

Jadwiga Nadolska

Neue Schwerpunkte in der polnischen Arbeitsmarktpolitik

**Ein Überblick über die Entwicklung der
polnischen Arbeitsmarktpolitik seit 1989***

September 2008

ISSN Nr. 1011-9523

Social Science Research Center Berlin

Research Area:

Education, Work, and Life Chances

Research Unit:

Labor Market Policy and Employment

<http://www.wzb.eu/ars/ab>

jadwiga_nadolska@yahoo.com

Order number: SP I 2008-106

* Ich möchte mich für hilfreiche Kritik dieses Textes und wertvolle Anmerkungen bei Prof. Günther Schmid, meiner Doktormutter Prof. Małgorzata Szyłko-Skoczny sowie Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Kolloquiums der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am WZB sehr herzlich bedanken.

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag untersucht die neusten Entwicklungen in der polnischen Arbeitsgesetzgebung aus der Perspektive der laufenden Debatte über die aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Es wird der Frage nachgegangen, ob Polen dem internationalen Trend zu *Workfare-Strategien* in der Arbeitsmarktpolitik folgt. Zunächst wird ein historischer Überblick über den Auf- und Ausbauprozess der arbeitsmarktpolitischen Institutionen und Instrumente nach der Wende 1989 geliefert. Danach wird untersucht, inwieweit das letzte *Gesetz über Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktinstitutionen* von 2004 die Erfahrungen von Polens Nachbarländern in der Aktivierung der Arbeitslosen berücksichtigt. Es werden die neuen Instrumente dargestellt, die einerseits fördernde, andererseits fordernde Elemente beinhalten. Abschließend folgt eine kritische Einschätzung der bestehenden Defizite in der polnischen Arbeitsmarktpolitik.

Abstract

This paper presents the recent developments in the Polish labour legislation from the perspective of the ongoing debate about activating labour market policy. The main question to discuss is whether Poland follows the international trend to *workfare strategies* in her labour market policy. First, a historical background of the process of establishing and extending the labour market institutions and instruments after year 1989 will be provided. Furthermore, it will be investigated to what extent the experiences of Poland's neighbouring countries in activating the unemployed population are considered by the latest Act of Employment Assistance and Labour Market Institutions from year 2004. Subsequently, the paper presents the new activating and supporting instruments. Finally, a critical analysis regarding deficits that still exist in the Polish labour market policy will be provided.

Inhaltsverzeichnis

Einführung	2
1 Etablierung und Evolution der Arbeitsmarktpolitik in Polen nach 1989	3
2 Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik	11
3 Arbeitsverwaltung	15
4 Reform der Arbeitsmarktpolitik von 2004	16
4.1 Neue Entwicklungen in der Arbeitsvermittlungsverwaltung	16
4.2 Erste Schritte auf dem Weg zur Kundendifferenzierung	20
4.3 Ausbau der aktiven Instrumente	21
5 Einschätzung der Wirksamkeit der neuen Instrumente	24
6 Defizite der polnischen Arbeitsmarktpolitik	26
7 Literatur	29

Einführung

Seit Mitte der 90er Jahre haben zahlreiche europäische Länder unter den charakteristischen politischen Parolen - „Welfare to Work“ in Großbritannien, „Work, Work, Work“ in den Niederlanden, „Active Line“ in Dänemark und schließlich „Fördern und Fordern“ in Deutschland - die Maßnahmen der passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformiert. Es kam zur gleichzeitigen Erhöhung des Arbeitszwanges mit der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit (Dingeldey 2007: 189). Der Bezug von Lohnersatzleistungen wurde verstärkt an die intensive Arbeitssuche, Aufnahme einer angebotenen Beschäftigung oder die Teilnahme an Reintegrationsprogrammen geknüpft. Einer beträchtlichen Begrenzung unterlagen die Höhe des Arbeitslosengeldes und die Bezugsdauer. Es sind zahlreiche Modifizierungen in der Arbeitsverwaltung durchgeführt worden. Diese zielten auf die Steigerung der Effizienz bei der Arbeitsvermittlung ab (Dezentralisierung der Arbeitsverwaltung, Zuwachs der Rolle von Kommunalverwaltung und freien Trägern bei arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen). Viel mehr Aufmerksamkeit wurde der Bildung als einem Instrument zur Investition in das Humankapital und die Entwicklung einer Wissensgesellschaft geschenkt. Es wurden flexible Beschäftigungsformen ausgebaut, was vor allem der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich dienen sollte. Unterschiedliche Reformelemente zielten auch auf eine verbesserte Arbeitsmarktintegration älterer Arbeitnehmerinnen ab.

Die vorliegende Arbeit analysiert polnische Arbeitsmarktpolitik im internationalen Kontext. Es wird der Frage nachgegangen, welche Instrumente, Maßnahmen und Programme, die für aktivierende Arbeitsmarktpolitik charakteristisch sind, vom Gesetzgeber im polnischen Rechtssystem verankert wurden. Es wird die Meinung vertreten, dass in der polnischen Arbeitsmarktpolitik sich ebenfalls wie in den anderen europäischen Ländern allmählich die Tendenz zur Aktivierung der Arbeitslosen abzeichnet. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Darstellung der Balance zwischen den passiven und aktiven Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik in Polen nach der Wende 1989. Es werden die Institutionen und das Instrumentarium der polnischen Arbeitsmarktpolitik und ihre Veränderungen in der Dekade der 90er Jahre skizziert. Danach folgen die Darstellung und die Einschätzung der Wirksamkeit der mit dem letzten *Gesetz über Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktinstitutionen* eingeführten neuen Instrumente. Das neue Gesetz hat den Rahmen für die Verbesserung der Qualität der arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen in Polen geschaffen. Abschließend folgt die Diskussion über die immer noch bestehenden Defizite in der polnischen Arbeitsmarktpolitik.

1 Etablierung und Evolution der Arbeitsmarktpolitik in Polen nach 1989

Der institutionell-rechtliche Rahmen der modernen Arbeitsmarktpolitik in Polen wurde erstmals nach 1989 geschaffen. Es wurden vier Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik beschlossen (mit zahlreichen Novellierungen), die die Regeln des Funktionierens der neuen Institutionen und Programme zur Arbeitslosigkeitsbekämpfung festgesetzt haben: Beschäftigungsgesetz von 1989,¹ das Gesetz über Beschäftigung und Arbeitslosigkeit von 1991,² das Gesetz über Beschäftigung und Arbeitslosigkeitsbekämpfung von 1994³ und das Gesetz über Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktinstitutionen von 2004.⁴

Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in der untersuchten Periode (1989-2007) lässt sich in drei Phasen unterteilen:

- 1989-1993 – die Regierung hat kaum Augenmerk auf die Situation am Arbeitsmarkt gelegt und sich auf die Implementierung des so genannten *Balcerowicz Plan* konzentriert, der auf die Rationalisierung der Beschäftigung in den staatlichen Unternehmen abzielte;⁵ zugleich war für diese Etappe die Konzentration auf die Etablierung des institutionellen Rahmens der Arbeitsmarktpolitik und des Systems der Transferleistungen für Arbeitslose charakteristisch;
- 1994-2002 – der Schwerpunkt der Maßnahmen ist vom Aufbau der Institutionen auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit verschoben worden, was in der Begrenzung der passiven zugunsten der aktiven Maßnahmen erfolgte; parallel vertiefte sich die Dezentralisierung und Privatisierung der arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen.

¹ Ustawa z dnia 29.12.1989 r. o zatrudnieniu (1989), In: Dziennik Ustaw, nr 75, poz. 446.

² Ustawa z dnia 16.10.1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (1991), In: Dziennik Ustaw, nr 106, poz. 457.

³ Ustawa z dnia 14.12.1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (1995), In: Dziennik Ustaw, nr 1, poz. 1.

⁴ Ustawa z dnia 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (2004), In: Dziennik Ustaw, nr 99, poz. 1001.

⁵ *Balcerowicz Plan* war ein Programm zur Systemtransformation der polnischen Wirtschaft, dessen Autor der damalige Finanzminister und spätere Zentralbankchef Prof. Leszek Balcerowicz war. In diesem Dokument wurde dem Arbeitsmarkt kaum Platz gewidmet. Die Autoren dieses Programms haben damit gerechnet, dass die Massenarbeitslosigkeit ein Nebenresultat der Einführung notwendiger marktorientierter Reformen wird. Zugleich haben sie aber angenommen, dass die Massenarbeitslosigkeit eine Übergangerscheinung wird und die Arbeitsnachfrage parallel mit der Verbesserung der Wirtschaftssituation wachsen wird (Każmierczak/Rymsza 2005: 2-3).

- nach 2003 – es wurden die Reformen eingeführt, die Gemeinsamkeiten mit der aktivierenden Politiklinie aufweisen⁶ (Kryńska 2004: 13-38).

Die zwei ersten Perioden fielen auf Mitterechtsregierungen, die aus der „Solidarität“-Bewegung abstammten. Es wurden in dieser Zeit viele Reformen im sozialen Bereich durchgeführt. Es war auch die Zeit, in der die Arbeitslosigkeit rapide angewachsen ist. Eine Ausnahme stellen die Jahre 1993-1997 dar, als sich die Postkommunisten an der Regierung befanden und sich zugleich die Wirtschaftskonjunktur deutlich verbesserte. Damit lässt sich vielleicht erklären, dass diese Regierung kaum Risiko angegangen ist, weitere tiefgreifende strukturelle Veränderungen in der sozialen Sphäre vorzunehmen. Die Regierungszeit der Linken Mitte der 90er Jahre gilt deutlich als eine Phase der Stabilisierung im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Aber wiederum der zweiten Amtsperiode dieser politischen Formation verdankt Polen die dritte Reformwelle der sozialen Sphäre und somit der Arbeitsmarktpolitik. Die bisher eher pragmatisch in diesem Politikfeld agierende linke Regierung hat seit der Regierungsübernahme im Jahre 2001 einige sozialpolitische Reformen initiiert, die sich überwiegend mit dem Polens Beitritt in die EU erklären lassen (Rymsza 2004: 241-254, Rymsza 2005: 19).

Aus der Analyse der beschlossenen Gesetze ergibt sich, dass es in Polen allmählich zu einer rückläufigen Entwicklung der passiven zugunsten der aktiven Programme zur Arbeitslosenförderung gekommen ist. Das erste Gesetz zur Arbeitsmarktpolitik – das Beschäftigungsgesetz von 1989 – konzentrierte sich vor allem auf die den sozialen Schutz gewährenden Maßnahmen und hat nur wenige Instrumente zur aktiven Arbeitslosigkeitsbekämpfung eingeführt z.B.: Weiterbildungsmaßnahmen, Interventionsarbeiten⁷, Beschäftigungshilfen für Unternehmen und Existenzgründungsdarlehen. Der Gesetzgeber hat dort die Definition der Arbeitslosigkeit bestimmt und die Institutionen zur Realisierung der Arbeitsmarktpolitik benannt (Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik, Woiwodschafts- und Ortsarbeitsämter, Beschäftigungsräte als beratende Gremien). Es wurde auch ein Arbeitsfonds als Institution zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik geschaffen. Das System der Transferleistungen für Arbeitslose wurde durch Kriterien dominiert, die auf dem Einkommensschutz basierten. Arbeitslose bekamen je nach der Bezugsdauer (die unbegrenzt war) 70% bis 40% des letzten Verdienstes. Diese Lösung war ein Ergebnis der politischen Befürchtungen vor Eskalation des Arbeitslosigkeitsproblems. Laut Gesetz haben alle arbeitswilligen Erwerbslosen Rechtsanspruch auf Arbeitslosengeld bekommen. Arbeitslose ohne vorangegangenes Arbeitsverhältnis erhielten das Arbeitslosengeld in Höhe des Mindestlohnes, bei Schulabgängern variierte die Höhe der

⁶ In den Jahren 2003-2004 wurden 4 Gesetze verabschiedet, die aktivierende Programme beinhalten: das Gesetz vom 24. April 2003 über gemeinnützige Tätigkeit und Volontariat (DzU 2003, nr 96, poz. 873), das Gesetz vom 13. Juni 2003 über soziale Beschäftigung (DzU 2003, nr 122, poz. 1143), das Gesetz vom 12. März 2004 zur Sozialhilfe (DzU 2004, nr 64, poz. 593) und das Gesetz vom 20. April 2004 über Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktinstitutionen (DzU 2004, nr 99, poz.1001).

⁷ Interventionsarbeiten und öffentliche Arbeiten (siehe s. 8) sind ähnliche Instrumente wie Strukturanpassungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Deutschland.

Leistungen je nach dem Bildungsgrad und der Bezugsdauer zwischen 200% und 100% des Mindestlohnes. Das so konstruierte System der Transferleistungen hat einen Fehlanreiz verursacht: es motivierte die Menschen, sich arbeitslos zu melden und das Arbeitslosengeld zu beziehen. Sogar die bisher auf dem Arbeitsmarkt inaktiven Personen (Hausfrauen, sich zu Hause um Kinder kümmernde Mütter) haben sich massiv erwerbslos gemeldet. Nach einem halben Jahr wurde die Großzügigkeit des Gesetzgebers durch eine entsprechende Novellierung deutlich vermindert. Dabei wurde die Anwartschaftszeit eingeführt, was den Kreis der zum Arbeitslosengeldbezug berechtigten Personen heruntersetzte hat.

In der ersten Phase der Systemtransformation hatte die Gewerkschaft „Solidarität“ einen bedeutenden Einfluss auf die Gestaltung des Regelwerks für den Bezug von Transferleistungen. Sie hat überwiegend die Richtung der marktwirtschaftlichen Reformen akzeptiert, hat aber dafür den Ausbau des sozialen Schutzes für Beschäftigte und Arbeitslose verlangt. Nach Meinung von Prof. Rymsza ist es berechtigt, über die Existenz eines liberal-sozialen Paktes in dieser Zeit zu sprechen. Das Verlieren der Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt sollte durch den leichteren Zugang zu Sozialleistungen kompensiert werden. Das wiederum sollte eine Garantie der gesellschaftlichen Unterstützung für die weiteren Reformen schaffen. Diese Politik kann man als polnische Version der *Flexicurity* aus der Zeit der Schocktherapie bezeichnen. Insoweit hat das Arbeitslosengeld in seiner ersten Gestalt auf keinen Fall eine aktivierende Rolle gespielt (Rymsza 2005: 20).

