Die aktive Arbeitsmarktpolitik in den Visegrad-Staaten

Endbericht im Projektseminar
„Die politische Konstruktion von Marktgesellschaften“
im SS 1998 und WS 1998/99

von
Torsten Arndt
Thomas Breininger
Gertrud Ranner

Berlin, 2000

Veranstalter des Projektseminars:
Dr. Jürgen Beyer
Prof. Dr. Helmut Wiesenthal

Inhaltsverzeichnis

A	Einleitung	4
B	Länderstudien	9
1.	**Die Tschechische Republik** *(Thomas Breininger)*	
1.1.	Der Arbeitsmarkt in der Tschechischen Republik	9
1.2.	Die AAMP in der Tschechischen Republik	14
1.2.1.	Grundlagen der AMP	14
1.2.2.	Der institutionelle Rahmen der AAMP	15
1.2.3.	Die Finanzierung der AAMP	16
1.2.4.	Die Programme der AAMP	18
1.2.4.1.	Das SPJ-Programm	18
1.2.4.2.	Das PUJ-Programm	19
1.2.4.3.	Das Requalifizierungsprogramm	20
1.2.4.4.	Einschätzung der Effizienz der AAMP	21
2.	**Die Slowakische Republik** *(Torsten Arndt)*	
2.1.	Der Arbeitsmarkt in der Slowakei	30
2.2.	Die AAMP in der Slowakei	38
2.2.1.	Grundlagen der AMP in der Slowakei	38
2.2.2.	Der institutionelle Rahmen der AAMP	40
2.2.3.	Die Finanzierung der AAMP	43
2.2.4.	Die Programme der AAMP	45
2.2.4.1.	Das SPJ-Programm	45
2.2.4.2.	Das PUJ-Programm	46
2.2.4.3.	Das Requalifizierungsprogramm	47
2.2.4.4.	Einschätzung der Effizienz der AAMP	48

3.	**Ungarn** *(Gertrud Ranner)*	
3.1.	Der Arbeitsmarkt in Ungarn	50
3.2.	Die AAMP in Ungarn	55
3.2.1.	Grundlagen der AAMP	55
3.2.2.	Der institutionelle Rahmen der AAMP	57
3.2.3.	Die Finanzierung der AAMP	60
3.2.4.	Die Programme der AAMP	62
3.2.4.1.	SPJ-Programme	62
3.2.4.2.	PUJ-Programme	64
3.2.4.3.	Qualifizierungsprogramme	67
3.2.5.	Zusammenfassung	69
4.	**Polen**	
4.1.	Der Arbeitsmarkt in Polen *(Torsten Arndt)*	70
4.2.	Die AAMP in Polen *(Gertrud Ranner)*	77
4.2.1.	Grundlagen der AMP	77
4.2.2.	Der institutionelle Rahmen der AAMP	78
4.2.3.	Finanzierung der AAMP	81
4.2.4.	Die Programme der AAMP	83
4.2.4.1.	SPJ-Programme	84
4.2.4.2.	PUJ-Programme	88
4.2.4.3.	Qualifizierungsprogramme	90
4.2.5.	Zusammenfassung	91
C	Auswertung und Abschluß	93
Literatur		103

A. Einleitung

Die Auswirkungen der Transformation auf die Arbeitsmärkte stellten einen besonders problematischen Bereich für alle Beteiligten dar – sowohl für die Designer der Reformen als auch für die Gesellschaften. Die Anpassung an marktgerechte Bedingungen bedeutete vor allem einen raschen Anstieg der Arbeitslosenzahlen. Die Tatsache, daß im Sozialismus Arbeitslosigkeit als nicht existent bzw. illegal betrachtet wurde, hieß für die neuen Regierungen, von Grund auf neue Institutionen aufzubauen, die möglichst schnell und effektiv auf das Problem reagieren konnten. Für den Einzelnen war hier nicht nur wegen der ökonomischen Folgen des Arbeitsplatzverlustes am deutlichsten die Härte des Übergangs zu spüren. Vielmehr bedeutete Arbeitslosigkeit zusätzlich den Verlust von sozialer Absicherung, von unterschiedlichen Leistungen (wie medizinische Versorgung, Ferienorganisation usw.) und vom Zugangs zu Ressourcen, alles Komponenten, die im Sozialismus eng mit Beschäftigung verbunden waren. (Burda, 1996: 11)

Erschwert wurde der Umgang mit den anstehenden Problemen dadurch, daß man zwar auf einen Anstieg der Arbeitslosigkeit gefaßt war, das Ausmaß jedoch zunächst unterschätzt wurde bzw. von einem schnelleren Rückgang der Raten im Zuge der ökonomischen Restrukturierung ausgegangen wurde. Neben der erwarteten Freisetzung von ‘gehorteten‘ Arbeitskräfte als Ergebnis der Umstrukturierung der Unternehmen trug das dramatische Absinken des Bruttoinlandsproduktes (BIP), verursacht u. a. durch das Zusammenbrechen der traditionellen Märkte, v. a. des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW), und die Auswirkungen des Golfkrieges und der Rezession in Westeuropa, dazu bei, die Arbeitslosenraten innerhalb der ersten Transformationsjahre in einen zweistelligen Bereich schnellen zu lassen: Mit Ausnahme Tschechiens lagen die Arbeitslosenraten der ostmitteleuropäischen Länder Anfang 1993 bei fast 14 %. Auch wenn sich die Verläufe der Arbeitsmarktanpassung in den einzelnen Ländern inzwischen ausdifferenziert haben und in einigen Ländern die Raten in letzter Zeit deutlich gesunken sind, bleiben die strukturellen Merkmale der Arbeitslosigkeit bestehen, die eine erhöhte Aufmerksamkeit der Politik fordern. Als erstes sind die großen regionalen Unterschiede innerhalb der Länder selbst zu nennen, die aufgrund des Zusammenbruchs der großen Industriezentren entstanden. Während in den westeuropäischen Ländern ähnliche Entwicklungen Anfang der 80er Jahre durch erhöhte Mobilität der Arbeitnehmer einigermaßen ausgeglichen werden konnten (Standing/Fischer, 1993: 10), mangelt es in den osteuropäischen

Ländern an wichtigen Voraussetzungen einer solchen Mobilität, wie z. B. an einem funktionierenden Immobilienmarkt. Ebenfalls aus liberalen Arbeitsmärkten bekannt ist das zweite Charakteristikum, die zunehmende Segmentierung des Arbeitsmarktes[1]. Besonders betroffen davon sind ethnische Minderheiten, Frauen, ältere und jugendliche Arbeitnehmer, deren prozentualer Anteil an der Arbeitslosigkeit rasch wuchs. Eng damit verbunden ist der dritte Problemkreis, die Langzeitarbeitslosigkeit. Bereits 1993 zählten rund 30% der registrierten Arbeitsuchenden zu den Langzeitarbeitslosen, d. h. sie sind länger als 12 Monate ohne Beschäftigung. Wie Boeri (1994: 27-28) ausführt, ergeben sich aus dem geringen turnover des Arbeitslosenpools in Osteuropa drei mögliche negative Auswirkungen: (a) Der geringe inflow in die Arbeitslosigkeit steht hier in engem Zusammenhang mit einer abnehmenden Gesamtbeschäftigungsrate, deren Rückgang möglicherweise nicht aufgehalten werden kann. (b) Da mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit die Chancen der Arbeitsuchenden sinken, wird der Konkurrenzdruck zwischen arbeitenden ‚Insidern' und arbeitslosen ‚Outsidern'[2] immer geringer mit der Folge, daß eine lohnmäßigende Wirkung der Arbeitslosigkeit aufgehoben wird. Gleichzeitig würde die Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit durch den geringen turnover auch bei einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage deren Abbau enorm erschweren. (c) Aufgrund der geringen outflow-Raten besteht die Gefahr eines raschen Anstiegs der gesamten Arbeitslosigkeit, auch wenn die inflow-Raten relativ gering sind.

Die Optionen, die sich angesichts der Probleme für die Regierungen ergeben, bewegen sich in einem engen Rahmen. Auf der einen Seite stehen übermäßig belastete Budgets, die großzügige Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik nicht sinnvoll erscheinen lassen. Andrerseits verlangen oben genannte Probleme schnelles Handeln, will man nicht eine langfristige Verschlechterung der Arbeitsmarktlage und damit verbundene soziale Unruhe in Kauf nehmen. Hier stellt sich die Frage, welche weiteren Gründe die osteuropäischen Länder zur Einführung von aktiver Arbeitsmarktpolitik[3] bewogen haben. In diesem Zusammenhang ist zunächst zu klären, um welche Maßnahmen es sich im einzelnen handelt.

