

**Analyse**

## Die Herausforderungen des polnischen Arbeitsmarktes

Von Irena Wóycicka, Warschau

### Zusammenfassung

Nach der wirtschaftlichen Stagnation in den Jahren 1999 bis 2002, die von einer Verminderung der Beschäftigung und einem Anstieg der Arbeitslosenquote gekennzeichnet war, stellte sich eine Phase der wirtschaftlichen Belebung ein. Diese hat mit einiger Verzögerung eine Umkehr der negativen Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt zur Folge: 2006 war das erste Jahr, in dem eine sichtbare Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt eintrat, d.h. ein deutlicher Rückgang der Arbeitslosigkeit und ein Anstieg der Beschäftigung.

Trotz dieser bedeutenden Verbesserungen des letzten Jahres ist die Situation auf dem polnischen Arbeitsmarkt weiterhin schwierig. Über 2 Mio. Polen sind immer noch arbeitslos. Nur etwas mehr als die Hälfte der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter ist erwerbstätig. Darüber hinaus stellt auch die geringe berufliche Aktivität ein Problem dar. Eine grundlegende und anhaltende Verbesserung der Arbeitsmarktindikatoren ist nur dann möglich, wenn die strukturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit und der niedrigen Beschäftigungsquote beseitigt werden. Damit könnte auch den negativen Tendenzen, die mit dem Prozess der Alterung der Gesellschaft verbunden sind, entgegengewirkt sowie das Ausmaß der Armut reduziert werden.

### Die Ursachen der Arbeitslosigkeit

Obgleich dank der guten wirtschaftlichen Konjunktur die Arbeitslosenquote von fast 20 % im Jahr 2002 auf 14 % im Jahr 2006 gefallen ist, bleibt die Arbeitslosigkeit weiterhin das größte gesellschaftliche Problem Polens. Selbst wenn man den Hinweis mancher Wirtschaftsexperten berücksichtigt, dass ca. ein Viertel der polnischen Arbeitslosen gar keine Arbeit sucht, bleibt Polen, neben der Slowakei, leider bei seiner Spitzenposition, was die Arbeitslosenquote in den Ländern der Europäischen Union betrifft.

Warum hält sich trotz des schnellen Wirtschaftswachstums, das seit 2003 anhält und im Jahr 2006 nach ersten Schätzungen 5,8 % erreichte, die Arbeitslosigkeit in Polen weiterhin auf hohem Niveau?

Die Mehrheit der Experten stimmt darin überein, dass die Arbeitslosigkeit nur zu einem geringen Teil konjunkturellen Ursachen entspringt. Sicherlich trug zu ihrer Höhe das steigende Arbeitskräfteangebot bei, das mit dem demografischen Hoch der Anfang der 1980er Jahre Geborenen auf den Arbeitsmarkt drängte (in den Jahren 1999 – 2005 stieg die Zahl der Personen im arbeitsfähigen Alter um 1,4 Mio. an). Dennoch ist die Ursache der Arbeitslosigkeit in Polen hauptsächlich auf strukturelle Faktoren zurückzuführen. Schätzungen zufolge sind diese für ca. 4/5 der polnischen Arbeitslosigkeit verantwortlich. Zu ihnen zählen v.a. die hohen Lohnnebenkosten, eine nicht den Erfordernissen des Arbeitsmarktes entsprechende Ausbildung, die beschränkte Mobilität der Arbeitnehmer und die Mängel der Institutionen, die dem Arbeitsmarkt zuarbeiten.

### *Die hohen Lohnnebenkosten*

Die Arbeitskosten in Polen machen zwar nur ein Viertel des Durchschnitts der Europäischen Union aus, – dies ist v.a. auf die niedrigen Nettolöhne zurückzuführen –, aber der Aufschlag auf diese ist sehr hoch. Die Lohnnebenkosten schätzt die OECD in Polen für das Jahr 2006 auf 43,7 %. Damit steht Polen auf dem 10. Platz auf einer Skala von 30 Ländern der OECD – noch vor Ländern wie Dänemark, Luxemburg, Großbritannien, Spanien, Portugal, Griechenland, Tschechien und Norwegen. Die hohen Lohnnebenkosten verdankt Polen den hohen Sozialversicherungskosten. Der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil beträgt laut OECD 38,4 % des durchschnittlichen Nettolohns. Unter den 30 OECD-Ländern ist dieser somit am höchsten.