Anfang 90er Jahre versuchten die polnischen Behörden, das Problem der hohen Arbeitslosigkeit vor allem mittels Reduktion des Angebots an Arbeitskräften zu lösen. Man ermöglichte den älteren Arbeitnehmern aus den in Konkurs gehenden staatlichen Unternehmen, früher in Rente zu gehen. Es war ein Element der Transformationsstrategie, die darauf abzielte, die schwächsten Gesellschaftsschichten vor den Konsequenzen der wirtschaftlichen Reformen zu schützen. Es sind auch die Regelungen zum Erhalt einer Invalidenrente deutlich vereinfacht worden. In den Jahren 1989-1992 wuchs die Zahl der Rentner um fast 2 Millionen Personen (12%). Im Jahre 1991 betragen die bewilligten Ersteinträge fast 50% (Golinowska 2000: 110-111). Das normale Verhältnis zwischen den Beschäftigten und den arbeitsunfähigen Personen wurde somit zerstört.⁸

Im nächsten Gesetz über Beschäftigung und Arbeitslosigkeit von 1991 wurde der beruflichen Aktivierung der Arbeitslosen mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Der Katalog der aktiven Instrumente der Arbeitsmarktpolitik wurde um öffentliche Arbeiten erweitert. Die Betriebe wurden dazu verpflichtet, die Arbeitsämter über alle freien Arbeits- und Lehrstellen zu informieren. Zugleich wurden die Kriterien für Arbeitslosengeldbezug weiter verschärft. Die Bezugsdauer wurde auf 12 Monate begrenzt (für ältere Arbeitslose mit der Möglichkeit der Verlängerung bis zu 18 Monaten oder sogar bis zum Renteneintrittsalter). Ende 1991 wurde auch

⁸ 1990 gab es 6.9 Millionen Rentner, 1991 – 7.9 Millionen, 1995 – 9 Millionen, 2000 – 9.4 Millionen. (Szylo-Skoczny 2004: 150)

eine dreimonatige Karenzzeit für Schulabgänger eingeführt, um diese Gruppe der Arbeitslosen für aktive Arbeitssuche stärker zu motivieren. Mit der Novellierung des Gesetzes von 1992 wurde das komplizierte System der Berechnung des Arbeitslosengeldes durch eine einheitliche Formel ersetzt. Während der ganzen Bezugsdauer erhalten alle Erwerbslosen die Leistungen in Höhe von 36% des Durchschnittslohnes. Die Einführung einer vom vorherigen Einkommen unabhängigen Arbeitslosenunterstützung auf einem niedrigen Niveau bildete einen deutlichen Bruch mit dem bisher relativ großzügigen System der sozialen Absicherung. Somit glich sich Polen schon 4 Jahre nach der Einleitung der Marktformen dem liberalen „angelsächsischen“ Modell an.

1993 etablierten sich die Arbeitsmarktinstitutionen. Um mehr als das Zweifache wuchsen auch die Mittel für die aktiven Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik. Diese aber waren immer noch relativ niedrig und machten nur 11% aller Ausgaben aus dem Arbeitsfonds aus. Außerdem zeigten selbst die Arbeitslosen kaum Interesse an den Aktivierungsmaßnahmen. In dieser Zeit zeichnete sie das niedrige Ausbildungsniveau und die zurückhaltende Einstellung zu Weiterbildungsmöglichkeiten aus. Sie haben das Arbeitslosengeld bezogen und passiv auf ein Arbeitsangebot eines staatlichen Unternehmens gewartet. Das war das Erbe aus der Sozialismus-Epoche, wo ein „Arbeitnehmer-Markt“ statt eines „Arbeitgeber-Marktes“ herrschte. Diese Eigenschaften der Arbeitslosigkeit aus den ersten Jahren der dritten Republik legitimierten die Veränderungen im System des Arbeitslosengeldes von einer lohnbezogenen Leistung auf eine Pauschaltransferleistung (Golinowska 2000: 112).

Mit dem dritten Gesetz über Beschäftigung und Arbeitslosigkeitsbekämpfung von 1994 wurde die Möglichkeit für Arbeitslose eingeführt, das Arbeitslosengeld mit dem Einkommen aus legaler Beschäftigung zu kombinieren. Das Einkommen, das der Arbeitslose erworben hatte, durfte aber nicht die Hälfte des Mindestlohnes überschreiten. Ende 1996 wurde diese Möglichkeit aufgehoben. Diese Entscheidung ging gegen den europäischen Trend zur Verknüpfung der Transferleistungen mit dem Einkommen aus der Teilzeitarbeit. Die Internationale Arbeitsorganisation in Genf empfahl, solche Lösungen auszubreiten, um den Arbeitslosen die Anreize zur Aufnahme der Teilzeitbeschäftigung zu bieten (Kabaj 2000: 85). Parallel zur Beschließung des dritten Gesetzes wurde eine restriktivere Ausgestaltung des Vorruhestandes eingeführt, um den Rückzug vom Arbeitsmarkt für die älteren Beschäftigten weniger attraktiv zu machen. Es wurde betont, dass die Frührenten teurer als die Transferleistungen sind. Das war die These, die von Vertretern der Weltbank forciert wurde. Unter dem Einfluss dieser Kritik hatten die polnischen Behörden spezielles „Rentengeld“ für ältere Arbeitslose eingeführt, das 52% des Durchschnittslohnes betrug und bis zum Renteneintrittsalter ausgezahlt wurde (in speziellen Fällen könnte auf 75% des letzten Verdienstes angehoben werden). 1997 wurden die Leistungen durch Frühverrentungsgeld und -leistungen ersetzt (siehe Tabelle: 1). Auf diese Weise versuchte die Regierung, den Unruhen bei der Restrukturierung der alten Wirtschaftszweige vorzubeugen (Boni 2004: 56-57). Statt von der Sozialversicherungsanstalt wurden diese Leistungen vom Arbeitsfonds ausgezahlt, was zu finanziellen Problemen dieser Institution führte. Die für diesen Zweck vom Staatshaushalt zugesagten Zuschüsse wa-

ren unzureichend. Als Endeffekt dieser deaktivierenden Anreize sank in den Jahren 1997 – 2003 die Beschäftigungsquote von 58,9% auf 51,2% (bei den älteren Erwerbstätigen von 33,9% auf 26,9%). Bis heute gehört Polen mit dem Wert von 54,5% zu den Ländern mit den niedrigsten Beschäftigungsquoten in der EU (Eurostat 2006a, b).

In den Jahren 1995-1996 kam es zur weiteren Verschärfung der Berechtigungskriterien für den Bezug der Arbeitslosenunterstützung. Es wurden auch die Zumutbarkeitsvorschriften strikter gefasst. Dieser restriktive Kurs wurde paradoxerweise durch die linke Regierung eingeleitet. In der öffentlichen Diskussion über die soziale Absicherung von Arbeitslosen waren liberale Positionen seit dem Beginn der marktwirtschaftlichen Reformen stark präsent. Letztendlich haben sie ihre Widerspiegelung in der Gesetzgebung gefunden. Eine weitere Erklärung für die mehr sanktionsorientierte Politiklinie seitens der Regierung gegenüber den Arbeitslosen bildete der Wunsch nach der Kostensenkung. Sowohl für die postkommunistische Regierung als auch für ihre post-„solidarischen“ Nachfolger aus den Jahren 1997-2001 war eine permanente Suche nach Einsparungsmöglichkeiten im Sozialhaushalt charakteristisch (Krzywdzinski 2008:157, 177).

Somit verlor der Arbeitslose schon nach einer 2. Ablehnung eines Arbeitsangebotes (davor waren es 3) den Anspruch auf Arbeitslosengeld. Dabei mussten die angebotenen Stellen nicht den Qualifikationen des Arbeitslosen entsprechen (Golinowska 2000: 113-114). Die Anwartschaftszeit wurde auf 365 Tage während der letzten 18 Monate heraufgesetzt. Zusätzlich wurde das erforderliche Einkommen während dieser Zeit auf den Mindestlohn festgesetzt (bis dahin reichte es, wenn der Arbeitslose eine Vergütung in Höhe der Hälfte des Mindestlohnes bekam). Der Katalog der Restriktionen wurde noch um die Einführung einer Karenzzeit von 7 Tagen bereichert. Bis dahin erhielten die Arbeitslosen das Arbeitslosengeld schon ab dem ersten Tag der Anmeldung beim Arbeitsamt. Ende 1995 wurden auch die Regelungen für Schulabgänger ohne vorangegangene Arbeitstätigkeit verschärft. Sie haben das Recht auf Arbeitslosengeld verloren. Hinter dieser Entscheidung verbarg sich die Argumentation, dass bisherige Regelungen sich demotivierend auf junge Leute auswirkten. Dementsprechend wurde ein Stipendium in Höhe von $\frac{1}{4}$ des Arbeitslosengeldes eingeführt, das als „Prämie für Aktivität auf dem Arbeitsmarkt“ bezeichnet werden konnte. Es wurde nur unter der Bedingung einer Teilnahme an einer Weiterbildung oder an einem Praktikum oder auch beim Fortsetzen einer schulischen Ausbildung ausgezahlt.

Ende 1996 wurde auch die Regelung zur Bestimmung der Höhe vom Arbeitslosengeld erneut verändert. Ab diesem Zeitpunkt war die Dauer des früheren Arbeitsverhältnisses entscheidend über die Leistungshöhe (bis zu 5 Jahren - 80% des Basissatzes, über 20 Jahre - 120%) (Golinowska 2000: 115).

Tabelle 1: Veränderungen im System der Transferleistungen für Arbeitslose

Jahr	Karenzzeit/ Anwartschafts- Zeit/Vereinbarung der Beschäftigung mit dem Arbeitslo- senstatus	Arbeitsbereitschaft	Höhe des Arbeitslosengeldes	Dauer der Leistung	Katalog der aktiven Instrumente
1989	7 Tage Karenzzeit/ keine Anwartschaftszeit.	Verlust des Anspruchs auf Arbeitslosengeld in fol- genden Fällen: - Nichterscheinen zu einem vereinbarten Ter- min beim Arbeitsamt - Verweigerung der Teil- nahme an öffentlichen Arbeiten Sperrzeit von 30 Tagen im Falle einer Ablehnung von 2 Arbeits- oder Umschu- lungsangeboten.	Im allgemeinen: - 70% des letzten Verdienstes - nach 3 Monaten 50 % - nach 9 Monaten 40 % (aber nicht weniger als der offizielle Mindestlohn) Schulabgänger: - bis zu 3 Monaten: 150% bis 200% des Mindestlohnes (je nach dem Bildungsgrad) - nach 9 Monaten: 100% Arbeitslose ohne vorangegangenes Arbeitsverhältnis: - in Höhe des Mindestlohnes.	unbegrenzt	Weiterbildungsmaßnahmen (maximal 6 Monate lang), (Weiterbildungsgeld), Interventionsarbeiten, Beschäftigungshilfen für Unternehmen (Zuschüsse für Arbeits- platzausstattung, Lohnzuschüsse) Existenz- gründungsdarlehen.
1990	Keine Karenzzeit/ Anwartschaftszeit: 180 Tage Beschäftigung innerhalb des letzten Jahres.	wie 1989	Im allgemeinen wie 1989 Schulabgänger: - bis zu 6 Monaten: 110% bis 125% des Mindestlohnes (je nach dem Bildungsgrad) - nach 6 Monaten: 95%.	unbegrenzt	wie 1989
1991	Karenzzeit: 3 Mo- nate für die Schulab- gänger, für sonsti- ge keine Karenz- zeit Anwartschafts- zeit :180 Tage Beschäftigung innerhalb eines Jahres.	Aussetzung des Arbeitslo- sengeldes für 90 Tage in folgenden Fällen: - Nichterscheinen zu einem vereinbarten Ter- min beim Arbeitsamt - Ablehnung von höchst- ens 2 Arbeits- oder Um- schulungsangeboten oder Verweigerung der Teil- nahme an öffentlichen Arbeiten - Niederlegen der Arbeit ohne Kündigung.	Im allgemeinen: - 70% des letzten Verdienstes - nach 3 Monaten 50 % - nach 9 Monaten 40 % (aber nicht weniger als 33% des Durchschnitts- lohnes in der Volkswirtschaft) Schulabgänger: - 33% des Durchschnittslohnes in der Volkswirtschaft Über 55-jährige Frauen und 60- jährige Männer, die zum Erwerb einer Rente erforderliche minima- le Beschäftigungsdauer besitzen: - 75% des letzten Verdienstes.	- Im allgemeinen: 12 Monate lang - Verlängerter Arbeitslosengeldbezug um Mutter- schaftszeit für arbeitslose Mütter - Arbeitslose nach 30 (Männer) bzw. 25 (Frauen) Berufsjahren: 18 Monate lang - Arbeitslose nach 35 (Männer) bzw. 30 (Frauen) Berufsjahren, Arbeitslose nach 30 (Männer) bzw. 25 (Frauen) Berufsjahren, die 15 Jahre lang wäh- rend des ganzen Berufslebens unter besonderen Arbeitsbedingungen gearbeitet haben, Personen im Vorruhestand (bis 2 Jahren vor der Pension), Personen im Alter von 60 (Männer) bzw. 55 (Frauen) Jahren, die zum Erwerb einer Rente erforderliche Mindestbeschäftigungszeit besitzen und ein Arbeitslosengeld in Höhe von 75% des letzten Verdienstes erhalten: bis zum Rentenein- trittsalter.	wie 1989 zusätzlich: Öffentliche Arbeiten (maximal 12 Monate lang).