Unter aktiver Arbeitsmarktpolitik versteht man alle Maßnahmen, die eines der folgenden Ziele unterstützt (Schömann, 1995: 2-3):

---

[1] zur Problematik der Segmentation des Arbeitsmarktes vgl. auch Sengenberger, 1978
[2] zur Insider-Outsider-Theorie vgl. Müller, 1991
[3] Im folgenden werden im allgemeinen diese Abkürzungen benutzt: AMP (Arbeitsmarktpolitik), AAMP (Aktive Arbeitsmarktpolitik), PAMP (Passive Arbeitsmarktpolitik).

(a) ein effizientes Funktionieren des Arbeitsmarktes
(b) die Mobilisierung des Angebots an Arbeitskräften
(c) die Entwicklung von beschäftigungsrelevanten Fähigkeiten
(d) die Förderung der Nachfrage nach Arbeit.

Daran orientiert sich auch die Konvention der OECD von 1988, die erstmals einen internationalen Vergleich von AAMP-Ausgaben zulassen sollte. Die Hauptkategorien der AAMP bilden danach

(a) Öffentliche Arbeitsverwaltungen
(b) Qualifizierung
(c) subventionierte Beschäftigung (direkte Schaffung von Arbeitsplätzen, Existenzgründungshilfen)
(d) Maßnahmen für Jugendliche
(e) Maßnahmen für Behinderte. (Schömann, 1995: 4)

Diese Einteilung setzt sich jedoch zögerlich durch, wie man v. a. anhand der Ausgaben für die Arbeitsämter sehen kann. Sie werden z. B. in Deutschland unter der Rubrik ‚Sonstige Ausgaben' geführt, in Ungarn sind sie in die passiven Ausgaben integriert. Schwierig ist auch die Beurteilung der Effektivität der Maßnahmen. Obwohl die Europäische Union 1993 einen verstärkten Einsatz von AAMP-Maßnahmen empfahl, bleibt ihr Einsatz bzw. ihr Umfang umstritten. Die zahlreichen Studien[4] zur Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik kommen dabei zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Auch wenn z. B. die OECD in ihren Publikationen aktive Arbeitsmarktpolitik nicht generell in Frage stellt, kritisiert sie die bestehenden Maßnahmen, da sie als zu teuer und ineffektiv gelten und zudem die Gefahr bergen, daß Arbeitnehmer vom regulären Arbeitsmarkt verdrängt werden bzw. viele Arbeitsplätze auch ohne AAMP entstanden wären. Andere Veröffentlichungen stellen dagegen fest, daß mit aktiven Maßnahmen durchaus Beschäftigungseffekte erzielt werden können. Allen gemeinsam ist jedoch die Ansicht, daß aktive Arbeitsmarktpolitik nur dann Erfolge zeitigen kann, wenn sie folgende Kriterien erfüllt: Zielgerichtete Programme (u. a. Zielgruppe, Bestehen von Sanktionen, zeitliche und finanzielle Begrenzungen) integriertes Angebot der Arbeitsverwaltungen (Arbeitsplatzvermittlung, Verwaltung der Arbeitslosenunterstützung, Organisation von AAMP-Maßnahmen) und Evaluation der Maßnahmen.

[4] eine kleine Auswahl davon sind: Schömann, 1995; Kraft, 1994; Schwanse, 1996; OECD 1997; OECD, 1996

Auch wenn aktive Arbeitsmarktpolitik keine dauerhafte Entlastung des Arbeitsmarktes durch Schaffung von Arbeitsplätzen erreicht, sprechen nach Godfrey/Richards (1997: 12-13) neben der bereits erwähnten allgemein sozialen Dimension drei Gründe für die Implementierung von aktiven Maßnahmen: Erstens erhöhen sich durch Beratung, Qualifizierung usw. die Chancen insbesondere der Langzeitarbeitslosen. Das Insider-Outsider-Problem wird so gemindert. Zweitens kann eine ‚Hilfe zur Selbsthilfe' die Kosten der passiven Maßnahmen senken helfen. Drittens ist eine Identifizierung derjenigen möglich, die eigentlich über andere Aktivitäten Einkommen erhalten, vorausgesetzt daß bei Ablehnung einer Maßnahme entsprechende Sanktionen erfolgen. Als letzter Punkt ist die Förderung des *human capital* zu nennen, der in den osteuropäischen Reformländern in Anbetracht der völlig neuen beruflichen Anforderungen, welche die Umstellung auf die Marktwirtschaft mit sich brachte, ein besonderer Stellenwert zukommt. (Nesperova, 1997) Daß alle Visegrad-Staaten bereits zu Beginn der Transformation aktive Programme nach Vorbild der OECD-Länder einführten, war zu diesem frühen Zeitpunkt sicher nicht nur arbeitsmarktbezogenen Überlegungen, sondern auch der Orientierung an der Europäischen Union geschuldet.

Im anschließenden Teil B wollen wir die einzelnen Visegrad-Staaten vorstellen. Nach einer jeweiligen kurzen Einführung in die politischen und wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen des Transformationsprozesses werden die nationalen Arbeitsmärkte analysiert und die daraus folgenden besonderen Probleme der Länder herausgearbeitet. Dem folgt jeweils die Untersuchung der institutionellen Grundlagen, der Strategien und der Umsetzung der AAMP. Dabei wird sich herausstellen, daß es neben vielen Gemeinsamkeiten auch beträchtliche Unterschiede in der Herangehensweise gegeben hat. Dies gilt in Hinblick auf die Ausgabenpolitik, die Gewichtung von aktiven und passiven Maßnahmen innerhalb der Arbeitsmarktpolitik und für die Programme innerhalb der AAMP. Im Vergleich der einzelnen AAMP-Programme haben wir aus Gründen der Übersichtlichkeit nur diejenigen Maßnahmen berücksichtigt, die in allen Visegrad-Staaten zum Einsatz kamen und unter aktiven Ausgaben geführt wurden. Ausgeschlossen wurden daher die Ausgaben der öffentlichen Arbeitsverwaltung, spezielle Maßnahmen für Jugendliche und die Frühverrentung aus Arbeitsmarktgründen. Ebenso wurden Programme für Behinderte vernachlässigt, da sie in den meisten Ländern nur eine marginale Rolle spielten. Grundlage des Vergleichs sind demzufolge vor allem die folgenden drei Programme: Lohnsubventionen zur Schaffung von Arbeitsplätzen (‚Socially Purposeful Jobs',

SPJ-Programme), direkte Einrichtung von Arbeitsplätzen (Publicly Useful Jobs, PUJ-Programme) und Qualifizierungsmaßnahmen.

Neben diesen vor allem deskriptiven Darstellungen sollten einige Zusammenhänge aber auch etwas genauer analysiert werden. Ziel dieser Analysen, die im Teil C zu finden sind, war es, Gemeinsamkeiten zwischen den Politikansätzen der Visegrad-Staaten insbesondere mit Hinblick auf die finanziellen Aufwendungen für AAMP herauszuarbeiten. Wie zu sehen sein wird, war dies wohl der schwierigste Teil des gesamten Projekts. Untersuchungen zu diesem Thema sind rar gesät, demzufolge ist es uns schwer gefallen, ein zusammenhängendes Set von entsprechenden Daten zusammenzustellen. Wir begreifen die Ergebnisse unserer Untersuchungen deshalb weniger als statistisch verläßlich getestete Aussagen, sondern vor allem als erste Schritte einer gründlicheren Untersuchung.