Die hohen Lohnnebenkosten hemmen nicht nur die Entstehung neuer Arbeitsplätze, sondern begünstigen auch die Entwicklung einer „Grauzone“. Nach einem vom Statistischen Hauptamt veröffentlichten Bericht zum Thema illegaler Arbeit in Polen arbeitet fast jeder zehnte Pole schwarz. Im Bereich der Schwarzarbeit sind somit über 1,3 Mio. Menschen tätig.

Die hohen Abgaben erklären sich aus der Beschaffenheit des polnischen Sozialversicherungssystems, in dem – ähnlich wie in vielen anderen Ländern Kontinentaleuropas – Sozialversicherungen dominiert werden, die aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteilen finanziert werden. Allerdings sind die extrem hohen Beiträge das Ergebnis der liberalen Vorschriften für den Eintritt in den Vorruhestand. Polen ist bis jetzt noch nicht mit den weitreichenden Privilegien des

Vorruhestands fertig geworden, die General Wojciech Jaruzelski im Kriegszustand gesellschaftlichen Gruppen, die aus der Perspektive des kommunistischen Regimes wichtig waren, zugesprochen hatte, wie z.B. Berufssoldaten, Polizisten, Lehrern, Journalisten, Bergleuten und Eisenbahnern. Darüber hinaus begründen sich die hohen Sozialversicherungskosten auch durch die Kosten der Invalidenrente, von der im Vergleich zu den OECD-Ländern in Polen der höchste prozentuale Anteil der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter profitiert. Die von der gegenwärtigen Regierung geplanten Reduzierungen des Beitrags zur Invalidenrentenversicherung auf ca. ein Viertel wäre mit Sicherheit ein richtiger Schritt. Er könnte sich jedoch als nicht nachhaltig erweisen, wenn dies nicht mit Veränderungen verknüpft ist, die eine Kostenreduktion für die Sozialversicherungen nach sich ziehen.

#### *Die unzuweckmäßige Ausbildung*

Ein niedriges Ausbildungsniveau und eine mangelhafte Berufsvorbereitung auf Arbeitsfelder, die gegenwärtig nachgefragt werden, sind die Hauptursachen für die strukturelle Arbeitslosigkeit. Es fällt nicht schwer nachzuvollziehen, dass viele Polen mit den gewaltigen wirtschaftlichen Veränderungen nicht Schritt halten konnten, die als Ergebnis zweier sich überlagernder Prozesse eintraten: der Transformation und der Globalisierungsprozesse in der Wirtschaft. Dies betrifft v.a. die ältere Generation, die ihre Ausbildung und berufliche Kompetenz noch im sozialistischen Wirtschaftssystem erworben hat. Der regelrechte Ausbildungsboom, der in Polen in der Phase der Transformation eintrat, reichte nicht aus, um die Arbeitnehmer angemessen auf die schnell sich verändernde Wirtschaft vorzubereiten. Die Probleme, dass die Ausbildungsbereiche und die Qualität der Ausbildung nicht an die Bedürfnisse des Marktes angepasst worden sind, sind nun in aller Schärfe sichtbar.

Die Quote der Hochschulstudenten stieg von 8 % in den letzten Jahren der Volksrepublik auf gegenwärtig fast 55 % bezogen auf die Bevölkerung im Alter von 19 bis 24 Jahren. Problematisch ist somit weniger das Ausbildungsniveau als vielmehr die Qualität des Abschlusses. Trotz vieler guter Schulen und Hochschulen ist das polnische Ausbildungssystem von einer im Durchschnitt niedrigen Ausbildungsqualität und von großen Unterschieden gekennzeichnet. Die internationale PISA-Studie von 2003 hat gezeigt, dass die 1999 durchgeführte Ausbildungsreform zwar eine gewisse Verbesserung brachte, dass Polen jedoch immer noch den niedrigen 21. Platz hinter Deutschland und Luxemburg belegt.