1992	wie 1991	wie 1991	Einführung eines einheitlichen Arbeitslosengeldes in Höhe von 36% des Durchschnittlohnes während der ganzen Bezugsdauer, für Jugendliche 12% des Durchschnittlohnes, Ausnahme: ältere Arbeitslose – Regelungen wie 1991.	wie 1991	wie 1991
1994	wie 1991, außerdem: Einführung der Möglichkeit von Vereinbarung einer Teilzeitarbeit mit dem Arbeitslosenstatus. Die erhaltene Vergütung darf aber die Hälfte des Mindestlohnes nicht übersteigen.	Aussetzung des Arbeitslosengeldes für 90 Tage in folgenden Fällen: - wenn monatliches Einkommen des Arbeitslosen die Hälfte des Mindestlohnes erreicht oder übersteigt - wenn er ein Existenzgründungsdarlehen bekommt - wenn er dreimal innerhalb von 6 Monaten ein Angebot einer zumutbaren Arbeit, Interventionsarbeit oder öffentlichen Arbeit ablehnt - wenn er sich weigert sich einer ärztlichen Untersuchung zu unterziehen, um seine Beschäftigungsfähigkeit zu überprüfen.	Allgemein: wie 1992 In den Gemeinden mit besonders hoher struktureller Arbeitslosigkeit: Einführung eines speziellen „Rentengeldes“ in Höhe von 52% des Durchschnittlohnes für Arbeitslose nach 35 (Männer) bzw. 30 (Frauen) Berufsjahren; Arbeitslose nach 30 (Männer) bzw. 25 (Frauen) Berufsjahren, die 15 Jahre lang während des ganzen Berufslebens unter besonderen Arbeitsbedingungen gearbeitet haben; Personen im Vorruhestand (bis 2 Jahren vor dem Renteneintrittsalter) Verringerung des Arbeitslosengeldes für Schulabgänger auf 28% des Durchschnittlohnes.	wie 1991	wie 1991 Zusätzlich: Bewerbungstraining in Arbeitsklubs, Weiterbildungsmaßnahmen maximal 12 Monate lang.
1995	wie 1994	wie 1994 mit der Ausnahme, dass der Arbeitslose schon nach zweiter Ablehnung eines Angebotes einer zumutbaren Arbeit, Interventionsarbeit oder öffentlichen Arbeit seinen Arbeitslosenstatus verliert.	Allgemein: 260 zł Verschärfung der Regulierungen für Schulabgänger: Einführung der Stipendien, derer Auszahlung (in Höhe von ¼ des Arbeitslosengeldes) an die Teilnahme an einer Weiterbildung oder an einem Praktikum geknüpft ist oder im Falle des Fortsetzens der Schulausbildung erfolgt.	wie 1991	wie 1994
1996	Karenzzeit: 7 Tage Anwartschaftszeit: 365 Tage Beschäftigung innerhalb der letzten 18 Monate. Aufhebung der Mög-	wie 1995	Höhe des Arbeitslosengeldes variiert je nach der Beschäftigungsdauer: - bis zur 5 Jahren –80% des Basissatzes - über 20 Jahre – 120% Höhe des Basissatzes: 297,50 zł	In den Regionen mit einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote - 6 Monate Auszahlungszeit In den Regionen mit einer überdurchschnittlichen Arbeitslosenquote - 12 Monate Auszahlungszeit In den Regionen mit einer doppelt so hohen Arbeitslosenquote wie der Durchschnitt - 18 Monate Auszahlungszeit (die berechtigten Arbeitslosen	wie 1994

	lichkeit von Vereinbarung der Beschäftigung mit dem Arbeitslosenstatus.			müssen zugleich eine Mindestbeschäftigungszeit von 20 Jahren haben).	
1997	wie 1996	wie 1995	wie 1996, außerdem spezielle Regelungen für Arbeitslose im Vorruhestand: 1. Einführung des Frühverrentungsgeld in Höhe von 120% des Arbeitslosengeldes (in Gemeinden mit großer struktureller Arbeitslosenquote bis zu 160%), gleichzeitig darf die maximale Höhe der Leistungen nicht 90% des individuellen Gehaltes übersteigen. 2. Einführung der Frühverrentungsleistung in der Höhe von 80% der potentiellen individuellen Rente (diese Leistung darf nicht niedriger als 120% des Arbeitslosengeldes und höher als 200% des Arbeitslosengeldes sein) Das Kriterium für Zusage der beiden Leistungen bilden Alter und Beschäftigungszeiten der Arbeitslosen.	wie 1996	wie 1994
2004	wie 1996	Aussetzung des Arbeitslosengeldes für 90 Tage nach jeder unbegründeten Ablehnung eines Angebotes einer zumutbaren Arbeit, Interventionsarbeit oder öffentlicher Arbeit innerhalb von 6 Monaten.	wie 1996, Standardarbeitslosengeld: 504,20 zl, Verschärfung der Zusagekriterien bei Frühverrentungsgeld und Frühverrentungsleistung.	In den Regionen bis zur 125% der durchschnittlichen Arbeitslosenquote - 6 Monate Auszahlungszeit. In den Regionen über 125% der durchschnittlichen Arbeitslosenquote -12 Monate Auszahlungszeit (die berechtigten Arbeitslosen müssen zusätzlich über 50 Jahre alt sein und eine Mindestbeschäftigungszeit von 20 Jahren aufweisen können). In den Regionen mit doppelt so hoher Arbeitslosenquote wie der Durchschnitt - 18 Monate Auszahlungszeit (die berechtigten Arbeitslosen müssen zusätzlich eine Mindestbeschäftigungszeit von 20 Jahren aufweisen können).	Weiterbildungsmaßnahmen maximal 12 Monate lang (Weiterbildungsgeld), Beschäftigungshilfen für Unternehmen (Zuschüsse für Arbeitsplatzausstattung, Lohnzuschüsse) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen: Interventionsarbeiten und öffentliche Arbeiten maximal 12 Monate lang, Bewerbungstraining in Arbeitsklubs, gemeinnützige Arbeit, Aktivierungszuschlag, aktivierender Vertrag, Pflegekostenerstattung für das Kind bis zum 7. Lebensjahr, berufliche Ausbildung am Arbeitsplatz, kontrollierte Entlassungen, Existenzgründungszuschüsse. ⁹

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von vier Gesetzen zur Arbeitsmarktpolitik und deren wichtigste Novellierungen.

⁹ Alle neuen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden ausführlich im Kapitel 5.3 erläutert.

Die Gemeinden wurden nach der Höhe der Arbeitslosenquote klassifiziert. Je nach dem Ausmaß der wurden nach der Höhe der Arbeitslosenquote klassifiziert. Je nach dem Ausmaß der Arbeitslosigkeit variierte die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von 6 bis 18 Monate.

Arbeitslosigkeit variierte die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von 6 bis 18 Monate.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich die Bedingungen des Arbeitslosengeldbezuges seit der Wende systematisch verschlechterten. Die Kriterien für den Erhalt dieser Transferleistungen wurden verschärft, die Höhe und die Dauer des Bezuges begrenzt. Im Laufe dieses Prozesses haben im Jahre 1990 70% und im Jahre 2006 nur noch 13,5% der registrierten Arbeitslosen Transferleistungen bekommen. Außer einer kurzen Periode Anfang der 90er Jahre kann das polnische System der Arbeitslosenunterstützung nicht als großzügig bezeichnet werden.

Die instabilen Zusagekriterien der Transferleistungen waren einerseits das Ergebnis der Spontaneität, womit das soziale Absicherungssystem für Arbeitslose geschaffen wurde. Auf dessen Gestaltung haben verschiedene Faktoren Einfluss genommen: optimistische Prognosen über die Entwicklung der Arbeitsmarktsituation, große gesellschaftliche Erwartungen, Legitimationsbedarf der neuen Behörden, Interessenkonflikt verschiedener sozialer Gruppen, Massenkündigungen, starker politischer Druck, Mangel eigener Erfahrungen und gesetzgebende Eile (Szytko-Skoczny 2004: 147). Die sich immer verschlechternde Situation am Arbeitsmarkt hat schnell den gesetzgeberischen Optimismus ernüchert. Andererseits bedingte das steigende Staatshaushaltsdefizit die Reduzierung von Zuwendungen an den Arbeitsfonds. Die Begrenzung des sozialen Schutzes für Arbeitslose bildete eine Rettungsmaßnahme, die die finanzielle Ineffizienz des Arbeitsfonds verhindern sollte.

2 Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik

Nach der Wende hatte die Regierung richtig angenommen, dass die Wirtschaftsreform von 1990 zum erheblichen Zuwachs der Arbeitslosigkeit führen würde. Deswegen wurde ein Instrument zur Finanzierung der Transferleistungen für Arbeitslose dringend gebraucht. So entstand 1990 der Arbeitsfonds. Aus seinen Mitteln werden weiterhin Arbeitslosengeld und aktive Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik finanziert (bis 2004 auch Frühverrentungsgeld und -leistungen).

Die Einnahmen des Arbeitsfonds stammen überwiegend aus Beiträgen und Staatshaushaltssubventionen, Krediten und Darlehen. Dazu kommen Anlagezinsen, Einzahlungen für die gewährten Darlehen, Gebühren für die Arbeitserlaubnisse für Ausländer, Geldmahnungen, Geldbußen, die aber einen geringen Teil der Gesamteinnahmen ausmachen.

Eine polnische Besonderheit ist, dass keine Arbeitslosenversicherung existiert und die Arbeitsmarktpolitik ausschließlich von der Arbeitgeberseite finanziert wird. Der Beitrag für den Arbeitsfonds beträgt seit 1999 2,45% des Bruttolohnes. Außer den Arbeitgebern müssen auch Selbständige die Beiträge an den Arbeitsfonds abführen (Wiśniewski 2003: 23).

Eine negative Eigenschaft des beitragsbezogenen Finanzierungsmodells von Arbeitsmarktpolitik ist seine Abhängigkeit von der Wirtschaftssituation. In den Perioden guter Konjunktur stabilisiert sich die Situation am Arbeitsmarkt und die Einnahmen aus den Beiträgen wachsen. Wenn sich aber die wirtschaftliche Situation verschlechtert, sinken automatisch die Einnahmen, obwohl mit der wachsenden Arbeitslosenquote zugleich der Bedarf an finanziellen Mitteln für Arbeitslosenprogramme steigt. So war der Mangel bei der Anpassung des Ausgabenniveaus für die aktiven Programme an die veränderte Arbeitslosenzahl auch für die polnische Arbeitsmarktpolitik jahrelang charakteristisch. Mit dem Zuwachs der Arbeitslosigkeit in den Jahren 1998-2002 von 10,4% auf 20% verringerten sich die Ausgaben für aktive Instrumente pro Arbeitslosen von 707 zł auf 171 zł. Nun waren die Ausgaben für aktive Maßnahmen während rückläufiger Arbeitslosenzahlen zwischen 1996 und 1999 relativ hoch.

Um die ungünstige Korrelation bei der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik von der Wirtschaftskonjunktur zu neutralisieren, wurden nach der Wende die Zuwendungen aus dem Staatshaushalt zur Deckung der Defizite im Arbeitsfonds gewährt. Der Anteil der Subventionen an Gesamteinnahmen betrug erst zwischen 61% und 73% (1990-1996). In den Jahren 1997-2001 waren wiederum die Beiträge die Hauptquelle der Finanzierung, die ca. 64% der Gesamteinnahmen ausmachten (1999 wuchs der Anteil der Finanzierung aus den Beiträgen sogar bis zu 85%). Andere Finanzierungsquellen machten 1% bis 5% aus (Ratuszniak, Olejarcz 2003: 39).

Die staatlichen Zuschüsse bildeten ebenfalls keine sichere Einnahmequelle, die Stabilität und langjährige Planung der Arbeitsmarktpolitik garantieren konnte. Die gewährten Subventionen reichten allerdings nicht immer aus oder wurden oft sogar wegen der Budgetknappheit gestrichen. Dies hatte eine weniger stabile und kontinuierliche Politik zu Folge. Dadurch wurde die Glaubwürdigkeit der staatlichen Arbeitsverwaltung als Partner in Kooperationsprogrammen mit freien Trägern in Frage gestellt. Diese Situation hat dazu geführt, dass im Jahre 2000 der Gesetzgeber wieder die Möglichkeit zuließ, dass der Arbeitsfonds Kredite aufnehmen durfte.¹⁰ Auch das hat sich nicht als die beste Option erwiesen, da es ganz schnell zur großen Verschuldung des Arbeitsfonds führte (Boni 2003: 13).

Insoweit ist es eine berechtigte Ansicht, dass das bestehende Finanzierungsmodell der Arbeitsmarktpolitik nicht fehlerfrei ist. Durch finanzielle Instabilität, aufgenommene Kredite

¹⁰ Das erste Mal wurde dies in den Jahren 1990-1991 zugelassen.

und wachsende Verschuldung verlor der Arbeitsfonds seine Glaubwürdigkeit als Hauptausführungsorgan bei der Finanzierung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Nach Meinung der Experten ist diese Insuffizienz vor allem das Ergebnis des Zusammenschlusses zweier verschiedener Funktionen des Arbeitsfonds: der sozialen Schutz gewährenden Maßnahmen mit den aktivierenden Instrumenten. Die Finanzierung des Arbeitslosengeldes ist obligatorisch, die Finanzierung der aktiven Maßnahmen fakultativ. Bei den unzureichenden finanziellen Mitteln spiegelte sich jede Steigerung der Ausgaben für die obligatorischen Aufgaben in der Streichung der Mittel für die fakultativen Leistungen (Instrumente der beruflichen Aktivierung der Arbeitslosen) wider. Der Tiefpunkt bei den Ausgaben für die aktiven Instrumente der Arbeitsmarktförderung wurde in den Jahren 1998-2002 erreicht. Die Zahl der Teilnehmer der aktiven Arbeitsförderungsmaßnahmen sank um 70% bei gleichzeitigem Zuwachs der Arbeitslosigkeit um 50%¹¹. Die Chance, an den aktivierenden Programmen teilzunehmen, sank um das Fünffache (Kabaj 2004: 118).

In den 90er Jahren betrug der Anteil der Ausgaben aus dem Arbeitsfonds für die aktive Arbeitsmarktpolitik durchschnittlich zwischen 7%-14%. Auch die Politik zur Armutsbekämpfung und Langzeitarbeitslosigkeit war durch große Passivität gekennzeichnet. Die Sozialhilfe wurde in den 90er Jahren zu 99,9% für die passiven Maßnahmen ausgegeben. In absoluter Weise dominierten in beiden Institutionen die Transferleistungen (Kabaj 2000: 72).

Die oben genannten Finanzierungsmechanismen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verursachten eine im internationalen Vergleich wenig ressourcenintensive und deutlich passive Ausrichtung. Es war auch sehr schwierig, die Arbeitsmarktpolitik langfristig zu planen. Erstmals 2004 wurden die aktiven gegenüber den bisher vorherrschenden reaktiven Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit deutlich gestärkt. Damit war auch ein Anstieg des Mittelaufwands für die aktiven Maßnahmen zu verzeichnen. In den Jahren 2005-2007 erreichten die Ausgaben aus dem Arbeitsfonds für aktive Instrumente der Arbeitslosigkeitsbekämpfung das Niveau von 36%-51%. Trotz dieser positiven Entwicklung sind die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in Polen gemessen am BIP niedriger als durchschnittlich in Europa und betrugen in den Jahren 2004-2006 zwischen 0,16% und 0,2%.¹² Dieses Ergebnis gehört zu den niedrigsten unter allen OECD-Ländern (MRR 2006: 18).