B. Länderstudien

1. Die Tschechische Republik

1.1. Der Arbeitsmarkt in der Tschechischen Republik

Mit der "samtenen" Revolution im Dezember 1989 endete in der damaligen CSSR, neben der politischen Unfreiheit, auch das System der sozialistischen Wirtschaftsplanung. Das schon vielzitierte *Dilemma der Gleichzeitigkeit* (vgl. Offe 1994: Kap. 4) verschonte natürlich auch die Tschechoslowakei nicht. Auch galt, daß sich die wirtschaftliche Transformation hin zu einer freien Marktwirtschaft weitaus schwieriger gestaltete, als die Implementierung politisch-pluralistischer Strukturen. Im Frühjahr 1990 wurden die ersten Schritte zur Transformation der Wirtschaftsordnung eingeleitet. Diese umfaßten u.a. die Freigabe der Preise in bestimmten Einzelbereichen, Liberalisierung der Joint-Venture-Bestimmungen und die Öffnung der Märkte für private Firmengründungen. In den Monaten darauf folgten die Vorbereitungen zu umfassenden ordnungspolitischen Maßnahmen, die in einem *Szenario für radikale Wirtschaftsreformen* formuliert und Ende August 1990 verabschiedet wurden. In allen entscheidenden Fragen haben sich die liberalen Marktwirtschaftler um Václav Klaus durchgesetzt. Zu den Grundpfeilern des Szenarios gehörten vor allem die Freigabe der Preise für die überwiegende Zahl der Güter und Dienstleistungen, die Entstaatlichung der Unternehmen und der damit verbundene Aufbau eines dominierenden Privatsektors. Im außenwirtschaftlichen Bereich die Liberalisierung des Außenhandels und der Devisenwirtschaft, und im makroökonomischen Bereich eine stabilitätsorientierte Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik, eine auf sozialen Konsens ausgerichtete Beschäftigungs- und Sozialpolitik sowie eine ökologisch orientierte Strukturpolitik (Kosta 1996: 150). Mit dem 1. Januar 1991 wurde zudem die Teilkonvertibilität der Krone eingeführt. Im gleichen Jahr begann man mit der Durchführung der "kleinen" Privatisierung, in der hauptsächlich meist von Kommunal- und Regionalämtern verwaltete Kleinunternehmen des Einzelhandels, des Gastgewerbes, des Reparaturwesens etc. in öffentlichen Versteigerungen an Privatunternehmer veräußert wurden. 1992 wurde die "große" Privatisierung gestartet, die größtenteils mittels der "Voucher- bzw. Kupon-Methode" durchgeführt wurde. Am Ende dieser ersten Welle 1993 waren mehr als 95% der Aktien an Kleinaktionäre oder Investmentfonds verkauft worden. Die zweite Welle begann 1994. Nach der Durchführung dieser zwei Privatisierungswellen, betrug der Anteil des nichtstaatlichen Sektors am BIP 1994 56,3% (Nesporova 1997: 5O). Die Umstrukturierung der Wirtschaft verlief bis zum Jahre 1995 ohne wesentliche Störungen in einer volkswirtschaftlichen Stabilität ab. Natürlich gab es in der tschechischen Wirtschaftsentwicklung die *typischen* Kennziffern, wie zum Beispiel der Rückgang des BIP, sowie einen Produktionsrückgang in Industrie und der

Landwirtschaft. Mit dem Produktionsrückgang und gleichzeitiger Preisfreigabe stiegen so die Verbraucherpreise 1991 um 57% im Vergleich zum Vorjahr und 1993 um 20% im Vergleich zum Jahr 1992 (Horálek 1998: 7). Die verdeckten ökonomischen Aktivitäten in der "Grau"- bzw. "Schwarz"-Zone werden seit 1992 auf 15% des BIP geschätzt. Der Anteil der darin Beschäftigten beläuft sich auf ca. 250.000 Personen. Das entspricht 5% der offiziell erfaßten Erwerbspersonen. Im Jahre 1996 entstand ein volkswirtschaftliches Ungleichgewicht, das in den Jahren 1997 und 1998 in einen wirtschaftlichen Rückgang umschlug (Horálek 1998: 5).

In der Zeit von 1991 - 1996 sind in der Beschäftigungsstruktur erhebliche Veränderungen eingetreten. So stieg die Zahl der Personen im produktiven Alter, die Quote der erwerbstätigen Frauen ist gesunken und seit dem Jahre 1994 stieg wieder die Zahl der Arbeitnehmer. Den Arbeitsplatz und den Beruf hat fast die Hälfte aller Arbeitnehmer gewechselt. Mehr als 2 Millionen Menschen haben einen neuen Arbeitsplatz mit Hilfe der neuentstandenen Arbeitsämter gefunden (Horalek 1998; siehe auch Schaubild S.22). Die Beschäftigung im Dienstleistungssektor ist schnell angestiegen und macht fast 55% von der Gesamtzahl der Arbeitnehmer aus. In den meisten Großbetrieben ist die Beschäftigung stark zurückgegangen, und es entstand ein neuer Sektor mit kleinen und mittleren Firmen, in denen rund eine 3/4 Million Personen beschäftigt sind. Die tschechische Beschäftigung weist eine niedrige Flexibilität der Arbeitszeit aus. Die flexiblen Arbeitszeitmodelle werden nur sporadisch angewendet. Die Beschäftigung im tertiären Sektor wird in den künftigen Jahren, so Horálek eher einen Charakter einer weiteren Strukturänderung haben, als daß es sich um einen Gesamtanstieg handeln würde. Die Investitionsschwäche aus den ersten Transformationsjahren und die Ausrichtung auf neue, arbeitsintensive Produkte (z.B. Wohnungssanierung) wird die Beschäftigungsquote in den sogenannten marktkonformen Dienstleistungen sowie im Bauwesen erhöhen. Die Beschäftigungsquote im primären Sektor (Land- und Forstwirtschaft) kann man als stabilisiert erachten (siehe Schaubild S.23).

Auf dem tschechischen Arbeitsmarkt überwiegt deutlich die Arbeitseinwanderung aus einigen Ländern mit niedrigerem ökonomischen Niveau, wie z.B. Ukraine, Bulgarien, Rumänien, Vietnam oder Weißrußland über der Arbeitsauswanderung in die entwickelten Staaten, vor allem nach Deutschland und Österreich. Parallel zu diesem Transfer betreten einige Expertengruppen aus ökonomisch starken Ländern (Deutschland, USA, Großbritannien, Frankreich) den tschechischen Arbeitsmarkt. Auf dem Arbeitsmarkt in der Tschechischen Republik ist weiterhin und in der letzten Zeit immer stärker mit der Arbeitskraft aus der Slowakei und Polen zu rechnen, wo mit dem Verdienstmotiv auch die Tradition, und der von der eigenen Arbeitslosigkeit ausgeübte Druck einhergehen. Die legale Beschäftigung der ausländischen Staatsbürger auf dem tschechischen Arbeitsmarkt hat mehrere Formen:

a) eine Beschäftigung aufgrund einer Arbeitserlaubnis,
b) eine Beschäftigung der Staatsbürger der Slowakischen Republik, die keine Arbeitserlaubnis erfordert,
c) eine selbständige Erwerbstätigkeit aufgrund eines Gewerbescheines.

Zum 31.12.1997 betrug die Anzahl der Ausländer ca. 194.000 Personen, das sind 3,7% der Erwerbstätigen in der Tschechischen Republik, davon sind
- mehr als 61.000 Personen aufgrund einer Arbeitserlaubnis beschäftigt,
- ungefähr 70000 Beschäftigte Staatsbürger der slowakischen Republik und
- fast 63000 aufgrund einer selbständigen Tätigkeit registriert. (vgl. Horálek 1998:19)

Die meisten Ausländer stammten 1997 aus der Slowakischen Republik (7O000), danach folgten die Ukraine (34000), Vietnam (25000) und Polen (15000).

Die offene Arbeitslosigkeit tauchte in der Tschechoslowakei erst im Verlaufe des Jahres 1991 auf, also mit Beginn der Durchführung der grundlegenden Wirtschaftsreformen. Bereits zu diesem Zeitpunkt zeigte sich in der Arbeitslosenquote ein gravierender Unterschied zwischen den beiden Teilrepubliken. So betrug die Arbeitslosenrate im tschechischen Teil Ende 1991 4,13%, im slowakischen Teil jedoch 11,82%. Diese Differenz in der Arbeitslosenquote blieb in den nachfolgenden Jahren in etwa konstant. Der hauptsächliche Grund hierfür liegt in der unterschiedlichen industriellen Entwicklung. Während Böhmen und Mähren bereits im 19. und 20. Jahrhundert sich in die Reihe der industrialisierten Staaten einreihen konnte, war die Slowakei bis zum ersten Weltkrieg ein Agrarstaat. Erst während der sozialistischen Ära kam es im slowakischen Landesteil zu einer nachhaltigen Industrialisierung. Hinsichtlich der Branchenstruktur hatte die Slowakei den tschechischen Landesteil 1991 eingeholt. Jedoch vollzog sich dieser Modernisierungsprozeß in der Gestalt, daß verhältnismäßig große Betriebe in kleineren Siedlungsgebieten entstanden und sie dort, aufgrund ihres Beschäftigungsangebots eine sehr dominante Stellung innehatten. Bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten während des Umstrukturierungsprozesses wirkte sich dies natürlich sofort sehr extrem auf die Regionen aus. Außerdem war die slowakische Industrie sehr einseitig auf die Schwerindustrie ausgerichtet und hatte im Vergleich zur tschechischen Industrie einen sehr hohen Anteil von Halbfabrikaten, also von Produkten die oft keine höherwertige Arbeitsbehandlung aufwiesen. Warum die Arbeitslosenquote in der Tschechischen Republik, zumindest bis Ende 1997 (5,2%), in der bisherigen Transformationsperiode auf einem relativ niedrigen Niveau war, ist laut Horálek auf mehrere Ursachen zurückzuführen: Der wichtigste Faktor war, daß die sogenannte kleine Privatisierung der großen vorausgegangen war. An die 750.000 Arbeitnehmer haben so die großen Betrieben ein bis zwei Jahre vor deren Privatisierung, was ja dann im Rahmen der Restrukturierung in vielen Fällen zu Entlassungen führte, verlassen und konnten