Im Hochschulwesen trat in der Transformationsphase eine stürmische Entwicklung ein, v.a. in

Form eines kostenpflichtigen Ausbildungszweigs sowohl an den staatlichen Hochschulen als auch an den zahlreich entstandenen Privathochschulen. Häufig jedoch entsprechen die Qualität der Studiengänge und die angebotenen Studienrichtungen (es dominieren pädagogische Studiengänge sowie Verwaltung und Marketing) nicht den Bedürfnissen des Marktes. Angesichts der sich schnell ändernden wirtschaftlichen Strukturen und Technologien ist ein weiteres ernstes Problem die geringe Teilnahme an Fortbildungen. Vornehmlich sehr gut ausgebildete junge Menschen nehmen Weiterbildungen wahr; dagegen sind geringer Qualifizierte oder Personen mit überholten beruflichen Kompetenzen selten motiviert, eine Fortbildung aufzunehmen, oder sie ist ihnen nicht zugänglich.

#### *Die eingeschränkte Mobilität der Arbeitnehmer und die Institutionen des Arbeitsmarktes*

Die eingeschränkte Mobilität der Arbeitnehmer ist das Ergebnis eines zivilisatorischen Rückstands, der noch aus der Zeit des Kommunismus herrührt. Wohnungsmangel, hohe Mieten und lange Anfahrtswege zum Arbeitsplatz sind zweifellos ein Hindernis für die Arbeitnehmer, dorthin zu ziehen, wo sie Arbeit finden können, und erschweren so den Weg zur Arbeit. Die logistischen Probleme sollten in großem Umfang dank der geplanten Investitionen aus den Europäischen Strukturfonds gelöst werden können. Es fehlt aber eine Lösung, die eine schnelle Entwicklung im Wohnungsbau – v.a. für Mietwohnungen – ermöglicht, so dass dieses wesentliche Problem bestehen bleibt.

Im Vergleich mit anderen OECD-Staaten ist der polnische Arbeitsmarkt relativ elastisch. Die Reformen, die Anfang 2000 im Arbeitsrecht vorgenommen wurden, fuhren die Arbeitsmarktregulierungen, die eine hemmende Wirkung hatten, deutlich zurück. Die schwachen Gewerkschaften und die hohe Arbeitslosigkeit sind außerdem Faktoren, die es den Arbeitgebern erleichtern, die Beschäftigung den Bedürfnissen der Industrie anzupassen – häufig zum Schaden der Arbeitnehmer.

Die Arbeitsämter, die Anfang der 1990er Jahre entstanden sind, haben bislang noch keine hohe Wirksamkeit entfaltet, was u.a. mit der nicht fachgerechten Ausbildung der Mitarbeiter und ihrem häufigen Wechsel sowie den unzureichenden finanziellen Mitteln verbunden war. Die Reformen, die 2004 eingeführt wurden, brachten eine gewisse Verbesserung mit sich. Auch dank der Unterstützung durch den Europäischen Sozialfonds wurden die bisher sehr geringen Möglichkeiten, Programme für Arbeitslose und Arbeitssuchende zu finanzieren, erweitert.

## Die gesellschaftlichen Folgen der Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosigkeit wird hinsichtlich ihrer sozialen Konsequenzen als die größte Herausforderung des polnischen Arbeitsmarkts betrachtet. Große Probleme ergeben sich aus der Tatsache, dass Arbeitslosigkeit vor allem junge Menschen betrifft. Zwar nimmt sie unter Berufsanfängern schneller ab als in anderen Altersgruppen, sie ist dort aber immer noch zweimal so hoch wie in der Gesamtbevölkerung. Dies verzögert den Eintritt junger Menschen in die Selbständigkeit und die Familiengründung und entwertet die in der Ausbildung erworbenen Kenntnisse. Sie ist wahrscheinlich auch eine der Ursachen für die Emigration in andere EU-Mitgliedstaaten. Wenn auch das Ausmaß der Emigration in die EU-Länder nicht groß ist (2005 betrug die Zahl der Emigranten nach Schätzungen 800.000 – 900.000), so sind es doch hauptsächlich junge Menschen, die sich dafür entscheiden.