¹¹ Die wachsende Arbeitslosigkeit war einerseits das Ergebnis der verschobenen Restrukturierung einiger Wirtschaftssektoren (Schwerindustrie, Bergbau), andererseits hatten auch die demographischen Faktoren eine bedeutende Rolle in diesem Prozess gespielt (Rymsza 2005: 21).

¹² Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Ministeriums für Arbeit und Soziales und Finanzministeriums.

Tabelle 2: Grundangaben über Arbeitslosigkeit sowie Einnahmen und Ausgaben des Arbeitsfonds in den Jahren 1990 - 2006.

	Einzelaufstellung		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1.	Die durchschnittliche Jahreszahl der registrierten Arbeitslosen	total	626	1670	2355	2737	2910	2695	2507	2024	1756	2155	2523	2912	3162	3179	3091	2773	2309
2.	Arbeitslosenquote	%	6,1	11,4	13,6	16,4	16,0	14,9	13,2	10,3	10,4	13,0₁₃	15,0	19,4	20,0	20,0	19,1	17,6	14,9
3.	Zahl der ausgezahlten: a) Arbeitslosengeld b) Frühverrentungsgeld c) Frühverrentungsleistungen*	In Tausenden zl	439	1004	1398	1155	1216	1305	1335	427	406	448	521	540	565	472	433	371	331
			-	-	-	-	-	-	-	80	111	156	222	288	351	321	297	251	213
			-	-	-	-	-	-	-	1,2	2,2	15	55	91	137	189	288	287	243
4.	Prozentsatz der Arbeitslosen, die das Arbeitslosengeld beziehen	%	70,2	60,1	59,4	42,2	41,8	48,4	53,2	21,1	23,1	20,8	20,6	18,5	17,9	14,9	14	13,5	13,5
5.	Ausgaben des Arbeitsfonds für: a) Transferleistungen b) aktive Instrumente (ohne Jugendliche)	In Millionen zl	370	1358	2283	3190	4447	6328	7525	6800	5215	5712	6946	8597	9977	10610	9180	5551	5500
			189	1114	1970	2677	3725	5363	6413	5278	3060	3954	5750	7294	8879	8762	7258	2998	2805
			119	95	107	354	596	755	806	1168	1242	1097	768	604	539	1358	1323	2052	2219
6.	Anteil an Ausgaben aus dem Arbeitsfond für: a) Transferleistungen b) aktive Instrumente	%	51,1 32,1	82,0 7,0	86,3 4,7	83,9 11,1	83,8 12,8	84,8 11,9	85,2 10,7	77,6 17,2	58,7 23,8	69,2 19,2	82,8 11,1	84,8 7,0	89,0 5,4	82,6 12,8	79,1 14,4	54 36	51 40¹⁴
7.	Ausgaben für aktive Instrumente je Arbeitslosem	In zl pro Person	190	57	46	129	196	280	321	577	707	508	498	207	171	427	428	-¹⁵	-¹⁶
9.	Prozentsatz der Staatshaushalts-subventionen in den Einnahmen des Arbeitsfonds	%	72,8	61,4	70,3	61,3	62,0	63,8	61,1	48,5	16,8	12,0	13,7	31,3	38,7	40,2	14,9	-	-

*/ In 2004 sind Frühverrentungsgeld und -leistungen aus den Mitteln des Arbeitsfonds für die Dauer bis zum 31. Juli 2004 ausgezahlt worden (ab 1. August 2004 aus den Mitteln der Sozialversicherungsanstalt). Quelle: eigene Bearbeitung auf Basis von <http://www.mps.gov.pl/index.php?gid=587> und MPiPS (2007f): Polska. Rynek pracy i zabezpieczenie społeczne. Podstawowe wielkości i wskaźniki w latach 1997-2006, Warszawa; MPiPS (2007e): Polska 2007. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym, Warszawa.

13 Nach der Gesundheitsreform vom 1999 ist die Arbeitslosigkeit um ca. 300-400 Tausend Personen gewachsen, was ein rein statistischer Effekt war. Die auf dem Arbeitsmarkt passiven Personen konnten ab diesem Moment nur als registrierte Arbeitslose den Zugang zum staatlichen Gesundheitswesen erwerben (Boni 2003: 10).

¹⁴ 2007 wuchsen die Ausgaben aus dem Arbeitsfonds für aktive Instrumente bis 50,6%. Es gibt Prognosen, dass 2008 die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik das Niveau von 56,9% erreichen werden (MPiPS 2007d: 76).

¹⁵ keine Angaben

¹⁶ keine Angaben

Einerseits war die Erhöhung der Ausgaben für aktive Instrumente mit der Verschiebung der Auszahlungen von Frühverrentungsgeld und -leistungen zur Sozialversicherungsanstalt verbunden. Andererseits flossen durch die verbesserte Wirtschaftskonjunktur mehr finanzielle Mittel aus den Beiträgen in das System hinein. Durch zusätzliche Senkung der Arbeitslosenquote blieben freie Mittel für aktive Instrumente übrig. Seit 2005 werden auch EU-Fördermittel ausgezahlt. Sie werden für die Finanzierung von vor allem aktiven Arbeitsprogrammen und Tätigkeiten, die mit der Mitgliedschaft im EURES-Netz verbunden sind, genutzt. Die EU-Subventionen bilden eine sichere Finanzierungsquelle, die endlich eine langfristige Planung der aktiven Arbeitsmarktpolitik ermöglicht (Boni 2004: 58).

3 Arbeitsverwaltung

In den Jahren 1989-1993 wurden die Grundlagen des Arbeitsverwaltungssystems in Polen geschaffen. Vom 1993 bis 1999 entwickelte sich die Arbeitsverwaltung, die aus Woiwodschafts- und Ortsarbeitsämtern bestand, als eigenständiger Verwaltungszweig mit der Landesanstalt für Arbeit an der Spitze (Soltys 1995: 110). In dieser Zeit wuchs die Beschäftigung in der staatlichen Arbeitsverwaltung erheblich und erreichte 1998 eine bisherige Spitzenzahl von 22 Tausend Facharbeitern (bei der gleichzeitig niedrigsten Arbeitslosenquote). Es war die Zeit, in der auch die Maßstäbe zur Einschätzung der Effektivität der betriebenen Arbeitsmarktpolitik immer häufiger benutzt wurden.

2000 wurden nach der Verwaltungsreform die Arbeitsämter der Woiwodschafts- und Kreisverwaltung unterordnet. Die Landesanstalt für Arbeit wurde aufgelöst. Die Dezentralisierung der Arbeitsverwaltung hat in einer sehr ungünstigen Zeit stattgefunden. Die Arbeitslosigkeit wuchs unter anderem durch die geburtenstarken Jahrgänge. Dazu kamen noch die Krise der öffentlichen Finanzen und der Zuwachs der Personen, die Frühverrentungsgeld und -leistungen bezogen haben, was die Ausgaben für die aktiven Formen der Arbeitslosigkeitsbekämpfung stark begrenzt hat. Die Arbeitsverwaltung war gezwungen viele Verträge mit ihren Partner aufzulösen. Die Fluktuation des Personals der Arbeitsverwaltung hat 50% während des ganzen Jahres erreicht, was Ergebnis der lokalen politischen Beschäftigungsstrategien war. Bis 2002 ist die Beschäftigungszahl in der Arbeitsverwaltung um 6 Tausend Fachkräfte gesunken. Das führte wiederum zu einem beträchtlichen Zuwachs der personalen Belastung der Arbeitsvermittler (über 2300 Arbeitslosen pro Facharbeiter) und Arbeitsberater (über 7000 Arbeitslosen pro Facharbeiter). Ca. 25% der Beschäftigten der Arbeitsverwaltung waren im Rahmen der Interventionsarbeiten oder öffentlichen Arbeiten beschäftigt, die von Arbeitsfonds subventioniert waren. Der Übergangscharakter dieser Beschäftigungsform demotivierte die Arbeiter, in eigene Qualifikationen zu investieren und führte zu einer Verschlechterung der Arbeitsvermittlungs- und Arbeitsberatungsdienstleistungen.

Unter solchen Bedingungen war es unmöglich eine reale Arbeitsmarktpolitik zu führen, die die persönlichen Bedürfnisse der Kunden berücksichtigt hätte (Beratung, Unterstützung, Monitoring, Aktivierung) (Boni 2003: 18-19, Szytko-Skoczny 109).

4 Reform der Arbeitsmarktpolitik von 2004

Mit dem *Gesetz über Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktinstitutionen* von 2004 ist in Polen eine wesentliche Modifizierung der Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitsmarktinstrumente vollzogen worden. Die sich daraus ergebende Neuausrichtung der Akzente in der Arbeitsmarktpolitik weist viele Gemeinsamkeiten mit der in Westeuropa populären Konzeption der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik auf. Die Reform brachte einen Zuwachs der Rolle der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Es kam zu einer größeren Selektivität der Maßnahmen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, was einem stärker zielgerichteten Instrumenteneinsatz dienen sollte. Es wurden spezielle Regulationen eingeführt, die die Erweiterung der Zusammenarbeit der staatlichen und freien Träger bei der Arbeitsvermittlung begünstigen. Außerdem wurde der Katalog der aktiven Instrumente um neue Maßnahmen ausgebaut, die der Beschäftigungsförderung dienen sollten. Neben schon existierenden Programmen zur Arbeitslosigkeitsbekämpfung wie Weiterbildungsmaßnahmen, Interventionsarbeiten und öffentlichen Arbeiten wurden *gemeinnützige Arbeit*, *Aktivierungszuschlag*, *aktivierender Vertrag*,¹⁷ *Pflegekostenerstattung für das Kind bis zum 7. Lebensjahr*, *berufliche Ausbildung am Arbeitsplatz*, *kontrollierte Entlassungen* und *Existenzgründungszuschüsse* anstelle von bisherigen Existenzgründungsdarlehen eingeführt. Zugleich kam es zu einer weiteren Minderung des sozialen Schutzes der Arbeitslosen.

4.1 Neue Entwicklungen in der Arbeitsvermittlungsverwaltung

Die veränderte Einstellung des Gesetzgebers in diesem Bereich bestand vor allem darin, dass er freien Trägern (private Arbeitsagenturen, Teilzeitagenturen, Agenturen der Berufsberatung) eine größere Rolle in der Arbeitsvermittlung zugeschrieben hat, so dass sie gegenwärtig ein wichtiges Element der institutionellen Bedienung des polnischen Arbeitsmarktes bilden. Diese Entscheidung entspricht der europäischen Tendenz zur Beauftragung Dritter mit Arbeitsvermittlung. Die Woiwoden und Starosten haben das Recht bekommen, Institutionen, die sich mit Arbeitsmarktpolitik befassen, Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen, Arbeitsagenturen und Weiterbildungsinstitutionen mit den Aufgaben aus dem Bereich der Beschäftigungsförderung und der beruflichen Aktivierung zu beauftragen (Art. 24). Die Prozedur der Beauftragung sollte im Rahmen einer offenen Angebotsausschreibung ablaufen.

¹⁷ Mit der Novellierung von 2007 wieder abgeschafft.

Die oben genannten Institutionen können je nach Bedarf und Verfügung der finanziellen Mittel mit der Realisation der ganzen Aufgabe beauftragt werden oder bei der Realisation einer Aufgabe durch die staatliche Arbeitsverwaltung unterstützt werden (Art. 24-32; MGİP 2004b: 10).

Mit dem neuen Gesetz haben sich auch die Regulationen zur Registrierung der privaten Arbeitsagenturen geringfügig verändert: es wurden Probezertifikate und Gebühren in Höhe von 100 zł für Arbeitsfonds eingeführt, die Registrierungsprozedur und Pflicht der Jahresberichterstattung ist von zentraler auf Woiwodschaftebene verschoben worden.

Die Bildung eines neuen Modells der Zusammenarbeit der staatlichen Arbeitsverwaltung mit verschiedenen Trägern auf dem Arbeitsmarkt sieht vor, dass die öffentlichen Behörden die Arbeitsmarktpolitik durch Planung, Aufgabenkoordinierung und Verwaltungsaufsicht betreiben und finanzielle Mittel für die Ausführung dieser Politik bereitstellen. Die Grundlage einer solchen Zusammenarbeit bildet ein entsprechender Vertrag (Szyłko-Skoczny 2006: 1-2).

Tabelle 3: Beschäftigungsverhältnisse durch die Tätigkeiten privater Arbeitsagenturen und Teilzeitarbeitsagenturen in den Jahren 1990 - 2006

Einzelauflistung	Beschäftigungsverhältnisse aus der Tätigkeit			
	privaten Arbeitsagenturen			Teilzeitarbeitsagenturen
	insgesamt	davon		
		im Inland	im Ausland	
1990	13 500	keine Daten *	13 500	-
1991	10 500	keine Daten *	10 500	-
1992	12 395	2 145	10 250	-
1993	35 143	27 393	7 750	-
1994	49 699	40 741	8 958	-
1995	66 682	58 269	8 413	-
1996	69 503	58 514	10 989	-
1997	93 526	78 138	15 388	-
1998	122 46	99 772	22 974	-
1999	113 581	87 785	25 796	-
2000	108 054	77 321	30 733	-
2001	108 077	79 130	28 947	-
2002	123 127	86 005	37 544	-
2003	125 127	83 961	41 166	31 628 **
2004	98 888	46 572	52 316	167 644
2005	162 656	81 624	81 032	206 665
2006	247 761	128 514	119 247	288 440
INSGESAMT	1 561 387	1 035 884	525 503	663 408

Quelle: MPIPS (2007a): Agencje Zatrudnienia 2006 r., Warszawa.

*) Formelles Monitoring der Tätigkeit freier Träger, die zur Durchführung der Dienstleistungen aus dem Bereich der Arbeitsvermittlung befugt sind, hat erstmals im Jahre 1993 begonnen.

**) Im 2003 - dem ersten Jahr der Aktivität der Teilzeitarbeitsagenturen - hatten nicht alle Träger Berichtserstattungspflicht.

Die privaten Arbeitsagenturen und Teilzeitarbeitsagenturen ergänzen das System der staatlichen Arbeitsvermittlung, erweitern das Arbeitsangebot und tragen zur besseren Funktionalität des ganzen Systems bei. Sie lösen Konkurrenz aus, ermöglichen eine Erhöhung der Intensität und Handlungsflexibilität der Dienstleistungen, erleichtern die Anpassung an spezifische Bedürfnisse der Kunden. Mehr Deregulierung bringt aber auch die Gefahr mit sich, dass die Qualität der durch verschiedene Träger geleisteten Dienstleistungen nicht immer den festgesetzten Standards entsprechen wird. Es kann auch Probleme mit der angemessenen, rationellen Nutzung der öffentlichen Mittel geben.