so im bereits existierenden privaten Sektor eine Beschäftigung finden. Ferner werden noch verschiedene *historische* Voraussetzungen für die niedrige Arbeitslosenrate für die Anfangsphase der Transformation angeführt. So verfügte der tschechische Arbeitsmarkt über gut ausgebildete und qualifizierte Arbeitnehmer, eine große Anzahl von Menschen, die sozusagen "mehrere Handwerke" beherrschten, welche in der Vergangenheit für fehlende Dienstleistungen oder für den Nebenverdienst notwendig waren, sowie eine Überbeschäftigung in den großen Industriebetrieben und eine entsprechende Unterbeschäftigung im Dienstleistungssektor, welcher dann imstande war freigesetzte Arbeitskräfte sofort oder auch durch Umschulungen etc. aufzunehmen. Auch hat man in der Tschechischen Republik versucht das hohe Angebot von Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt zu reduzieren. So wurde zum Beispiel der Mutterschutzurlaub auf 3 Jahre verlängert und eine Frührente eingeführt (2 Jahre vor dem gesetzlichen Rentenalter; siehe Schaubild S.22).

In der Arbeitslosenstruktur zeigt sich folgendes Bild: So sind von der Arbeitslosigkeit mehr Frauen als Männer betroffen. Der Anteil der Frauen an den Arbeitslosen bewegte sich im Zeitraum 1991 - 1997 ständig zwischen 57 - 60%. Noch schwieriger ist die Situation für Frauen mit Kleinkindern. Zu den weiteren "Problemgruppen" gehören Personen mit niedriger Qualifikation, gesundheitlich benachteiligte Personen und junge Leute ohne Berufserfahrung. Die Anzahl der arbeitslosen Schulabsolventen erreichte Mitte 1998 41.000 Personen, was einen deutlichen Anstieg gegenüber den Vorjahren ausmacht. An der gesamten Arbeitslosigkeit beteiligt sich diese Gruppe mit 14%. Konkret sieht der Anstieg der arbeitslosen Schulabgänger wie folgt aus: Waren im Jahre 1993 "lediglich" knapp 7000 (Stand immer zum April des angegebenen Jahres) Schulabgänger bei den Arbeitsämtern registriert, so erhöhte sich die Zahl im Jahre 1995 auf 15000, 1997 dann auf etwas über 22000 und erreichte im April 1999 die Zahl von 59318 als arbeitslos registrierte Schulabgänger. Nach Schätzungen des Arbeitsministeriums wird sich diese Zahl zum Herbst 1999, also mit den "neuen" Schulabgängern auf etwa 120000 erhöhen (Lidové noviny 14. Juni 1999: 1 u. 13). Die Hochschulabsolventen weisen eine sehr niedrige Arbeitslosenquote aus. Die Struktur der Arbeitsuchenden nach der erreichten Bildung zeigt, daß die Arbeitslosen mit niedrigerem Bildungsniveau überwiegen. Der Anteil der Personen mit Grundschulbildung und der Ausgebildeten ohne Abitur bewegt sich zwischen 75 - 80% an der Gesamtzahl der Arbeitsuchenden (siehe Schaubild S.24).

Betrachtet man die Altersstruktur, dann stellt man fest, daß das Hauptproblem die Beschäftigungslosigkeit der jungen Menschen darstellt. Ungefähr 40% aller registrierten Arbeitslosen ist unter 30 Jahre. In der Altersgruppe bis 19 Jahre gibt es langfristig die höchste Arbeitslosenquote, da sie für die Arbeitgeber oft wenig effektiv sind. Einflüsse wie bevorstehender Militärdienst oder eventueller Mutterschaftsurlaub spielen eine mitentscheidende Rolle (Horálek 1998:46; siehe Schaubild S.25)

Bei der Dauer der Arbeitslosigkeit hat sich die Langzeitarbeitslosigkeit, also länger als ein Jahr, zu einem schwerwiegenden Problem entwickelt. Ende 1997 gehörten zu dieser Gruppe 52.600 Personen. Laut empirischen Untersuchungen handelt es sich hierbei vor allem um Frauen mit Kleinkindern und alleinstehende Männer mittleren Alters. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen erhöhte sich im Laufe des Jahres 1994 um 6%, während des Jahres 1995 um weitere 3%. Ende 1996 und auch im Jahre 1997 setzte eine kleine Verbesserung ein. Nichtsdestoweniger ist ein Fünftel der Arbeitslosen, mehr Frauen als Männer, von der Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Von der kurzfristigen Arbeitslosigkeit (bis 3 Monate) sind ca. 40% der Arbeitsuchenden, hier wiederum mehr Männer als Frauen, betroffen. Von dem Verlauf der registrierten Arbeitslosigkeit kann die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit abgeleitet werden. Sie betrug in den Jahren 1992 - 1993 20 Wochen. Seit 1994 wuchs die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit von 22,5 Wochen auf 25 Wochen im Jahre 1997 an (siehe Schaubild S.26).

Von den insgesamt registrierten Arbeitslosen bezogen Ende 1991 72% eine Arbeitslosenunterstützung, Ende 1992 waren es nur noch 46,2%. Der Rückgang ist auf die Änderung der Rechtsvorschriften zurückzuführen. Die Arbeitslosenunterstützung wird jetzt nach den neuen Vorschriften nur demjenigen gewährt, der seine Arbeit verloren hat. Und nicht Personen die Interesse an einer Beschäftigung bekunden. Die Bezugsdauer für die Arbeitslosenunterstützung wurde von 12 Monaten auf 6 Monate verkürzt. Die untere Grenze der Unterstützung ist aufgehoben und eine Obergrenze eingeführt worden. Im Juni 1998 bezogen 45,5% eine Arbeitslosenunterstützung. Die Arbeitslosenunterstützung wird nach den folgenden Regeln aus dem Jahre 1998 gewährt:

- Der Bezugsberechtigte muß in den letzten 3 Jahren mindestens 12 Monate beschäftigt sein. Als Beschäftigung gilt auch das Studium, der Militärdienst oder die Erziehungszeit für Kinder bis zum dritten Lebensalter.
- Die Unterstützung wird 6 Monate gewährt. In den ersten 3 Monaten sind dies 5O%, in den zweiten 3 Monaten 4O% des Nettoeinkommens. Die maximale Höhe der Arbeitslosenunterstützung darf das 1,5-fache des Lebensminimums (343O,-Kc) nicht übersteigen.
- Während der Umschulungsphase beträgt die Unterstützung 6O%, maximal jedoch das 1,5-fache des Lebensminimums.

Die Arbeitslosenstatistiken weisen in der regionalen Arbeitslosigkeit signifikante Unterschiede auf. Eine hohe Arbeitslosigkeit herrscht vor allem in Kreisen mit einem Rückgang der Beschäftigung in der Bergbauindustrie sowie der Schwerindustrie und weiter in Kreisen mit überwiegend landwirtschaftlicher Produktion. Zu den fünf problematischsten Kreisen gehören vier nordböhmische (Most, Chomutov, Teplice und Louny) und ein nordmährischer Landkreis

(Karviná). Zum 30. Juni 1998 betrug die Arbeitslosenquote zwischen 10,8% in Teplice und 13,6% in Most (podrobná analýza 1998:18).

Die Situation auf dem tschechischen Arbeitsmarkt Ende 1998 läßt sich wie folgt skizzieren. Die von 5,2% (Ende 1997) auf über 7,5% angestiegene Arbeitslosigkeit Ende 1998 hat sich zu einem gravierenden innenpolitischen Problem entwickelt, das angesichts der andauernden wirtschaftlichen Rezession vorläufig nicht gelöst werden kann. Besonders betroffen sind Geringqualifizierte, junge Leute ohne Berufserfahrung, gesundheitlich Beeinträchtigte und Behinderte. Der von der neuen sozialdemokratischen Regierung angekündigte "nationale Aktionsplan zur Beschäftigung" kommt nur langsam voran.