Das geringste Risiko, arbeitslos zu werden, besteht bei älteren Menschen über 45 Jahren. Jedoch haben diejenigen, die in dieser Altersgruppe ihre Arbeit verlieren, nur noch wenig Chancen, ins Erwerbsleben zurückzukehren. Dies hat eine starke Deaktivierung älterer Menschen auf dem Arbeitsmarkt zur Folge und ist der Grund für die hohen Kosten an Sozialleistungen, die Menschen im fortgeschrittenen Erwerbsalter gezahlt werden.

Sowohl das Risiko der Arbeitslosigkeit als auch ihre Dauer hängen von dem Ausbildungsgrad ab. Am häufigsten und längsten sind gering Qualifizierte arbeitslos. Arbeitslosigkeit und eine Ausbildung auf niedrigem Niveau gehören zu den Hauptfaktoren (neben einer großen Zahl unterhaltspflichtiger Kinder), die in Polen in die Armut führen. Im Ergebnis sind gerade junge Familien von Armut bedroht, die hier mit dem hohen Risiko der Arbeitslosigkeit und dem Unterhalt von Kindern verbunden ist. Trotz aller Sozialtransfers (ca. 18 % des Bruttosozialprodukts) ist das Ausmaß der Armut in Polen groß und beträgt laut vergleichender Daten von Eurostat 21 % (2005).

## Ausgeprägte berufliche Passivität und geringe Beschäftigungsrate

Obwohl sich die Aufmerksamkeit der Politiker und der Öffentlichkeit auf die hohe Erwerbslosigkeit und ihre Folgen konzentriert, ist das wichtigste Problem auf längere Sicht die geringe Beschäftigung und die ausgeprägte berufliche Passivität. Sogar wenn es gelänge, die Arbeitslosigkeit vollständig zu beheben, bliebe das Beschäftigungsniveau in Polen weit hinter den Strukturindikatoren der Lissabon-Strategie zurück. Unterdessen wird als Ergebnis des Alterungsprozesses der Bevölkerung schon ab 2010 ein syste-

matischer Rückgang der erwerbstätigen Bevölkerung einsetzen, und ab 2015 werden die zahlenstarken Jahrgänge des demografischen Hochs in Rente gehen. Wenn es also nicht gelingt, die Hindernisse, die die niedrige berufliche Aktivität der Bevölkerung verursachen, zu überwinden, werden sowohl die Wirtschaft als auch das Sozialsystem mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontiert, die in der abnehmenden Erwerbstätigkeit und der steigenden Anzahl der beruflich Inaktiven begründet sein werden.

Das größte Problem ist das niedrige Durchschnittsalter derer, die die Erwerbstätigkeit beenden. Polnische Arbeitnehmer hören gern früher auf zu arbeiten und nutzen die Möglichkeiten des Vorruhestands oder anderer Leistungen, die die Lohneinkünfte ersetzen. Viele vermeiden es auf diese Weise, arbeitslos zu werden, andere sind nach vielen Jahren Tätigkeit in den kommunistischen Betrieben unter schwierigen Bedingungen erschöpft und krank. 2005 arbeiteten nur 36 % der Männer und 20 % der Frauen zwischen 55 und 64 Jahren. Die gute wirtschaftliche Konjunktur und der Beschäftigungsanstieg brachten zwar eine Verbesserung für die Beschäftigung älterer Menschen, aber Polen bleibt in dieser Hinsicht weiterhin am Ende der Skala der EU-Länder.

Die vorzeitige Beendigung des Berufslebens war in der Zeit der Transformation ein Faktor, der die schnelle Restrukturierung und Erneuerung der polnischen Wirtschaft erleichterte. Gewöhnlich verlassen den Arbeitsmarkt diejenigen vorzeitig, die eine in der Regel geringe Qualifikation aufweisen und schlecht auf eine Tätigkeit unter den Bedingungen von Konkurrenz vorbereitet sind. Jedoch sind die Kosten dieser Politik entschieden zu hoch: 4 % des Bruttosozialprodukts werden älteren Erwerbstätigen, die aus dem Berufsleben ausgeschieden sind, in Form von Sozialleistungen anstelle des Einkommens gezahlt. Obwohl die Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt Reformen in diesem Bereich begünstigt, können sich die Politiker unter dem Druck der Gewerkschaften nicht dazu durchringen, die Möglichkeit des vorzeitigen Ruhestands aufzuheben, was die Rentenreform aber schon seit Anfang 2007 angekündigt hat.