Die privaten Arbeitsagenturen entwickeln sich in Polen sehr dynamisch. Ende 2006 wurden 2.637 Arbeitsagenturen registriert. Diese Zahl ist um 658 Arbeitsagenturen im Vergleich mit dem vergangenen Jahr gewachsen. 2006 haben 17% aller aus den Kreisarbeitsämtern abgemeldeten Arbeitslosen einen neuen Job dank privater Arbeitsagenturen und Teilzeitarbeitsagenturen gefunden. Die neu entstehenden Arbeitsagenturen entlasten die staatliche Arbeitsverwaltung vor allem im Bereich der Auslandsvermittlung. 2006 haben 119.249 Personen durch Zuweisung von privaten Agenturen eine Arbeit im Ausland gefunden (vor allem in Holland, Großbritannien, Norwegen, Deutschland, Zypern und Vereinigten Staaten). (MPIPS 2007a: 7, 16, 23).

Eine weitere günstige Entwicklung in der Arbeitsvermittlung stellt der wachsende Anteil der Arbeitsvermittler an der Gesamtzahl aller Beschäftigten in der staatlichen Arbeitsverwaltungsverwaltung dar. Ab 2004 steigt die Zahl der Arbeitsvermittler systematisch. Diese Vergrößerung lässt eine positive Tendenz im Kampf gegen die Marginalisierung der Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung in der Struktur der polnischen Arbeitsämter erkennen.

Tabelle 4: Zahl der Beschäftigten in den Woiwodschafts- und Kreisarbeitsämtern

Einzelstellung	Stand zu Ende des Jahres													
	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	total	in %	total	in %	total	in %	total	in %	total	in %	total	in %	total	in %
Beschäftigte: - in den Woiwodschafts- arbeitsämtern	1 101	6,4	1 139	6,9	1 127	7,1	1 450	8,2	1 927	10,3	2 108	10,7	2 325	11,7
- in den Kreisarbeits- ämtern	16 061	93,6	15 347	93,1	14 747	92,9	16 185	91,8	16 648	89,7	17 542	89,3	17 608	88,3
Insgesamt	17 162	100,0	16 486	100,0	15 874	100,0	17 635	100,0	18 575	100,0	19 650	100,0	19 933	100,0

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis MPIPS (2007b): Informacja o instytucjonalnej obsłudze rynku pracy w 2006, Warszawa.

Tabelle 5: Zahl der Berufsberater und Arbeitsvermittler in den Kreisarbeitsämtern

Einzelstellung	Stand zu Ende des Jahres													
	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	total	in %	total	in %	total	in %	total	in %	total	in %	total	in %	total	in %
Beschäftigte in den Kreisarbeitsämtern	16 061	100	15 347	100	14 747	100	16 185	100	16 648	100	17 542	100	17 608	100
Berufsberater in den Kreisarbeitsämtern	477	2,97	453	2,95	482	3,27	557	3,44	627	3,77	601	3,43	694	3,94
Arbeitsvermittler in den Kreisarbeitsämtern	1 651	10,28	1 353	8,81	1 349	9,15	1 438	8,88	1 624	9,75	1 653	9,42	2 041	11,59

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis MPIPS (2007b): Informacja o instytucjonalnej obsłudze rynku pracy w 2006, Warszawa; MPIPS (2007c): Informacja o realizacji usług poradnictwa zawodowego w urzędach pracy w 2006 roku, Warszawa.

In den polnischen Arbeitsämtern beschäftigten sich in der Dekade der 90er Jahre durchschnittlich 10-15% der Fachkräfte mit der Arbeitsvermittlung. Davon widmeten sie 40-80% ihrer Zeit für andere Tätigkeiten (Kabaj 2000: 81). Die durchschnittliche Dauer eines Gespräches im Arbeitsamt betrug 5 bis 10 Minuten. Während solch einer kurzen Zeit konnte einem Arbeitslosen kein vernünftiges Arbeitsangebot gemacht werden (Kabaj 2000: 79). Jetzt scheint die Situation sich langsam zu verbessern. Ein weiteres Problem stellte die Zahl der Arbeitslosen je Arbeitsvermittler und Berufsberater dar. Trotz Verbesserungstendenzen fällt sie im internationalen Vergleich immer noch relativ hoch aus.

Tabelle 6: Zahl der Arbeitslosen pro Beamter im Kreisarbeitsamt (2005)

Einzelstellung	Zahl der Arbeitslosen pro Beamter im Kreisarbeitsamt
Beschäftigte in den Kreisarbeitsämtern	158
Arbeitsvermittler	1678
Berufsberater	4614
Spezialisten für die berufliche Entwicklung	11137
Spezialisten für die Arbeitsprogramme	10625
Führungskräfte der Arbeitsklubs	27186
Kader des EURES - Netzes	37473

Quelle: MPIPS (2006a): Informacja w zakresie instytucjonalnej obsługi rynku pracy oraz funkcjonowania wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy w Polsce, Warszawa.

4.2 Erste Schritte auf dem Weg zur Kundendifferenzierung

Um eine größere Effizienz der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu erreichen, hat der Gesetzgeber die Arbeitslosen in unterschiedliche Kategorien unterteilt, denen er bestimmte Arbeitsmarktinstrumente zugeordnet hat (Art. 49-61). Diese Lösung stellt eine gute Grundlage für die weitere professionelle Kundendifferenzierung dar, die in Polens westlichen Nachbarländern in den letzten Jahren eingeführt wurde. Der Gesetzgeber hat den Katalog der grundlegenden Dienstleistungen ausgegliedert, die an alle Arbeitslosen gerichtet werden können: Arbeitsvermittlung, EURES, Berufsberatung und Berufsinformation, Hilfe bei aktiver Arbeitssuche, Organisation der Weiterbildung.

Außerdem hat er noch eine zweite Gruppe von Dienstleistungen für die Arbeitslosen, die sich in einer besonderen Lage am Arbeitsmarkt befinden, ausgegliedert: unter 25-jährige und über 50-jährige, Langzeitarbeitslose, Arbeitslose ohne Qualifikationen, Behinderte, allein Erziehende mit einem Kind bis zum 7. Lebensjahr.

Für diese Kategorie der Arbeitslosen hat der Gesetzgeber folgende Instrumente vorgesehen: Interventionsarbeiten, öffentliche Arbeiten, Praktikum, berufliche Ausbildung am Arbeitsplatz, Pflegekostenerstattung für diejenigen, die ihre nahen Verwandten pflegen, Teilnahme an Aktivitäten des Zentrums für soziale Integration, Bildung von sozialen Arbeitsgenossenschaften. Das war eine Reaktion auf die seit einigen Jahren lauter werdenden Rufe nach einer Entwicklung zweier unterschiedlicher Arbeitsmarktstrategien: eine für Arbeitslose mit höherem Beschäftigungspotential und eine für diejenigen mit niedrigerem Beschäftigungspotential (Golinowska 2004: 367).

Die dritte Gruppe von Arbeitsmarktinstrumenten bilden die Mobilitätshilfen für Arbeitslose: Kostenerstattung der Fahrt zum und von Arbeitsplatz, Praktikumsplatz oder Weiterbildungsmaßnahme, die sich außerhalb vom Wohnort befinden, Erstattung der Unterkunftskosten außerhalb vom Wohnort, Zuschüsse für Arbeitsplatzausstattung, Teilkostenerstattung der rechtlichen Beratung für Arbeitslose und Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge im Fall der Anstellung eines zugewiesenen Arbeitslosen (Szytko-Skoczny 2006: 2).

4.3 Ausbau der aktiven Instrumente

Das *Gesetz über Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktinstitutionen* hat neue Instrumente eingeführt. Neben schon existierenden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen - Interventionsarbeiten und öffentlichen Arbeiten - wurde die Institution der *gemeinnützigen Arbeit*¹⁸ ins Leben gerufen. Zur Ausübung *gemeinnütziger Arbeit* können nur registrierte Langzeitarbeitslose ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld, die Sozialhilfe beziehen, hinzugezogen werden. Im Rahmen dieses Instruments sind sie zur Arbeitsaufnahme zugunsten der Gemeinde verpflichtet. Sie werden in Höhe von 6 zl für jede Arbeitsstunde vergütet (Art. 73a, Abs. 3). Zwar ist die Höhe der Vergütung nicht groß, sie stellt aber eine Ergänzung der Transferleistungen aus der Sozialhilfe dar.

Eine unbegründete Ablehnung der Ausübung gemeinnütziger Arbeiten kann laut Gesetz über Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktinstitutionen zu Entziehung des Arbeitslosenstatus für 90 Tage und laut Gesetz zur Sozialhilfe vom 12. März 2004 zu Zahlungseinstellung der Transferleistungen führen. Die Entziehung des Arbeitslosenstatus erfolgt obligatorisch, die Sanktionen die das Gesetz zur Sozialhilfe vorausieht, sind fakultativ. Am Beispiel dieses Instrumentes wird deutlich, dass mit dem neuen Gesetz auch die ersten Elemente der Koordination zwischen Arbeitsverwaltung und Sozialhilfe eingeführt worden sind (Kosut 2006: 29-32; Szarfenberg 2007: 409). Auch Elemente der Workfare-Strategie sind hier zu erkennen.

Neben der Einführung strengerer Sanktionsmechanismen wurden beschäftigungsfördernde Zuschüsse erweitert. Ein Instrument solcher Art stellt der *Aktivierungszuschlag* dar. Er wird dem Arbeitslosen ausgezahlt, der entweder durch Zuweisung durch das Kreisarbeitsamt oder aus eigener Initiative eine unter Mindestlohnniveau vergütete Beschäftigung annimmt. Der *Aktivierungszuschlag* erstattet den Unterschied zwischen dem Mindestlohn und dem erhaltenen Einkommen (kann aber nicht mehr als 50% des Arbeitslosengeldes¹⁹ betragen). Der *Aktivierungszuschlag* wird für die Zeit ausgezahlt, in der der Arbeitslose Anspruch auf Arbeitslosengeld hätte. Hat der Arbeitslose selbstständig eine Beschäftigung gefunden, steht ihm der *Aktivierungszuschlag* nur für die halbe Zeit der Berechtigungszeitraum zu. Der *Aktivierungszuschlag* wird in den folgenden Fällen nicht ausgezahlt:

- wenn der Arbeitslose durch das Kreisarbeitsamt zur Ausübung der Interventionsarbeiten, öffentlichen Arbeiten oder zur Beschäftigung, wo die Kosten der Arbeitsplatzausstattung mit öffentlichen Mitteln erstattet worden sind, zugewiesen wird;

18 Dieses Instrument wurde erstmal mit der Novellierung des Gesetzes zur Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktinstitutionen vom 2005 eingeführt.

19 Für diesen Fall beträgt die Basishöhe des Arbeitslosengeldes 80% der Standardhöhe.

- wenn der Arbeitslose eine Beschäftigung aus eigener Initiative bei dem Arbeitgeber aufnimmt, bei dem er direkt vor der Anmeldung als Arbeitsloser gearbeitet hat;
- wenn der Arbeitslose eine Beschäftigung im Ausland aufnimmt (Art. 48).

Zu den neuen Fördermaßnahmen zählte auch der so genannte *aktivierende Vertrag*, der der Bekämpfung illegaler Beschäftigung Arbeitsloser in privaten Haushalten dienen sollte (Art. 61b, c und d).²⁰ Ein motivierender Faktor um solche Verträge abzuschließen, sollte die Befreiung der potentiellen Arbeitgeber von der Einkommenssteuer sein. Laut Angaben des Zentralen Amtes für Statistik haben im Jahre 2004 über eine Million private Haushalte illegal Arbeitslose eingestellt (GUS 2005: 11).

Im Rahmen des *aktivierenden Vertrages* könnten solche Aktivitäten wie Kinderbetreuung, Alten- und Krankenpflege legal ausgeübt werden. Köche, Haushälterinnen, Putzfrauen, Dienstmädchen, Gärtner, Kammerdiener, Mechaniker, Kinder-, Alten- und Krankenpfleger könnten Beschäftigung finden. Der Aufgabenbereich sollte jedes Mal von dem abgeschlossenen Vertrag und der Größe des Haushaltes abhängen.

Bei der Verabschiedung des Gesetzes wurde darauf hingewiesen, dass potenzielle Arbeitgeber bisher durch die hohen Arbeitskosten und die Bürokratisierung vor der legalen und allgemeinen Einstellung natürlicher Personen in den Haushalten abgeschreckt wurden (Samol 2006: 16).

Die Einführung des *aktivierenden Vertrages* war von Anfang an durch Befürchtungen begleitet, dass er sich nicht wie erwartet als eine aktivierende Arbeitsmarktpolitikmaßnahme erweisen wird. Arbeiten im Haushalt zählen zu den am wenigsten attraktiven Beschäftigungsformen, dazu wird die Höhe der Vergütung durch die Sozialversicherungsbeiträge vermindert. Weiterhin existieren bei der Verbreitung solcher Verträge mentale Barrieren (Bewahrung der Privatsphäre) wie auch Sicherheitsbedenken. Es war kaum zu erwarten, dass jeder an solch einer Arbeit interessierte Arbeitslose sofort das Vertrauen eines Arbeitgebers erlangen würde. Die Mechanismen administrativer Zuteilung von Arbeitslosen und weiterführende Diskriminierungsverbote könnten sich auch als abschreckende Faktoren für die zukünftigen Arbeitgeber erweisen (Maciejko/Kobak 2007: 11).

Die Befürchtungen, die sich während der zwei Jahre nach Implementierung des Instrumentes leider bestätigt haben, führten zur Aufhebung des *aktivierenden Vertrages* mit der Novellierung des *Gesetzes zur Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktinstitutionen* aus dem Jahr 2007.

Ein weiteres Instrument, das die Strategie der größeren Bildungsinvestitionen verkörpert, ist die *berufliche Ausbildung am Arbeitsplatz* (Art. 53). Es ermöglicht einem Arbeitslosen, neue

²⁰ Dieses Instrument wurde erstmal mit der Novellierung des *Gesetzes zur Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktinstitutionen* vom 2005 eingeführt.