1.2. Die AAMP in der Tschechischen Republik

1.2.1. Grundlagen der AMP

Bereits im Jahre 1990 formulierte die neue Föderalregierung der CSFR eine erste Konzeption für die Arbeitsmarktpolitik. Als Grundlage dienten hierfür vor allem zwei Grundszenarien. Zum einen das *ökonomische Szenario* und zum zweiten das *Szenario sozialer Reformen*. Das *ökonomische Szenario* wurde Ende 1990 vom Parlament verabschiedet; das *Szenario sozialer Reformen* allerdings nicht. Im gleichen Jahr bereitete das föderale Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten ein Konzept für die Schaffung eines Arbeitsmarktes vor. Diesem Entwurf lagen wiederum die beiden oben erwähnten Szenarien zugrunde. Das erklärte Ziel dieser staatlichen Arbeitsmarkt- bzw. Beschäftigungspolitik war "die Erlangung einer vollen, produktiven und frei gewählten Beschäftigung bei niedriger Inflation"(Homola 1998: 3). Zwei Maßnahmentypen sollten den Arbeitsmarkt regulieren: 1) makroregulierende Maßnahmen, wie Wachstumspolitik, Fiskal- und Geldpolitik, Struktur-, Einkommens- und Sozialpolitik sowie Maßnahmen zur Regulierung der Arbeitszeit. 2) Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, wie (aktive) Schaffung von gesellschaftlich-zweckdienlichen Arbeitsstellen (im englischen Sprachgebrauch Socially Purposeful Jobs - SPJ), öffentlich-nützlichen Stellen (Publicly Useful Jobs - PUJ), Requalifizierungsmaßnahmen und (passive) Möglichkeiten der Beratung und Gewährung von finanziellen Unterstützungen (vgl. Homola 1998: 4).

Ein weiteres wichtiges Dokument zur Schaffung der Arbeitsmarktpolitik waren die *Grundzüge einer Beschäftigungsstrategie für die Zeit von 1990-1992*, erstellt in der zweiten Jahreshälfte 1990. Arbeitsmarktpolitik wird hier definiert als Bestandteil von Wirtschafts- und Sozialpolitik und ihre Aufgage ist "die Garantierung des Rechts auf Arbeit aller Bürger, welche das Interesse haben zu arbeiten" (ebd. 4). Um dieses Ziel erreichen zu können wurden in dieser Phase folgende Punkte angestrebt:

- die institutionelle und rechtliche Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik
- die Förderung des Gleichgewichts von Angebot und Nachfrage nach Arbeit
- eine Minimalisierung der Arbeitslosigkeit
- der Aufbau eines sozialen Netzes
- das Erreichen von Voraussetzungen zur Stärkung des Wirtschaftswachstums.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Feststellung, daß die Arbeitsmarktpolitik das Ergebnis gemeinsamer Bestrebungen von Staat, Arbeitgebern und Gewerkschaften sein soll. Dazu wurde im Jahre 1990 der *Rat für wirtschaftliche und soziale Verständigung,* bestehend aus 7 Ministern, 7 Vertretern der neuen Arbeitgeberorganisationen und 7 Vertretern der neuen, demokratisch gewählten Gewerkschaften, gebildet. Mit dem Antritt der neuen Regierung unter Premierminister Václav Klaus im Juni 1992 ist allerdings eine Veränderung gegenüber den Gewerkschaften eingetreten. Man wollte bei wichtigen Fragen den Einfluß der Gewerkschaften eingrenzen, um die Wirtschaftspolitik der Regierung besser durchsetzen zu können. Erst im Laufe des ersten Halbjahres 1997, unter dem Einfluß einer sich verschlechternden Wirtschaftsentwicklung, erwog die Regierung wieder eine Belebung des sozialen Dialogs mit den Gewerkschaften und auch den Arbeitgeberverbänden (Homola 1998: 8).

1.2.2. Der institutionelle Rahmen der AAMP

In der Zeit von 1990-1992 existierten in der CSFR auf übergeordneter Ebene zwei Institutionen, welche für die Arbeitsmarktpolitik verantwortlich waren. Auf der gesamtstaatlichen Ebene war dies das *föderale Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten* (Ministry of Labour and Social Affairs - MoL) und in den beiden Teilrepubliken das jeweils nationale Ministerium. Im Jahre 1991 wurde die *Behörde für Beschäftigungsdienste* (Employment Services Department - ESD) geschaffen. Diese Behörde war eine Stabsabteilung des nationalen Arbeitsministeriums und somit in das Ministerium integriert. Nach der Auflösung der CSFR zum 1.1.1993 fiel verständlicherweise das föderale Arbeitsministerium weg und die Hauptverantwortung für die Arbeitsmarktpolitik wechselte auf die nationalen Arbeitsministerium der nun souveränen Republiken über. Auf untergeordneter Ebene operieren 77 regionale bzw. lokale Arbeitsämter (District Labour Offices - DLO). Das ESD in Prag "verwaltet" die DLO`s und ist mit circa 65 Angestellten " a remarkably small overhead organisation which represents only 15-20 per cent of the total in Japan, Norway the Netherlands and the United Kingdom" (Terrell 1996: 186). Das erste Arbeitsamt begann seine Tätigkeit am 10. September 1990 in Kladno und bis Ende November des gleichen Jahres waren in allen 76 Kreisen der Tschechischen Republik Arbeitsämter eingerichtet. Zum 1.1.1996 kam ein weiteres Arbeitsamt im neuentstandenen Kreis Jeseník hinzu, so daß die Zahl der Arbeitsämter auf 77 stieg. Hinzu kommen noch 157 Zweigstellen (Sluzby 1996: 7). Die Arbeitsbelastung, gemessen am Verhältnis eines Arbeitsuchenden auf einen Angestellten entspricht einem ähnlichem

Verhältnis wie in Belgien oder Deutschland. Im Jahre 1991 entfielen ca. 50 Arbeitslose auf einen Angestellten, 1992 war das Verhältnis 39:1, 1993 26:1 und 1994 mußte sich ein Angestellter um 38 Arbeitslose kümmern. Im Jahre 1993 war zum Beispiel das Zahlenverhältnis in der Nachbarrepublik Slowakei 320:1 (Terrell 1996: 186). Bei Homola (1998: 13) beträgt das Verhältnis für das Jahr 1996 42:1.

Die rechtliche Grundlage für die Durchführung von aktiven und passiven arbeitspolitischen Maßnahmen stellt des Beschäftigungsgesetz Nr. 1/91 dar, welches am 1. Februar 1991 in Kraft trat. Die Aufgabenverteilung zwischen übergeordneter und untergeordneter Ebene ist so geregelt, daß die Behörde für Beschäftigungsdienste (ESD) neben der ständigen Beobachtung und Analyse des Arbeitsmarktes Konzepte für die Implementierung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen entwirft. Auch die Zuweisung der finanziellen Mittel für die lokalen Arbeitsämter fällt in den Zuständigkeitsbereich des ESD. Die einzelnen Arbeitsämter werden von der ESD kontrolliert. Die Arbeitsämter hingegen sind für die direkte Betreuung der Arbeitslosen verantwortlich. Dazu gehört neben der Vermittlung von Stellen sowie der Beratung und Information der Arbeitslosen die Durchführung von aktiven Maßnahmen vor Ort. Auch sind die Arbeitsämter für die Auszahlung der Arbeitslosenunterstützung zuständig. Darüber hinaus sind die Ämter angewiesen, aufgrund ihrer eigenen Erfahrungen Vorschläge bezüglich einzelner Maßnahmen an die nationale Behörde weiterzugeben. Schulte kommt zu dem Ergebnis, "daß durch die beschriebenen Maßnahmen eine effiziente Arbeitsverwaltung in der Tschechischen Republik entstanden ist. In kürzester Zeit ist es gelungen, ein flächendeckendes Netz von Arbeitsämtern zu installieren" (Schulte 1996: 133).

1.2.3 Die Finanzierung der AAMP

Bis 1993 wurde die aktive und passive Arbeitsmarktpolitik ausschließlich aus dem Staatshaushalt finanziert, wobei die Entscheidung, sowohl über die Höhe der Gelder als auch über die Aufteilung der Mittel auf aktive und passive Maßnahmen in dem tripartistischen Gremium, bestehend aus der Regierung, dem Gewerkschaftsdachverband und den Arbeitgeberverbänden, getroffen wurde. Die Beschlüsse dieses Gremiums berücksichtigten dabei die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und waren für ein Jahr bindend. Mit der Souveränität der Tschechischen Republik und der Einführung eines neuen Steuersystems 1993 hat sich auch die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik geändert. Sie trägt seitdem die Züge eines Versicherungssystems und wird durch Beiträge von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Selbständigen finanziert. Der Steuersatz beträgt für Arbeitgeber 3% der Lohnsumme, für Arbeitnehmer 1% des Bruttoeinkommens (zusammen 4%) und Selbständige zahlen (ebenfalls) 4% ihres Vorsteuereinkommens (Schulte 1996: 175). Wegen der niedrigen Arbeitslosigkeit und der damit verbundenen Abnahme von Finanzmitteln für die Arbeitsmarktpolitik, reduzierte sich der allgemeine Beitragssatz 1994 um 1% auf 3%. Aus politischen und ökonomischen Gründen

erhöhte sich der Beitragssatz 1996 wieder um 0,2% - Punkte auf 3,2% (Homola 1998:13). Die Finanzierung sowohl der aktiven als auch der passiven Arbeitsmarktpolitik erfolgt aus einem gemeinsamen Topf.