Für den geringen Beschäftigungsgrad von Menschen mit Behinderungen – weniger als 20 % von ihnen arbeiten – gibt es viele Gründe, wie die geringe Berufsausbildung, die teilweise noch aus dem alten System herrührt, das Fehlen eines funktionierenden gesundheitlichen Rehabilitationssystems sowie eine schwache Politik zur Aktivierung der Betroffenen. Der neueste OECD-Bericht unterstreicht, dass die polnische Politik gegenüber Menschen mit

Behinderungen unausgereift ist: Das recht freigebige Sozialversicherungssystem wird nicht von einer Politik der Aktivierung begleitet. Hinsichtlich der Anzahl derer, die eine anerkannte Behinderung in Form eines Behindertenausweises nachweisen können, ist Polen neben Norwegen das „kränkste“ Land in Europa.

Die niedrige Beschäftigungsquote unter den Frauen in Polen ist vor allem das Ergebnis der Schwierigkeiten, die entstehen, wenn Frauen einen Beruf und ihre Betreuungspflichten miteinander vereinbaren wollen. Fehlende Betreuungsinstitutionen (Krippen, Vorschulen, Horte, Pflegedienste für erwachsene Bedürftige etc.) verursachen, dass polnische Familien übermäßig von Betreuungspflichten belastet werden. Dies sowie die vorherrschende traditionelle Rollenverteilung in der Familie haben zur Folge, dass Frauen aufgrund der Kindererziehung auf die Berufstätigkeit verzichten und anschließend auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen, wenn sie auf den Arbeitsmarkt zurückkehren wollen. Das unlängst bekannt gegebene Regierungsprogramm zur Familienpolitik berücksichtigt diese Aspekte und schlägt Maßnahmen vor, die das Problem von Familien, familiäre und berufliche Verpflichtungen

miteinander zu vereinbaren, abmildern sollen. Obgleich diese Vorschläge, wie sich abzeichnet, nicht ausreichen, ist die Einführung des Programms ohne Zweifel ein Schritt in die richtige Richtung.

### Schlussbemerkungen

Dank der guten Konjunktur und der Überwindung mancher institutioneller Schwächen konnte die Arbeitslosigkeit merklich reduziert werden. Es bleibt jedoch schwierig, die positiven Tendenzen zu festigen und zu vertiefen, was erfordern würde, die strukturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit zu beseitigen. Auf längere Sicht ist das Fehlen einer Beschäftigungspolitik das grundlegende Problem. Die gute wirtschaftliche Konjunktur und die Gelder aus den Strukturfonds der Europäischen Union schaffen außergewöhnlich gute Bedingungen, um tief greifende Reformen vorzunehmen. Es scheint allerdings, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit den Politikern erlaubt, die Notwendigkeit zu vergessen, dass zwar schwierige, aber unabdingbare Reformen durchgeführt werden müssen.

*Übersetzung aus dem Polnischen: Silke Plate*

#### *Über die Autorin:*

Irena Wóycicka, Wirtschaftsexpertin und Sozialpolitikerin. Leiterin des Bereichs Gesellschaftsstudien im Institut für marktwirtschaftliche Untersuchungen, Danzig und Warschau, sowie Koordinatorin des Forums für Beschäftigung und Sozialpolitik des Polnischen Forums der Lissabon-Strategie. U.a. beschäftigt sie sich mit der Problematik des Sozialversicherungssystems und der Armut sowie mit Untersuchungen zu den Bedingungen für die Berufstätigkeit von Frauen und älteren Menschen. Darüber hinaus ist sie als Expertin der Internationalen Arbeitsorganisation und als unabhängige Expertin für den Bereich Soziale Inklusion der Europäischen Kommission tätig. Von 1991 – 1993 stellv. Ministerin für Arbeit und Sozialpolitik.