Berufsqualifikationen zu erwerben. Dieses Instrument ist für Langzeitarbeitslose, Arbeitslose ab dem 50. Lebensjahr, Arbeitslose ohne berufliche Qualifikationen, allein erziehende Arbeitslose mit mindestens einem Kind bis zur Vollendung des 18. Lebensjahr, ehemalige Häftlinge und behinderte Arbeitslose bestimmt. Die Dauer der *beruflichen Ausbildung am Arbeitsplatz* beträgt 6 Monate. Während dieser Zeit erhält der Arbeitslose ein Stipendium in der Höhe des Basissatzes des Arbeitslosengeldes.

Das *Gesetz über Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktinstitutionen* ermöglicht die Anwendung eines neuen Instruments im Fall von Massenentlassungen. Das ist die so genannte *kontrollierte Entlassung* (Art. 70). Der Arbeitgeber ist verpflichtet bei einer Entlassung von über 100 Arbeitnehmern ihnen Arbeitsmarktdienstleistungen in Form eines speziellen Programms zu gewährleisten und mitzufinanzieren.

Die Reform hat auch ein Instrument eingeführt, das die Befähigung der Arbeitslosen mit kleinen Kindern zu einer Arbeitsaufnahme erhöhen sollte - *Pflegekostenerstattung für das Kind bis zum 7. Lebensjahr*. Für den Bezug der Pflegekostenerstattung sind die Arbeitslosen berechtigt, die eine Beschäftigung, Praktikum oder berufliche Ausbildung am Arbeitsort aufnehmen bzw. an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen. Die Höhe der Leistung kann maximal die Hälfte des Arbeitslosengeldes betragen (2008 waren es 269,20 zł). Zusätzlich dürfen die Einnahmen in der Familie des Arbeitslosen das Einkommenskriterium pro Person gemäß der Vorschriften des Gesetzes zur Sozialhilfe nicht übersteigen. Die Pflegekostenerstattung wird für drei oder sechs Monate zugesagt (je nach Länge der aufgenommenen Beschäftigung). Im Fall der Zuweisung eines Praktikums, einer beruflichen Ausbildung am Arbeitsplatz oder einer Weiterbildungsmaßnahme wird die *Pflegekostenerstattung* für die Dauer des Instrumentes ausgezahlt (Art. 61). Wenn man aber bedenkt, dass 2008 die Regelkosten in den staatlichen Kindergärten rund 340 zł monatlich betragen, (mit fakultativen Aktivitäten konnten sogar 400 zł übersteigen) ist es fraglich, ob die zugesagte Summe ausreichend ist, um eine deutliche Hilfe für die Familien in Notsituationen darzustellen.

Eine positive Auswirkung auf die Beschäftigungsförderung sollte das Ersetzen der bisherigen *Existenzgründungsdarlehen* durch *Existenzgründungszuschüsse* sein. Zwar haben die Erfahrungen aus den vergangenen Jahren gezeigt, dass die Darlehen ein ziemlich effektives Instrument der Arbeitsmarktpolitik bildeten - die Angst vor dem Misserfolg und die Notwendigkeit, die erhaltenen finanziellen Mitteln zurückzugeben, stellten zugleich auch eine Barriere dar, die die Bereitschaft zur Gründung eigener wirtschaftlicher Tätigkeiten einschränkte. Insoweit ist der Umtausch der Darlehen auf die *Existenzgründungszuschüsse* günstiger von dem Gesichtspunkt der subventionierten Arbeitslosen. Es muss aber betont werden, dass die Effektivität dieses Instrumentes vor allem von der Zugänglichkeit der vom Gesetzgeber vorgesehenen finanziellen Mitteln abhängt.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die größte Schwierigkeit bei der Inanspruchnahme der Darlehen das unzureichende Niveau der finanziellen Mittel darstellte, die für diesen Zweck insgesamt und individuell gewährt wurden (Szytko-Skoczny 2006: 3).

5 Einschätzung der Wirksamkeit der neuen Instrumente

Als positive Tendenz kann unbestritten die systematische Verringerung der Arbeitslosenquote angesehen werden. Ein wesentlicher Faktor, der dazu beigetragen hat, stellte massive Emigration der einheimischen Arbeitnehmer nach England und Irland nach Polens EU-Beitritt in 2004 dar. Nach Schätzungen des Zentralamtes für Statistik wurde im Vergleich zum Jahr 2002 ein 50-fachiger Zuwachs der polnischen Emigranten in Irland und ein 20-fachiger in Großbritannien registriert. Am Ende des Jahres 2006 residierten 580 Tausend polnische Pendler-Emigranten in Großbritannien (2002 - 24 Tausend) und 120 Tausend in Irland (2002 – 2 Tausend). Eine traditionelle Emigrationsrichtung ist auch Deutschland mit 450 Tausend polnischen Arbeitnehmern im Jahre 2006 (2002 - 294 Tausend). Insgesamt arbeiteten in der EU 2006 ca. 1,5 Millionen Polen (2002 – 450 Tausend) (GUS 2007: 2-3).

Aus der gesamten Zahl der registrierten Arbeitslosen – 2.309,000 - haben 2006 an aktivierenden Programmen 594,262 Personen teilgenommen. Davon haben 55% eine Beschäftigung gefunden. Im Vergleich zum Jahr 2004 betrug der Zuwachs der Beschäftigungseffektivität²¹ aller aktiven Instrumente rund 14 Prozentpunkte. Der größten Popularität haben sich das Praktikum und die Weiterbildungsmaßnahmen erfreut. Über 50% aller an Reintegrationsprogrammen teilgenommenen Arbeitslosen haben von solchen Formen der Unterstützung Gebrauch gemacht (siehe Tabelle 7).

Hinsichtlich der Teilnahmekosten eines Arbeitslosen an einem Reintegrationsprogramm war 2006 die Aktivierung durch die *Existenzgründungszuschüsse* am teuersten, aber auch am effektivsten (100% der Beschäftigungseffektivität). Am billigsten waren die *gemeinnützigen Arbeiten*, aber auch zugleich am wenigsten effektiv (35% der Beschäftigungseffektivität). Deutlich hat sich die Effektivität der *öffentlichen Arbeiten* verbessert. 2006 betrug sie 46%, 2005 – 29%. Auf dem zweiten Platz platzieren sich *Interventionsarbeiten* mit 72% der Beschäftigungseffektivität (MPiPS 2007e: 61-62) (siehe Tabelle 8).

²¹ Als Beschäftigungseffektivität wird hierbei die Zahl der Personen definiert, die 3 Monate nach der Beendigung der Förderung eine Beschäftigung gefunden oder sich selbständig gemacht haben.

Tabelle 7: Anteil der Arbeitslosen pro Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Jahre 2006

Aktivierungsform	Personenzahl	Prozentanteil (%)
Weiterbildungsmaßnahmen	146 907	24,7
Interventionsarbeiten	69 049	11,6
Öffentliche Arbeiten	32 672	5,5
Gemeinnützige Arbeiten	61 488	10,3
Berufliche Ausbildung am Arbeitsplatz	58 300	9,8
Praktikum	169 105	28,5
Zuschüsse für die Arbeitsplatzbeschaffung:	56 741	9,6
- davon für die Existenzgründung	34 939	5,9
- für die Arbeitsplatzausstattung	21 802	3,7
Insgesamt	594 262	100,0

Quelle: MPiPS (2007e): Polska 2007. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym, Warszawa.

Tabelle 8: Effektivität der aktiven Programme der Arbeitsmarktförderung, die aus den Mitteln des Arbeitsfonds finanziert sind (in%)

Einzelaufstellung	2004 (%)	2005 (%)	Kosten pro Person, die nach der Beendigung der subventionierten Beschäftigung einen Arbeitsplatz gefunden hat (in zł)	2006 (%)	Kosten pro Person, die nach der Beendigung der subventionierten Beschäftigung einen Arbeitsplatz gefunden hat (in zł)
Weiterbildungsmaßnahmen	26,8	37,2	3 173	45,1	2 911
Interventionsarbeiten	66,8	66,3	4 835	72,2	4 869
Öffentliche Arbeiten	20,2	29	14 884	46,0	9 103
Gemeinnützige Arbeiten	-	-		35,0	1 285
Praktikum	40,2	46,3	9 557	51,1	8 458
berufliche Ausbildung am Arbeitsplatz	30,5	46,5	8 567	51,1	6 720
Existenzgründungszuschüsse und Kostenrückerstattung der Arbeitsplatzausstattung	-	100,0	12 035	100,0	9 980
Insgesamt	41,2	47,9	7 775	54,9	6 511

Quelle: MPiPS (2006b): Polska 2006. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym, Warszawa und MPiPS (2007e): Polska 2007. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym, Warszawa.

6 Defizite der polnischen Arbeitsmarktpolitik

Leider kam es mit der Reduktion der Arbeitslosigkeit zu keinem vergleichbaren Zuwachs der Beschäftigungsquote, die – wie schon erwähnt – zur niedrigsten in der ganzen EU zählt. Die Arbeitsbeschaffung gehörte in der meisten Zeit nach der Wende nie zur Priorität der laufenden Wirtschaftsprogramme. Man konzentrierte sich bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auf die Reduktion des Angebots an Arbeitskräften (Frühverrentungsleitungen). Diese Politik hat die Grundlagen der Beschäftigungsorientierung zerstört, was sich besonders in der Mentalität der älteren Beschäftigten widerspiegelt (Boni 2006, 104-105, Golinowska 2007: 43). Die Beschäftigungsquote bei den Arbeitnehmern in der Altersgruppe von 55 bis 64 Jahren betrug am Ende 2006 28,1%, was deutlich unter dem Durchschnittswert für die EU lag (43,5%) und zugleich das niedrigste Niveau in der ganzen EU bildete (MPIPS 2007d: 48).

Um die Grundsätze der Lissabonstrategie zu erfüllen und die Beschäftigungsquote bei älteren Erwerbstätigen bis 2010 auf ein Niveau von 50% zu erhöhen, hat die Regierung 2004 ein spezielles *Programm 50 Plus* eingeführt. Durch die frühere Anwendung der Aktivierungsmaßnahmen,²² Popularisierung der Teilzeitbeschäftigung, spezielle Existenzgründungszuschüsse, Weiterbildungsmaßnahmen und Antidiskriminierungskampagnen sollten die Ziele erreicht werden (MGiP 2004a: 3-14). Nach zwei Jahren der Implementierung des Programms wuchs die Beschäftigungsquote in dieser Altersgruppe lediglich um 2 Prozentpunkte (Eurostat 2006b).

Ein weiteres Problem stellten unzureichende Kooperationsmechanismen innerhalb der von verschiedenen Ministerien vorbereiteten Reformprojekte in Bildung, Steuer, Restrukturierung und Privatisierung dar. Der Einfluss der sozialen Reformen aus einem Bereich auf die anderen wurde unzureichend berücksichtigt, was die Erarbeitung einer komplexen Beschäftigungsstrategie jahrelang verhinderte. Für alle Probleme auf dem Arbeitsmarkt wurde unbeachtet der Ursachenquellen der Arbeitsminister verantwortlich gemacht. Ein Beispiel einer solchen inkohärenten Sozialpolitik stellt die Gesundheitsreform von 1999 dar, die für alle Erwerbslosen als Voraussetzung für den Zugang zum staatlichen Gesundheitssystem die Registrierung beim Arbeitsamt einführte. Durch das Gesetz erfolgte im gleichen Jahr ein Zuwachs der Zahl der als arbeitslos registrierten Personen um fast 400 Tausend (UNDP 2004: 100 – 102).

Auch gegenwärtig kann man Beispiele für eine kurzsichtige Sozialpolitik nennen. Nun haben sich die Finanzierungsgrundlagen der aktiven Arbeitsmarktpolitik letztendlich stabilisiert, und so hat die ehemalige Regierung unter *Recht und Gerechtigkeit* ein Gesetzesprojekt vorbereitet, das vorsieht, dass 4 Milliarden zł auf Kosten der Arbeitslosen aus dem Arbeitsfonds zur Finanzierung der Defizite im Gesundheitssystem verschoben werden sollten.

²² Laut dem *Gesetz über Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktinstitutionen* müssen die Arbeitsämter während der ersten 6 Monate des Arbeitslosengeldbezugs einem solchen Arbeitslosen entweder ein Beschäftigungsangebot machen oder ihn zu Aktivierungsmaßnahmen anweisen.

Der Mangel an Kooperationsmechanismen zwischen der Sozialhilfe und Arbeitsverwaltung muss ebenso negativ eingeschätzt werden, weil er zu *Verschiebepbahnhöfen* zwischen den beiden Institutionen führt (Kaźmierczak/Rymsza 2005: 4). Die Sozialhilfe- und Arbeitsverwaltung bilden zwei selbständige Organismen. Trotz Empfehlungen der Experten, die für eine Intensivierung der Kooperation plädieren, gibt es keine absehbare Perspektive für eine schnelle Annäherung dieser beiden Institutionen und die Bildung einer einheitlichen Anlaufstelle für alle Jobsuchenden (Boni 2006: 118).

Das ganze System der Arbeitsverwaltung weist viele Defizite auf. Die Arbeitsverwaltung, die über 350 Arbeitsämter und rund 18,6 Tausend Beschäftigten verfügt, spielt eine wichtige Rolle bei der Steigerung der Chancen der Arbeitslosen auf Beschäftigung. Das Belegschaftspotential der Arbeitsverwaltung und die Möglichkeiten einer effektiven Handlung sind aber nicht befriedigend. Am Ende 2005 fielen auf einen Arbeitsvermittler 1678 Arbeitslose. Aus den Statistiken ergibt sich aber, dass in anderen Ländern der Europäischen Union auf einen Arbeitsvermittler durchschnittlich 300 Arbeitslose fallen. Sowohl die Zahl als auch das Bildungsniveau der Fachkräfte in der polnischen Arbeitsverwaltung (weniger als 50% haben einen Hochschulabschluss) bilden eine Barriere, die es unmöglich macht, die arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen gemäß der erforderlichen Qualität auszuüben. Insuffizienz der Arbeitsverwaltung sowie niedrige Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik, verbunden mit dem Mangel eines professionellen Monitorings und einer sachlichen Einschätzung der realen Effektivität der geführten Programme, verursachen, dass die Qualität der von der Arbeitsverwaltung angebotenen Dienstleistungen weit weg von angestrebten Zielen liegt (MGiP 2005: 19).

Die hohe Arbeitslosenquote und vor allem ein hoher Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen (über 50%) erfordern die Verbesserung des Funktionierens der Arbeitsverwaltung. Dies sollte durch die Erhöhung der Zahl der Arbeitsvermittler und Arbeitsberater bzw. die Erhöhung ihrer Qualifikationen erfolgen. Das *Gesetz über Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktinstitutionen* bestimmt sehr genau die Qualifikationskriterien für die Fachkräfte der Arbeitsverwaltung. Um die Marktbedarfe in diesem Bereich zu ergänzen sind in den letzten Jahren viele Aufbaustudiengänge für Arbeitsvermittler und Arbeitsberater entstanden.