Folgende Tabelle gibt für die Zeit von 1991-1997 einen Überblick über die Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik, gemessen am Anteil (%) des BIP.

	91	92	93	94	95	96	97
AAMP	O,1O	O,21	O,O9	O,O7	O,O5	O,O4	O,O4
PAMP	O,23	O,18	O,16	O,18	O,14	O,14	O,21
Gesamt	O,33	O,39	O,25	O,25	O,19	O,18	O,25
X	3O,3	54,O	36,O	28,O	26,3	22,2	16,O

X= Gewichtung aktiver Maßnahmen innerhalb der AMP in %

(Quelle: OECD 1998)

In absoluten Zahlen waren die Ausgaben (in 1OOO CK) für die Arbeitsmarktpolitik in den Jahren von 1991-1994 wie folgt:

	91	92	93	94
AAMP	772995	1721676	7582O8	727559
PAMP	1677272	1423352	1416669	1844264
X	31,5	54,7	34,9	28,3

X= Gewichtung der finanziellen Mittel innerhalb der AMP in %

(Quelle: Nesporova, Uldrichova 1997)

Aus den beiden Tabellen geht hervor, daß die höchste Kennzahl für das Jahr 1992 festzustellen ist. Einerseits versuchte Tschechien, ebenso wie die Slowakei, aus dem noch föderalen Budget möglichst viele Geldmittel zu bekommen und zum zweiten wurde die Anspruchsdauer für die Arbeitslosenunterstützung von einem Jahr auf ein halbes Jahr (ab 1993) reduziert. In der Tschechischen Republik kam es nach 1992 zu einem Absinken der Finanzmittel für die Arbeitsmarktpolitik, was einerseits auf die relativ niedrige Arbeitslosenrate, aber vor allem auf die Umstellung des Finanzierungssystems zurückzuführen ist. Auch kam es zu einer Abnahme der Aufwendungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik, welche im Verhältnis zur passiven Arbeitsmarktpolitik 1996 nur noch 16% ausmachte.

1.2.4. Die Programme der AAMP

Das Beschäftigungsgesetz vom Dezember 1990 weist dem Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten die Verantwortung zu für "the implementing the state emplovment policy (...) to propose measures to influence the supply and demand of labour and to create harmony between resources and needs for the labour force on the nationwide scale" (Terell 1996: 184).

Fünf Typen von Maßnahmen wurden entwickelt, um Arbeitslosen zu helfen wieder in den Arbeitsmarkt zurückzufinden. Es handelt sich dabei um:

- sozial wertvolle Arbeitsstellen bzw. socially purposeful jobs (SPJ)
- öffentlich nützliche Arbeitsstellen bzw. publicly useful jobs (PUJ)
- Maßnahmen für Schulabgänger
- Maßnahmen zur Requalifizierung
- Maßnahmen für Behinderte und benachteiligte Menschen

Im folgende möchte ich mich auf die wichtigsten Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik konzentrieren.

1.2.4.1. Das SPJ-Programm

a) Unterstützungen zwecks Arbeitsplatzschaffung

In der Tschechischen Republik können Unternehmen seit 1991 Fördergelder von den Arbeitsämtern in Anspruch nehmen, wenn sie damit Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose schaffen. Die Unternehmen müssen zuerst bei den zuständigen Arbeitsämtern Informationen über die Art der zu fördernden Beschäftigung sowie über die Anzahl der geplanten Beschäftigungsverhältnisse einreichen. Vor diesem Hintergrund entscheiden dann die Arbeitsämter, ob und in welcher Höhe die Pläne des Unternehmens gefördert werden. Zur Zeit (Stand 1998) beträgt die Maximalhöhe der Subvention für die Errichtung eines Arbeitsplatzes 80.000 Kc und kann maximal zwei Jahre laufen. Es gibt drei Verwendungsmöglichkeiten: Entweder erhält das Unternehmen Kredite oder die Zinszahlungen für laufende Kredite werden von den Arbeitsämtern übernommen. Am häufigsten findet die Förderung in Form einer Subvention des Lohnes für die Arbeitnehmer statt. Mit dem SPJ-Programm soll insbesondere eine Förderung von Problemgruppen (jugendliche Arbeitslose, Schulabgänger oder Behinderte) am Arbeitsmarkt erreicht werden. Schafft ein Unternehmen für Arbeitslose aus diesen Problemgruppen eine Beschäftigungsmöglichkeit, so wird dies von den Arbeitsämtern *wohlwollend geprüft und großzügig gehandhabt*. Das Unternehmen hat sich im Gegenzug dazu zu verpflichten, daß der Beschäftigte an Weiterbildungskursen teilnimmt. Damit soll verhindert werden, daß Unternehmen jugendliche Arbeitslose oder Schulabgänger einstellen, um dann

niedrigqualifizierte Arbeiten ausführen zu lassen und so ein Qualifizierungseffekt nicht erreicht wird. Da über 80% dieser Beschäftigungsförderung in die Privatwirtschaft fließen, wird durch dieses Programm in erster Linie der private Sektor gestärkt.

b) Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen
Seit 1992 gibt es in der Tschechischen Republik ein komplettes Programm zur Förderung von kleinen und mittelständischen Betrieben. Den Ursprung dieses Programms stellen die 1991 für arbeitslose Existenzgründer eingeführten zinslose Kredite sowie Abschreibungs- und Steuererleichterungen dar. Durch verschiedene Änderungen und Ergänzungen ist aus dieser ursprünglichen Einzelmaßnahme ein dreistufiges Programm geworden, das über eine reine Förderung von Existenzgründungen hinausgeht. Es gibt drei Förderungsarten:

Das *START*-Programm sieht die Förderung von arbeitslosen Existenzgründern vor. Die bis 1992 übliche Förderung in Form von zinslosen Krediten wurde abgeschafft. Inzwischen findet die Förderung über Zuschüsse für Zinszahlungen oder Investitionen statt. Auch liegt die Verantwortung für die Existenzgründungshilfen nicht mehr allein bei den Arbeitsämtern. Mit der *Czech Moravian Guarantee and Development Bank* existiert eine Bank, die Existenzgründer betreut und diese auch mit Bankbürgschaften unterstützt.

Das *DEVELOPMENT*-Programm ist auf die Beratung und Schulung von kleinen und mittelständischen Unternehmen ausgerichtet. Eine effiziente Beratung soll durch ein Netzwerk von Beratungseinrichtungen gewährleistet werden.

Das *REGION*-Programm fördert speziell kleine und mittelständische Unternehmen in ökonomisch bzw. sozial besonders problematischen Regionen.

Diese Programme werden einer jährlichen Bewertung unterzogen und auf ihre Effizienz hin überprüft. So wurde z. B. das *PATENT*-Programm, welches eine wissenschaftliche und technologische Unterstützung von kleinen Betrieben zum Inhalt hatte, abgeschafft.

1.2.4.2. Das PUJ-Programm

Die Maßnahmen in diesem Programm entsprechen den bei uns bekannten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). In erster Linie ist dieses Programm für Arbeitslose bestimmt, die schwer in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren sind. Mit einer solchen Beschäftigungsform soll verhindert werden, daß der Kontakt zur Arbeitswelt vollständig abreißt. Hauptsächlich wird registrierten Langzeitarbeitslosen die Teilnahme an diesen Programmen angeboten. Diese Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden meistens von den Kommunen organisiert und können maximal zwölf Monate durchgeführt werden. Die Finanzierung ist derart geregelt, daß die

Kommunen den aufgewendeten Lohn durch die Arbeitsämter ersetzt bekommen. Weitere im Rahmen der Maßnahme anfallenden Kosten müssen die Kommunen selbst tragen. Die (bekannten) Probleme bei der Durchführung von ABM bestehen in der Motivation Arbeitsloser für die Teilnahme an solchen Maßnahmen. Neben den oft geringen Anforderungen für solche Tätigkeiten (wie z.B. die Pflege von Grünanlagen), ist auch die niedrige Entlohnung ein Hauptgrund für dieses Motivationsproblem. Auch neigen die Kommunen dazu, aus Kosteneinsparungsgründen notwendige Arbeiten über ABM-Mittel zu finanzieren. Die Folge solcher Praktiken ist dann die Kollision mit dem "normalen " ersten Arbeitsmarkt.

