwerfen (insbesondere überzählige Mitarbeiter) und schrittweise über Teilerfolge umstrukturieren. Das ist ein langer Prozess.

Die Hilfe von aussen soll, im Unterschied zur privaten Tätigkeit, in erster Linie die Reformprozesse unterstützen und nicht marktwirtschaftliche Exempel statuieren. Die polnische Wirtschaft hat genügend Gelegenheit, schon jetzt mit der privatwirtschaftlichen internationalen Wirtschaft Erfahrungen zu machen. Eine politische "Schonzeit" wird dabei gewiss nicht

beobachtet. Ein prominenter schweizerischer Geschäftsmann trifft zum Beispiel Vereinbarungen mit der nach wie vor in vielen wirtschaftlichen Fragen aktiven Kommunistischen Partei. Wohl kaum im Sinne der Reform. Die Uebergangsperiode vom jetzigen ordnungslosen bis zu einem einigermaßen geordnetem Wirtschaftssystem beträgt vielleicht nur einige Monate. Aber zumindest während dieser Zeit müssen die Reformstrukturen gepflegt werden und brauchen die von aussen geleisteten Hilfsmassnahmen eine auf klaren (auch politischen) Kriterien gestützte Prüfung.

Diese Prüfung wird umso wichtiger als eine Vermittlung von (ERG) - Geschäften zu Marktbedingungen von den Polen beim grossen weichen Kreditangebot anderer Staaten nur in Ausnahmefällen in Anspruch genommen werden dürfte. Damit wird eine weiche Finanzierung, wie sie für einen Teil unserer Finanzpakets vorgesehen ist, die Regel sein. Solche Geschäfte bringen die Hilfe der schweizerischen Regierung und letztlich das Ansehen der Schweiz mit ins Spiel. Für eine genaue Prüfung der vorgesehenen Hilfsmassnahmen in allen Instrumenten spricht aber auch die unter 3. abgeleitete Forderung nach Flexibilität und Kohärenz in den Hilfsmassnahmen.

Zusammenfassend:

- Ausgehend von der Zielsetzung der Hilfe, welche als Unterstützung des Reformprozesses konzipiert werden soll;
- und ausgehend von einer bis auf weiteres ungeklärten wirtschaftspolitischen Situation in Polen, mit nicht immer reformorientierten Akteuren;
- ausgehend davon, dass aus Querverbindungen zwischen den verschiedenen Hilfeinstrumenten am ehesten ein sinnvoller Gesamtbeitrag mit sichtbarem Profil entsteht und zudem am ehesten noch Nebenprojekte für das Finanzpaket lokalisierbar werden;

- ausgehend von der Erfahrung, dass eine rigide Auslegung möglicher Inhalte der Unterstützungsmassnahmen eine rasche und unter grossem Zeitdruck zu realisierende Projektformulierung verhindert;
- und wegen der Gefahr von politischen Fehlallokationen bei einer Zufallsstreuung der Finanzunterstützung

empfiehlt sich in bezug auf die Hilfemassnahmen für Polen:

- die Konzentration der Abklärungsarbeit für sämtliche Instrumente auf ein Team von Experten auf Vertragsbasis unter Leitung eines vollamtlichen Koordinators mit Büro bei der Botschaft in Warschau und mit administrativer und fachlicher Unterstützung durch EDA/EVD;
- die Einrichtung einer mit Entscheidungskompetenz für sämtliche Hilfeinstrumente beider Departemente ausgestatteten Stelle, welche sich auf eine einzige (enge) Koordinationsgruppe stützt.

SEKTION FORSCHUNG UND POLITIK
A. Melzer

GRÜNE KOPIE

LX 12 Dez. 89 16

t. 024-17 - MEL/LAEBern, 12. Dezember 1989

Notiz an

Herrn Staatssekretär Jacobi

Hilfe an Polen

Beigelegt finden Sie meinen Kurzbericht über die 1. Phase der Abklärungsmission vom 26. Nov. bis 1. Dez. 1989 nach Polen.

Der Bericht wird ergänzt durch einige Folgerungen über die Organisation der schweizerischen Hilfemassnahmen.

SEKTION FORSCHUNG UND POLITIK



A. Melzer

LX 12 Dez. 89 16

Kopie: - Herrn Botschafter Arioli
 - SRU,
 - Sekretariat BRF (HMG)
 - SIN, LA, WOK, AJ, DUC
 - SFR, GI, WM, ESR

2. Versand: - Botschaft Warschau (Herren Gächter und Staub)
 - Schweiz. Mission bei den Europ. Gemeinschaften
 (Herr Held)

3. Versand: - Herr Dr. Urs Egger, Zürich
 - Herr Wilfried Schmid, Lenzerheide

BAG 15. Dez. 89-18

CK 29. Dez. 89 12