Als eine positive Tendenz sollte die Verbesserung der Rahmenbedingungen der Kooperation zwischen der staatlichen Arbeitsverwaltung und den freien Trägern gesehen werden. Leider wurden bisher keine Evaluationsstudien zur Effektivität der Beauftragung Dritter mit den Aufgaben aus dem Bereich der Beschäftigungsförderung und der beruflichen Aktivierung durchgeführt. Insoweit ist es schwierig einzuschätzen, ob diese Zusammenarbeit reibungslos geschieht und zu einer Steigerung der Qualität der arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen tatsächlich beiträgt. In europäischen Ländern wird viel Aufmerksamkeit auf die Effektivitätsindikatoren der betriebenen aktiven Arbeitsmarktpolitik gelenkt, es wird ständig die Evaluation der Wirksamkeit und der Kosten dieser Politik durchgeführt.

Auf Basis solcher Einschätzungen werden die notwendigen Modifizierungen schnellstmöglich eingeführt. In Polen werden die komplexen Evaluationsstudien zur aktiven Arbeitsmarktpolitik noch in unzureichendem Maße durchgeführt (MPiPS 2007d:14).

7 Literatur:

- Boni, Michał (2003): Polityka rynku pracy, In: Rynek Pracy, Nr . 6/2003, 9-19
- Boni, Michał (2004): Elastyczność polskiego rynku pracy, In: Boni Michał (red.): Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?, Zeszyty BRE Bank – CASE, Nr. 73/2004, 7-121.
- Boni, Michał (2006): Dylematy rynku pracy w Polsce, In: Golinowska, Stanisława/Boni, Michał (red.): Nowe dylematy polityki społecznej, Warszawa, CASE Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, 104-124.
- Bukowski, Maciej (red.) (2005): Zatrudnienie w Polsce 2005, Warszawa, Ministerstwo Gospodarki i Pracy.
- Dingeldey, Irene (2007): Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen „Arbeitszwang“ und „Befähigung“, In: Berliner Journal für Soziologie Nr. 2/2007, 189-209.
- Eurostat (2006a): Beschäftigungsquote, Brüssel.
- Eurostat (2006b): Beschäftigungsquote älterer Erwerbstätiger, Brüssel.
- Golinowska, Stanisława/Bednarski, Marek/Morecka, Zofia/Nieciński, Witold/Rysz-Kowalczyk, Barbara/Supińska Jolanta/Żukowski, Tomasz (2000): Dekada polskiej polityki społecznej, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Golinowska, Stanisława (2004): Labour market and social policy development in Poland, In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung (ZAF) Nr. 4/2004, 346-374.
- Golinowska, Stanisława (2007): Potrzeba zmiany paradygmatu polityki społecznej w Polsce: od ochrony socjalnej do wspierania aktywności. Warunki i możliwości, In: Orczyk, Józef/Żukowski, Maciej (red.): Aktywizująca polityka społeczna, Poznań, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 32-54.
- Główny Urząd Statystyczny (2005): Praca nierejestrowana w Polsce w 2004 r., Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny (2007): Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004-2006, Warszawa.
- Kabaj, Mieczysław (2000): Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Kabaj, Mieczysław (2004): Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i Polsce, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kaźmierczak, Tomasz/Rymsza, Marek (2005): Aktywna polityka społeczna. Stan obecny i szanse upowszechnienia koncepcji, In: Analizy i Opinie Nr. 48/2005, 1-8.
- Kosut, Anna (2006): Nowe regulacje prawne z zakresu promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy (wybrane zagadnienia), In: Praca i Zabezpieczenie Społeczne Nr. 2/2006, 26-34

- Kryńska, Elżbieta (2004): Zmiany w obszarze zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu: w kierunku równowagi na rynku pracy, In: Rymśza, Marek (red.): Reformy społeczne. Bilans dekady, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych, 13-50.
- Krzywdziński, Martin (2008): Arbeits- und Sozialpolitik in Polen, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Maciejko, Wojciech/Kobak, Maciej (2007): Umowa aktywizacyjna o świadczenie usług w gospodarstwie domowym, In: Służba pracownicza Nr. 4/2007, 9-11.
- Ministerstwo Gospodarki i Pracy (2004a): 50 Plus. Program na rzecz zatrudnienia osób powyżej 50 roku życia, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki i Pracy (2004b): Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na 2005 rok, Warszawa. Ministerstwo Gospodarki i Pracy (2005): Krajowa Strategia Zatrudnienia na lata 2007-2013, Warszawa.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2006a): Informacja w zakresie instytucjonalnej obsługi rynku pracy oraz funkcjonowania wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy w Polsce, Warszawa.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2006b): Polska 2006. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym, Warszawa.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2007a): Agencje Zatrudnienia 2006, Warszawa.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2007b): Informacja o instytucjonalnej obsłudze rynku pracy w 2006 roku, Warszawa.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2007c): Informacja o realizacji usług poradnictwa zawodowego w urzędach pracy w 2006 roku, Warszawa.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2007d): Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na 2008 rok, Warszawa.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2007e): Polska 2007. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym, Warszawa.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2007f): Polska. Rynek pracy i zabezpieczenie społeczne. Podstawowe wielkości i wskaźniki w latach 1997-2006, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2006): Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Warszawa.
- Ratuszniak, Małgorzata/Olejarz, Tadeusz (2003): Dochody i wydatki Funduszu Pracy w latach 1990-2002, In: Rynek Pracy Nr. 6/2003, 20-64.
- Rymśza Marek (2004): Reformy społeczne lat dziewięćdziesiątych: próba podsumowania, In: Rymśza Marek (red.): Reformy społeczne. Bilans dekady, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych, 223-260.

- Rymsza Marek (red.) (2005): *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?* Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Samol, Sebastian (2006), *Umowa aktywizacyjna jako atypowa forma zatrudnienia*, In: *Praca i zabezpieczenie społeczne* Nr. 11/2006, 16-21.
- Soltys, Stephen (1995): *Der polnische Arbeitsmarkt im Umbruch*, Frankfurt/Main, Campus Verlag.
- Szarfenberg, Ryszard (2007): *Rodzaje i formy aktywnej polityki społecznej*, In: *Firlit-Fesnak, Grażyna/Szylko-Skoczny, Małgorzata (red.): Polityka społeczna*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 401-415.
- Szylko-Skoczny, Małgorzata (2004): *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Szylko-Skoczny, Małgorzata (2006): *Zwrot w polityce rynku pracy*, In: *Polityka społeczna* Nr. 1/2006, 1-5.
- UNDP (2004): *W trosce o pracę. Raport o rozwoju społecznym Polska 2004*, Warszawa.
- Ustawa z dnia 29.12.1989 r. o zatrudnieniu (1989), In: *Dziennik Ustaw*, nr 75, poz. 446.
- Ustawa z dnia 27.07.1990 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu (1990), In: *Dziennik Ustaw*, nr 56, poz. 323.
- Ustawa z dnia 16.10.1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (1991), In: *Dziennik Ustaw*, nr 106, poz. 457.
- Ustawa z dnia 15.02.1992 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących zatrudnienia oraz zaopatrzenia emerytalnego (1992), In: *Dziennik Ustaw*, nr 21, poz. 84. Ustawa z dnia 10.03.1994 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu oraz o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (1994), In: *Dziennik Ustaw*, nr 43, poz. 165.
- Ustawa z dnia 14.12.1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (1995), In: *Dziennik Ustaw*, nr 1, poz. 1.
- Ustawa z dnia 22.12.1995 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw (1996), In: *Dziennik Ustaw*, nr 5, poz. 34.
- Ustawa z dnia 6.12.1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw (1996), In: *Dziennik Ustaw*, nr 147, poz. 687.
- Ustawa z dnia 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (2004), In: *Dziennik Ustaw*, nr 99, poz. 1001.
- Wiśniewski, Zenon (2003): *Strukturelle Entwicklung des Arbeitsmarktes und das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium*, In: *Wiśniewski, Zenon (edited): The Polish Economy on the Road to the European Union*, Toruń, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 21-36.

**Bücher der Abteilung
„Arbeitsmarktpolitik und
Beschäftigung“**

(nur im Buchhandel erhältlich)

Dietmar Dathe, Günther Schmid
**Urbane Beschäftigungsdynamik.
Berlin im Standortvergleich mit
Ballungsregionen**
2001
Berlin, edition sigma
175 S.

Mathias Eberling, Volker Hielscher,
Eckart Hildebrandt, Kerstin Jürgens
**Prekäre Balancen. Flexible Arbeits-
zeiten zwischen betrieblicher Regu-
lierung und individuellen Ansprüchen**
2004
Berlin, edition sigma
279 S.

Werner Eichhorst, Stefan Profit, Eric
Thode
in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgrup-
pe "Benchmarking" des „Bündnis für
Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbs-
fähigkeit“: Gerhard Fels, Rolf G. Heinze,
Heide Pfarr, Günther Schmid, Wolfgang
Streeck
**Benchmarking Deutschland:
Arbeitsmarkt und Beschäftigung.
Bericht der Arbeitsgruppe Bench-
marking und der Bertelsmann-
Stiftung**
2001
Berlin/Heidelberg/New York, Springer
440 S.

Jürgen Gabriel, Michael Neugart (Hrsg.)
**Ökonomie als Grundlage politischer
Entscheidungen**
2001
Opladen, Leske + Budrich
343 S.

Silke Gülker, Christoph Hilbert,
Klaus Schömann
**Lernen von den Nachbarn. Qualifika-
tionsbedarf in Ländern der OECD**
2000
Bielefeld, W. Bertelsmann Verlag
126 S.

Markus Gangl
**Unemployment Dynamics in the
United States and West Germany.
Economic Restructuring, Institutions
and Labor Market Processes**
2003
Heidelberg, New York: Physica/Springer
300 S.

Miriam Hartlapp
**Die Kontrolle der nationalen Rechts-
durchsetzung durch die Europäische
Union**
2005
Köln, Campus Verlag
254 S.

Eckart Hildebrandt (Hrsg.)
**Lebenslaufpolitik im Betrieb. Optio-
nen zur Gestaltung der Lebensar-
beitszeit durch Langzeitkonten**
2007
Berlin: edition sigma
260 S.

Werner Jann, Günther Schmid (Hrsg.)
**Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz
der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt**
2004
Berlin: edition sigma
112 S.

Max Kaase, Günther Schmid (Hrsg.)
**Eine lernende Demokratie - 50 Jahre
Bundesrepublik Deutschland
WZB-Jahrbuch 1999**
1999
Berlin, edition sigma
586 S.

Hartmut Kaelble, Günther Schmid
(Hrsg.)
**Das europäische Sozialmodell.
Auf dem Weg zum transnationalen
Sozialstaat**
WZB-Jahrbuch 2004
2004
Berlin, edition sigma
455 S.

Jaap de Koning, Hugh Mosley (Hrsg.)
**Labour Market Policy and Unem-
ployment: Impact and Process
Evaluations in Selected European
Countries**
2001
Cheltenham, UK, Edward Elgar
317 S.

Hugh Mosley, Jacqueline O'Reilly,
Klaus Schömann (Hrsg.)
**Labour Markets, Gender and
Institutional Change. Essays in
Honour of Günther Schmid**
2002
Cheltenham, UK, Edward Elgar
382 S.

Hugh Mosley, Holger Schütz, Günther
Schmid unter Mitarbeit von Kai-Uwe
Müller
**Effizienz der Arbeitsämter:
Leistungsvergleich und Reform-
praxis. Reihe „Modernisierung des
öffentlichen Sektors“**
2003
Berlin, edition sigma
179 S.

Ralf Mytzek, Klaus Schömann (Hrsg.)
**Transparenz von Bildungsabschlüs-
sen in Europa. Sektorale Studien zur
Mobilität von Arbeitskräften**
2004
Berlin, edition sigma
198 S.

Michael Neugart, Klaus Schömann
(Hrsg.)
**Forecasting Labour Markets in OECD
Countries. Measuring and Tackling
Mismatches**
2002
Cheltenham, UK, Edward Elgar
322 S.

Jacqueline O'Reilly, Colette Fagan
(Hrsg.)
**Part-Time Prospects. An International
Comparison**
1998
London/New York, Routledge
304 S.

Jacqueline O'Reilly, Inmaculada Cebrián
and Michel Lallemand (Hrsg.)
**Working-Time Changes: Social Inte-
gration Through Transitional Labour
Markets**
2000
Cheltenham, UK, Edward Elgar
369 S.

Jacqueline O'Reilly (Hrsg.)
**Regulating Working-Time Transitions
in Europe**
2003
Cheltenham, UK, Edward Elgar
325 S.

Birgitta Rabe
**Implementation von Arbeitsmarkt-
politik durch Verhandlungen. Eine
spieltheoretische Analyse**
2000
Berlin, edition sigma
254 S.

Stefan Ramge, Günther Schmid (Hrsg.)
**Management of Change in der Poli-
tik? Reformstrategien am Beispiel der
Arbeitsmarkt- und Beschäftigungs-
politik. Ein Werkstattbericht.**
Gesellschaft für Programmforschung,
GfP (Hrsg.), Bd. 55 der Reihe „Schnitt-
punkte von Forschung und Politik“,
2003
New York, München, Berlin: Waxmann
165 S.

Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly,
Klaus Schömann (Hrsg.)
**International Handbook of Labour
Market Policy and Evaluation**
1996
Cheltenham, UK, Edward Elgar
954 S.

Günther Schmid, Bernard Gazier (Hrsg.)
**The Dynamics of Full Employment.
Social Integration Through Transi-
tional Labour Markets**
2002
Cheltenham, UK, Edward Elgar
443 S.

Günther Schmid
**Wege in eine neue Vollbeschäftigung.
Übergangsmärkte und aktivie-
rende Arbeitsmarktpolitik**
2002
Frankfurt/Main, Campus
477 S.

Holger Schütz, Hugh Mosley (Hg.)
**Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand.
Leistungsvergleich und Reformpraxis
der Arbeitsvermittlung**
2005
Berlin, edition sigma
351 S.

Sylvia Zühlke
**Beschäftigungschancen durch beruf-
liche Mobilität? Arbeitslosigkeit, Wei-
terbildung und Berufswechsel in
Ostdeutschland**
2000
Berlin, edition sigma,
206 S.