1.2.4.3. Das Requalifizierungsprogramm

Qualifizierungsprogramme werden von den Arbeitsämtern organisiert und durchgeführt. Die Programme müssen sich an den Richtlinien des Arbeitsamtes orientieren. Die Arbeitsämter haben die Möglichkeit mit Hilfe von Weiterbildungsprogrammen auf spezifische Nachfrageüberhänge am Arbeitsmarkt zu reagieren, um so gezielt die offen gemeldeten Stellen zu besetzen. Desweiteren können sie auch allgemeine Fortbildungsprogramme durchführen, die eine Reintegration der Teilnehmer in den Arbeitsmarkt erleichtern. Vor allem werden im Rahmen dieser Programme Umschulungen in Bereichen angeboten, die für Arbeitsmärkte sozialistischer Prägung keine Bedeutung hatten, wie z.B. Rechnungswesen, Finanzdienstleistungen oder Marketing. Diese Maßnahmen werden entweder von eigenen Schulungszentren oder durch verschiedene private sowie öffentliche Fremdanbieter durchgeführt. Die Qualifizierungspolitik erschöpft sich aber nicht nur in der Weiterbildung arbeitsloser Personen. Die Schulungszentren können auch von privaten Unternehmen genutzt werden, um z.B. im Rahmen von Umstrukturierungsprozessen ihre Arbeitnehmer neu bzw. weiterzuqualifizieren. Arbeitslose Teilnehmer an den Qualifizierungsprogrammen bekommen von den Arbeitsämtern 70% ihres letzten Erwerbseinkommens. War ein Teilnehmer zuvor nicht beschäftigt erhält er 70% des Mindestlohns. Werden Teilnehmer direkt von den Unternehmen geschickt, müssen die Unternehmen für die Weiterbildungskosten aufkommen.

Nachfolgende Tabelle vermittelt einen Überblick über die Anzahl der Teilnehmer an den einzelnen Programmen der AAMP. (in 1OOO Personen)

	91	92	93	94	95	96	97
SPJ	33.7	7O,2	75,9	44,4	25,O	27,1	13,5
PUJ	6,2	5,7	3.2	3,1	3,3	4,7	7,O
Retraining	4,3	3,7	3,3	3,O	2,4	2,4	1,5

(Quelle: OECD 1998)

1.2.4.4. Einschätzung der Effizienz der AAMP

Wie in den anderen Visegrad-Staaten kommen auch in der Tschechischen Republik im wesentlichen die gleichen aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zum Einsatz. (Schulte 1996: 190) erkennt jedoch einen Unterschied in der Ausgestaltung der Programme. Dies gilt in erster Linie für die Qualifizierungsprogramme. Hier ist die Weiterbildungspolitik sehr variabel. So werden sowohl in Schulungszentren, als auch direkt in Unternehmen Weiterbildungskurse durchgeführt. Auch ist es sinnvoll, daß beschäftigte Personen an solchen Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen können. So wird von vornherein Arbeitslosigkeit verhindert und nicht erst eingegriffen, wenn die Arbeitslosigkeit bereits eingetreten ist. Der selbe Autor weist an gleicher Stelle aber auch auf die Problematik der Mitnahmeeffekte bei Lohnsubventionen hin. Schulte bewertet die AAMP für seinen Beobachtungszeitraum von 199O-1994 positiv. Er weist aber auch auf das gute wirtschaftliche Umfeld während dieser Zeit hin. Eine Bewertung der AAMP ist aber prinzipiell schwierig, da auch in den veröffentlichten Publikationen nur spärlich Stellungnahmen dazu zu finden sind. Nesporova/Uldrichova merken dazu lapidar an: "There is no systematic analysis of the effectiveness of labour market programmes" (1997: 68). Eine indirekte Kosten-Nutzen-Analyse kann zwar gemacht werden auf Grundlage von Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitstrends auf dem Gesamtniveau und in den Regionen, und bei Vergleichen der Anzahl der geschaffenen Arbeitsstellen (oder der Personen, die an Maßnahmen teilgenommen haben) im Rahmen der einzelnen Programme mit den Kosten dieser Programme (und der Eingliederungsrate in den ersten Arbeitsmarkt der Teilnehmer). Jedoch haben solche Vergleiche von Kosten und direkten Auswirkungen einen gewichtigen Nachteil. "It cannot differentiate between the effects of labour market programmes and external effects resulting for example from economic policy, regional economic and social development, or political influences" (Nesporova 1997: 69).

Generell wird die AAMP allerdings als sinnvolles Instrument zur Schaffung einer neuen Beschäftigungsstruktur betrachtet. Die relativ positive Darstellung dieser Politik in der Tschechischen Republik muß aber auch unter dem Hintergrund der günstigen Entwicklung der Arbeitslosenrate bis 1996 gesehen werden. Interessant wäre eine Neubewertung der AAMP ab 1997, wo mit dem Eintreten einer wirtschaftlichen Krise auch die Zahl der Arbeitslosen spürbar in die Höhe geschnellt ist.

2. Die Slowakische Republik

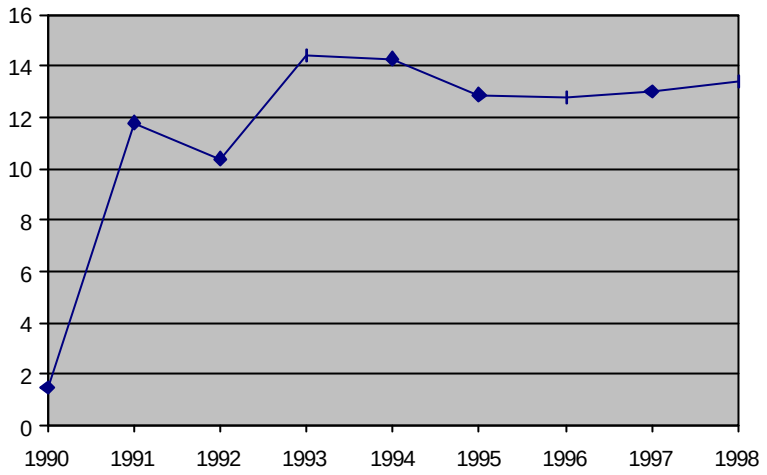
2.1. Der Arbeitsmarkt in der Slowakei

Als die Slowakische Republik am 1.1.93 ihre Unabhängigkeit erhielt, waren die wichtigsten Grundlagen für den Übergang von einer Zentralverwaltungswirtschaft zu einer offenen Marktwirtschaft westlichen Typs bereits gelegt worden. In der Föderation mit Tschechien waren die Reformen in der Slowakei von der gemeinsamen Regierung unter Premier Vaclav Klaus eingeleitet worden. Seit 1990 hatte sie die meisten Warenpreise freigegeben, Subventionen für Staatsbetriebe gekürzt, die Währung teilweise für frei konvertibel erklärt und den Außenhandel weitgehend liberalisiert. 1991 wurde der Privatisierungsprozeß in Gang gebracht, der im wesentlichen auf der sogenannten „Voucher-Methode“ basieren sollte. Ein Beschäftigungsgesetz wurde verabschiedet, das die Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern neu regelte. Zusammen mit der Einrichtung eines Sozialnetzes und der Festlegung der prinzipiellen Verhandlungsfreiheit der Tarifpartner wurden damit die institutionellen Voraussetzungen für die Entstehung eines funktionierenden Arbeitsmarktes geschaffen (NESPOROVA 1993: 79). Diese wichtigen Grundlagen wurden in der Slowakei auch nach der Auflösung der Föderation im wesentlichen beibehalten. Nichtsdestotrotz wich die neue Regierung unter Premier Meciar in wichtigen Punkten vom alten Kurs ab. Die zweite Welle der Privatisierung wurde verzögert, trotzdem stattfindende Privatisierungen wurden selten nach der Voucher-Methode vollzogen. Statt dessen bekamen die dort beschäftigten Arbeitnehmer und Manager einen größeren Einfluß über das Schicksal „ihres“ Betriebes. Einheimische Unternehmer wurden beim Verkauf bevorzugt und der Beschäftigtenschutz wurde sehr viel stärker berücksichtigt als in Tschechien. John Ham geht davon aus, daß die Regierung wegen des dramatischen Anstiegs der Arbeitslosigkeit (siehe Grafik S.32) keine andere Wahl hatte als zu populistischen Maßnahmen zu greifen, um den sozialen Frieden zu wahren. (HAM 1995: 91). Eine Einschätzung der OECD bestätigt dies, zieht jedoch folgende Schlußfolgerung: »The new approach chosen by the government may neglect an important trade-off between short-term gains in terms of employment protection and political consensus, and long-term losses in terms of lack of incentives and resources for strategic investments.« (OECD 1996: 15) In der Tat sind einige Folgen dieser Politik offensichtlich. Die Verlangsamung der Privatisierung der Wirtschaft verzögerte zweifellos den Modernisierungsprozeß der slowakischen Wirtschaft, da die einheimischen Eigentümer weder einen Anreiz noch das nötige Kapital zu tiefgehenden Strukturreformen hatten. Ausländisches Kapital wurde durch