Der Schwerpunkt I *Bildung, Arbeit und Lebenschancen* besteht seit dem 1. Januar 2008. Er umfasst die Abteilungen *Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung* (diese Abteilung beendet die Forschungsarbeit zum 31.03.2008), *Ungleichheit und soziale Integration, Ausbildung und Arbeitsmarkt*, die Forschungsgruppe *Public Health*, die Forschungsprofessur *Demographische Entwicklung, sozialer Wandel und Sozialkapital*, die Forschungsprofessur *Soziale und politische Theorie*, die Projektgruppe *Education and Transitions into the Labour Market* und die Emmy-Noether-Nachwuchsgruppe *'Liebe', Arbeit, Anerkennung – Anerkennung und Ungleichheit in Doppelkarriere-Paaren*.

**Abteilung
Arbeitsmarktpolitik und
Beschäftigung**

Discussion Papers 2003

Carroll Haak
Weiterbildung in kleinen und mittleren Betrieben: Ein deutsch-dänischer Vergleich
Bestell-Nr.: SP I 2003-101

Günther Schmid
Gleichheit und Effizienz auf dem Arbeitsmarkt: Überlegungen zum Wandel und zur Gestaltung des „Geschlechtervertrages“
Bestell-Nr.: SP I 2003-102

Holger Schütz
Controlling von Arbeitsverwaltungen im internationalen Vergleich
Bestell-Nr.: SP I 2003-103

Stefan Schröter
Berufliche Weiterbildung in Großbritannien für gering qualifizierte Arbeitskräfte
Bestell-Nr.: SP I 2003-104

Magnus Lindskog
Forecasting and responding to qualification need in Sweden
Bestell-Nr.: SP I 2003-105

Heidi Oschmiansky, Frank Oschmiansky
Erwerbsformen im Wandel: Integration oder Ausgrenzung durch atypische Beschäftigung? Berlin und die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich
Bestell-Nr.: SP I 2003-106

Katrin Vitols
Entwicklungen des Qualifikationsbedarfs in der Bankenbranche
Bestell-Nr.: SP I 2003-107

Achim Kemmerling
Die Rolle des Wohlfahrtsstaates in der Entwicklung unterschiedlicher Dienstleistungssektoren – Wohlfahrtsstaatsregime und Dienstleistungsbeschäftigung
Bestell-Nr.: SP I 2003-108

Thomas A. DiPrete, Dominique Goux, Eric Maurin, Amélie Quesnel-Vallée
Work and Pay in Flexible and Regulated Labor Markets: A Generalized Perspective on Institutional Evolution and Inequality Trends in Europe and the U.S.
Bestell-Nr.: SP I 2003-109

Discussion Papers 2004

Thomas A. DiPrete, Markus Gangl
Assessing Bias in the Estimation of Causal Effects: Rosenbaum Bounds on Matching Estimators and Instrumental Variables Estimation with Imperfect Instruments
Bestell-Nr.: SP I 2004-101

Andrea Ziefle
Die individuellen Kosten des Erziehungsurlaubs: Eine empirische Analyse der kurz- und längerfristigen Folgen für den Karriereverlauf von Frauen
Bestell-Nr.: SP I 2004-102

Günther Schmid, Silke Kull
Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anmerkungen zur "Methode der offenen Koordinierung"
Bestell-Nr.: SP I 2004-103

Hildegard Theobald
Entwicklung des Qualifikationsbedarfs im Gesundheitssektor: Professionalisierungsprozesse in der Physiotherapie und Dentalhygiene im europäischen Vergleich
Bestell-Nr.: SP I 2004-104

Magnus Lindskog
Labour market forecasts and their use – Practices in the Scandinavian countries
Bestell-Nr.: SP I 2004-105

Hildegard Theobald
Unternehmensberatung: Veränderter Qualifikationsbedarf und neue Ansätze in Ausbildung und Regulierung des Berufszugangs
Bestell-Nr.: SP I 2004-106

Günther Schmid
Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt. Neue Formen von Governance in der Arbeitsmarktpolitik
Bestell-Nr.: SP I 2004-107

Karin Schulze Buschhoff
Neue Selbstständigkeit und wachsender Grenzbereich zwischen selbstständiger und abhängiger Erwerbsarbeit – europäische Trends vor dem Hintergrund sozialpolitischer und arbeitsrechtlicher Entwicklungen
Bestell-Nr.: SP I 2004-108

Christoph Hilbert
Performanzmessung und Anreize in der regionalen Arbeitsvermittlung: Der Schweizer Ansatz und eine Modellrechnung für Deutschland
Bestell-Nr.: SP I 2004-109

Günther Schmid
Soziales Risikomanagement durch Übergangsarbeitsmärkte
Bestell-Nr.: SP I 2004-110

Lennart Delander, Jonas Månsson, Erik Nyberg
Using the Unemployed as Temporary Employment Counsellors: Evaluation of an Initiative to Combat Long-Term Unemployment
Bestell-Nr.: SP I 2004-111

Discussion Papers 2005

Achim Kemmerling, Oliver Bruttel
New Politics in German Labour Market Policy? The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State
Bestell-Nr.: SP I 2005-101

Kamil Zawadzki
Transitional Labour Markets in a Transitional Economy. Could They Work? The Example of Poland
Bestell-Nr.: SP I 2005-102

Magnus Lindskog
The Swedish Social Insurance System for the Self-Employed
Bestell-Nr.: SP I 2005-103

Rebecca Boden
The UK social security system for self-employed people
Bestell-Nr.: SP I 2005-104

Philip Wotschack
Household Governance and Time Allocation – Structures and Processes of Social Control in Dutch Households
Bestell-Nr.: SP I 2005-105

Holger Schütz, Peter Ochs
Das Neue im Alten und das Alte im Neuen - Das Kundenzentrum der Bundesagentur für Arbeit: Die öffentliche Arbeitsvermittlung zwischen inkrementellen und strukturellen Reformen
Bestell-Nr.: SP I 2005-106

Carroll Haak
**Künstler zwischen selbständiger und
abhängiger Erwerbsarbeit**
Bestell-Nr.: SP I 2005-107

Ralf Mytzek-Zühlke
**Einflussfaktoren betrieblicher Wei-
terbildungsaktivität in Dänemark,
Schweden, Deutschland und dem
Vereinigten Königreich.**
Analysen der Mikrodaten der zweiten
Europäischen Weiterbildungserhebung
(CVTS2)
Bestell-Nr.: SP I 2005-108

Oliver Bruttel
**Contracting-out and Governance
Mechanisms in the Public Employ-
ment Service**
Bestell-Nr.: SP I 2005-109

Colette Fagan, Jacqueline O'Reilly and
Brendan Halpin
**Job opportunities for whom? Labour
market dynamics and service sector
employment growth in Germany and
Britain**
Bestell-Nr.: SP I 2005-110

Monique Aerts
**The Dutch Social Insurance System
for Self-Employed**
Bestell-Nr.: SP I 2005-111

Discussion Papers 2006

Günther Schmid
**Sharing Risks. On Social Risk
Management and the Governance of
Labour Market Transitions**
Bestell-Nr.: SP I 2006-101

Rosie Page, Jim Hillage
**Vocational Education and Training in
the UK. Strategies to overcome skill
gaps in the workforce**
Bestell-Nr.: SP I 2006-102

Anton Hemerijck
**Recalibrating Europe's Semi-
Sovereign Welfare States**
Bestell-Nr.: SP I 2006-103

Paul Ryan, Howard Gospel, Paul Lewis
**Large Employers and Apprenticeship
Training in Britain**
Bestell-Nr.: SP I 2006-104

Lorenz Lassnigg
**Approaches for the anticipation of
skill needs in the perspective of
"Transitional Labour Markets" – the
Austrian experience**
Bestell-Nr.: SP I 2006-105

Paula Protsch
**Lebens- und Arbeitsqualität von
Selbstständigen.**
Objektive Lebens- und Arbeits-
bedingungen und subjektives
Wohlbefinden einer heterogenen
Erwerbsgruppe
Bestell-Nr.: SP I 2006-106

Karin Schulze Buschhoff
**Die soziale Sicherung von selbst-
ständig Erwerbstätigen in Deutsch-
land**
Bestell-Nr.: SPI 2006-107

Janine Leschke, Günther Schmid, Dorit
Griga
**On the Marriage of Flexibility and
Security: Lessons from the Hartz-
reforms in Germany**
Bestell-Nr.: SP I 2006-108

Anders Stenberg
**Skill Needs and Continuing Voca-
tional Training in Sweden**
Bestell-Nr.: SP I 2006-109

Philip Wotschack, Rafael Wittek
**Negotiating Work and Household
Demands.**
Effects of Conflict Management Strate-
gies in Dutch Households on the Labor
Supply of Male and Female Employees
Bestell-Nr.: SP I 2006-110

Christian Brzinsky-Fay
**Lost in Transition - Labour Market
Entry Sequences of School Leavers
in Europe**
Bestell-Nr.: SP I 2006-111

Jaap de Koning, Hassel Kroes, Alex van der Steen

Patterns of Work and Use of Benefits over the Life Course: Estimates and simulations based on Dutch micro-data

Bestell-Nr.: SP I 2006-112

Michael Neugart

Labor Market Policy Evaluation with an Agent-based Model

Bestell-Nr.: SP I 2006-113

Miriam Hartlapp

Über Politiklernen lernen. Überlegungen zur Europäischen Beschäftigungsstrategie

Bestell-Nr.: SP I 2006-114

Philip Wotschack

Lebenslaufpolitik in den Niederlanden.

Gesetzliche Optionen zum Ansparen längerer Freistellungen: „verlofspaarregeling“ und „levensloopregeling“

Bestell-Nr.: SP I 2006-115

Kai-Uwe Müller, Frank Oschmiansky

Die Sanktionspolitik der Arbeitsagenturen nach den „Hartz“-Reformen

Analyse der Wirkungen des „Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“

Bestell-Nr.: SP I 2006-116

Klaus Schömann, Liuben Siarov, Nick van den Heuvel

Managing social risks through transitional labour markets

Bestell-Nr.: SP I 2006-117

Wayne Vroman, Vera Brusentsev
Unemployment and Unemployment Compensation from a Global Perspective

Bestell-Nr.: SP I 2006-118

Achim Kemmerling

Diffusion und Interaktion in der Arbeitsmarktpolitik? Positive und negative Ansteckungseffekte am Beispiel zweier Reformdiskussionen

Bestell-Nr.: SP I 2006-119

Michael Neugart

Pensions with early retirement and without commitment

Bestell-Nr.: SP I 2006-120

Morten Lassen, John Houman Sørensen, Anja Lindkvist Jørgensen, Rasmus Juul Møberg

Skill Needs and the Institutional Framework Conditions for Enterprise-Sponsored CVT - The Case of Denmark

Bestell-Nr.: SP I 2006-121

Karin Schulze Buschoff, Claudia Schmidt

Own-Account Workers in Europe Flexible, mobile, and often inadequately insured

Bestell-Nr.: SP I 2006-122

Carroll Haak

Mehrfachbeschäftigung, Bildung und Einkommen auf den Arbeitsmärkten von Künstlern

Bestell-Nr.: SP I 2006-123

Discussion Papers 2007

Petra Kaps, Holger Schütz

Privatisierung von Arbeitsvermittlungsdienstleistungen – Wundermittel zur Effizienzsteigerung? Eine Bestandsaufnahme deutscher und internationaler Erfahrungen

Bestell-Nr.: SP I 2007-101

Lennart Delander, Jonas Månsson
Forensic evaluation: A strategy for and results of an impact evaluation of a universal labor market program – The Swedish Activity Guarantee

Bestell-Nr.: SP I 2007-102

Karin Schulze Buschoff

Self-employment and Social Risk Management: Comparing Germany and the United Kingdom

Bestell-Nr.: SP I 2007-103

Heidi Oschmiansky
Der Wandel der Erwerbsformen und der Beitrag der Hartz-Reformen: Berlin und die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich
Bestell-Nr.: SP I 2007-104

Karin Schulze Buschoff, Paula Protsch
Die soziale Sicherung von (a-)typisch Beschäftigten im europäischen Vergleich
Bestell-Nr.: SP I 2007-105

Janine Leschke
Gender differences in unemployment insurance coverage – a comparative analysis
Bestell-Nr.: SP I 2007-106

Kai-Uwe Müller
Observed and unobserved determinants of unemployment insurance benefit sanctions in Germany. Evidence from matched individual and regional administrative data
Bestell-Nr.: SP I 2007-107

Achim Kemmerling
The End of Work or Work without End? The Role of Voters' Beliefs in Shaping Policies of Early Exit
Bestell-Nr.: SP I 2007-108

Philip Wotschack, Eckart Hildebrandt
Long-Term Working-Time Accounts and Life-Course Policies – Preliminary Results of a Representative Company Survey
Bestell-Nr.: SP I 2007-109

Carrol Haak, Anika Rasner
**Search (f)or Work
Der Übergang vom Studium in den Beruf – GeisteswissenschaftlerInnen im interdisziplinären Vergleich**
Bestell-Nr.: SP I 2007-110

Günther Schmid
Transitional Labour Markets: Managing Social Risks over the Lifecourse
Bestell-Nr.: SP I 2007-111

Jaap de Koning, Yuri Peers
Evaluating Active Labour Market Policies Evaluations
Bestell-Nr.: SP I 2007-112

Karin Schulze Buschoff, Claudia Schmidt
Adapting labour law and social security to the needs of the “new self-employed” – Comparing European countries and initiatives at EU level
Bestell-Nr.: SP I 2007-113

Discussion Papers 2008

Simone Modrack
The Protestant Work Ethic revisited: a promising concept or an outdated idea?
Bestell-Nr.: SP I 2008-101

Günther Schmid, Simone Modrack
Employment Dynamics in Germany: Lessons to be learned from the Hartz reforms.
Bestell-Nr.: SP I 2008-102

Corinna Malik
Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer nach den „Hartz-Reformen“
Bestell-Nr.: SP I 2008 – 103

Miriam Hartlapp, Gerda Falkner (Susanne)
Problems of Operationalisation and Data in EU Compliance Research
Bestell-Nr.: SP I 2008 – 104

Miriam Hartlapp, Günther Schmid
Employment risks and opportunities for an ageing workforce in the EU
Bestell-Nr.: SP I 2008-105

Jadwiga Nadolska
Neue Schwerpunkte in der polnischen Arbeitsmarktpolitik. Ein Überblick über die Entwicklung der polnischen Arbeitsmarktpolitik seit 1989
Bestell-Nr.: SP I 2008-106