diese Praxis weitgehend abgeschreckt. Káre Dahl Martinsen weist auf einen weiteren wichtigen Grund dieser investitionshemmenden Politik hin, wenn er auf die oft dubiosen Beziehungen zwischen Regierung und Staatsunternehmen aufmerksam macht: »Das Management der Staatsunternehmen sah sich durch die Voucher-Privatisierung in seiner Macht bedroht. Bei einer Konzentration der Voucher in unabhängigen Investmentfonds wären die Fonds in der Lage, starken Druck auf den Unternehmenssektor auszuüben. Dadurch würde die Verbindung zwischen dem Staat und dem Unternehmenssektor aufgehoben und so nicht nur die Regierungskontrolle begrenzt, sondern auch – was ebenso wichtig ist – die Einflußmöglichkeiten der Manager auf die Wirtschaftspolitik wirksam eingeschränkt.« (MARTINSEN 1997: 798). Korruption und politischer Opportunismus scheinen in der Slowakei noch stärker als in den anderen Visegrad-Staaten die Wirtschaftspolitik der Regierung beeinflußt zu haben.

Die Auflösung der Föderation 1993 legte die Unterschiede der wirtschaftlichen Lage Tschechiens und der Slowakei bloß. Im Hinblick auf den Arbeitsmarkt ist nicht von der Hand zu weisen, daß die Situation in der Slowakei deutlich angespannter ist als in Tschechien. Sicherlich mußten beide Länder, wie auch die anderen Visegrad-Staaten, einen dramatischen Rückgang von interner wie externer wirtschaftlicher Nachfrage hinnehmen. Die geringe Produktivität der staatlichen Betriebe, die von Werner Klein auf etwa 33% von etwa gleich großen marktwirtschaftlich geführten Unternehmen geschätzt wird, gab ihnen unter den Bedingungen offener Konkurrenz keine Chance, das Produktionsvolumen früherer Jahre aufrechtzuerhalten (KLEIN 1996: 209). Die Liberalisierung des Außenhandels brachte zudem das künstlich errichtete Gerüst „sozialistischer Kooperation“ innerhalb des RGW zum Erliegen – unter Marktbedingungen und zu Dollarpreisen konnte und wollte niemand mehr die oft unattraktiven Waren und Güter aus Osteuropa beziehen. Andererseits konnte der Handel mit dem Westen nicht sofort die entstandenen Lücken ausfüllen. Die Kombination dieser Umstände führte in allen Visegrad-Staaten zu einem erheblichen Rückgang der Produktion. In der tschechoslowakischen Föderation schrumpfte sie zwischen 1989 und 1992 um ca. 38% (HAM 1995: 97). Verbunden mit der Tatsache, daß unter sozialistischen Produktionsbedingungen ein durchschnittlicher Beschäftigungsüberhang von ca. 15% entstanden war, der ohnehin abzubauen gewesen wäre, führte dies zu einem teilweise dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit (Klein 1996: 215). Hier zeigt sich jedoch der erste wichtige Unterschied zwischen Tschechien und der Slowakei: Während die Arbeitslosenquote in Tschechien lange Zeit auf einem relativ moderaten Niveau verharrte (siehe Länderstudie Tschechien), stieg sie in der Slowakei rapide an.

Entwicklung der Arbeitslosenrate (%)



(OECD 1999)

Trotz des zwischenzeitlichen Zurückgehens der Zahlen in den Jahren 1994/95 ist es nie gelungen, dieses hohe Niveau dauerhaft zu senken. Derzeit scheint eher das Gegenteilige einzutreten, wie ein Blick auf die Entwicklung der Jahre 1997 und 1998 befürchten läßt. Mittelfristig scheint sich dieser rapide Anstieg nicht umkehren zu lassen, da eine mit einem Stellenabau verbundene Modernisierung vieler großer Staatsbetriebe immer noch aussteht. Warum aber ist es der Slowakei nicht gelungen, einen ähnlichen Weg einzuschlagen, wie der frühere Föderationspartner? Ein nicht unwesentlicher Grund ist in der Vergangenheit zu finden. Während Tschechien auf eine lange Tradition als Industrienation zurückblicken kann, wurden die slowakischen Industriebetriebe erst nach 1945 aufgebaut. Entsprechend den politischen Vorgaben richtete sich diese späte Industrialisierung vor allem an den Bedürfnissen des RGW-Marktes aus. Schwerpunkte lagen dabei in der Schwer- und Rüstungsindustrie. Die daraus entstandene größere Abhängigkeit vom Ost-Handel zeigt sich an der Tatsache, daß die Slowakei 1991 noch 42% ihrer Exporte in ehemalige RGW-Länder verkaufte, während der entsprechende tschechische Anteil nur noch 29% betrug (HAM 1995: 129). Der Zusammenbruch des RGW-Marktes traf die slowakische Wirtschaft deshalb stärker als die tschechische. Dies zeigte sich nochmals nach der Auflösung der Föderation, als das Produktionsvolumen in der Slowakei um weitere 18,2% fiel, während es in Tschechien nur um 7,4% sank (Ebd.: 97).[5]

[5] John Ham verweist zusätzlich auf die geographisch günstige Lage Tschechiens: Die Nähe zu Deutschland und Österreich begünstigt die Migration von Arbeitskräften besonders im Grenzgebiet, womit letztlich der tschechi-

Um Struktur und Dynamik der Arbeitslosigkeit in der Slowakei korrekt interpretieren zu können, ist es zunächst angebracht, die grundlegenden Daten der Beschäftigungssituation im Land zu untersuchen. Folgende Tabelle gibt einen kurzen Überblick über die wichtigsten Entwicklungen bis 1995.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter (M: 15-59, F: 15-54)	3,059	3,076	3,112	3,152	3,152	3,195
Erwerbspersonen (Mill.)	2,506	2,548	2,502	2,508	2,525	2,551
Partizipation (%)	81,9	82,8	80,4	79,6	80,1	79,9
Beschäftigte (Mill.)	2,466	2,246	2,242	2,192	2,179	2,244

(UNDR 1996)

Der massive Rückgang der Beschäftigten seit 1990 fällt als erstes in Auge. Setzt man die Zahlen von 1995 gar ins Verhältnis mit denen vom Ende 1989, ergibt sich gar ein Rückgang von 394000 Personen bzw. 16% (UNDP 1996, OECD 1996: 25). Angesichts des weiter oben erwähnten Phänomens der Überbeschäftigung und des Einbruchs der Wirtschaft nach 1989 ist dies kaum verwunderlich. Weiter dramatisiert wird dieser Prozeß jedoch durch die gleichzeitige Zunahme der Bevölkerungszahl im arbeitsfähigen Alter. Der UN-Development-Report von 1996 erklärt diesen großen Zuwachs mit den hohen Geburtsraten der 1970er Jahre (UNDP 1996). Die auch im Vergleich zu OECD-Staaten hohen Partizipationsraten von fast 80% lassen sich vor allem auf die immer noch hohen Beteiligungsraten slowakischer Frauen zurückführen. Zum einen wird dies durch die oft angespannte wirtschaftliche Situation vieler Familien erzwungen. Der OECD-Bericht von 1996 weist jedoch zusätzlich auf die immer noch nachwirkenden sozialen Normen der Vorwendezeit hin: »Before 1990, to work was a duty and social security entitlements were linked to being in a job. Relatively generous maternity benefits for working women combined with good child-care provision made it easier for women to take jobs in order to increase the family income.« (OECD 1996: 27). Trotz dieser Tendenz hat der längere Verbleib vieler Jugendlicher in den Ausbildungsinstitutionen sowie die verbreitete Praxis der Frühverrentung älterer Arbeitnehmer die Zahl der Erwerbsper-

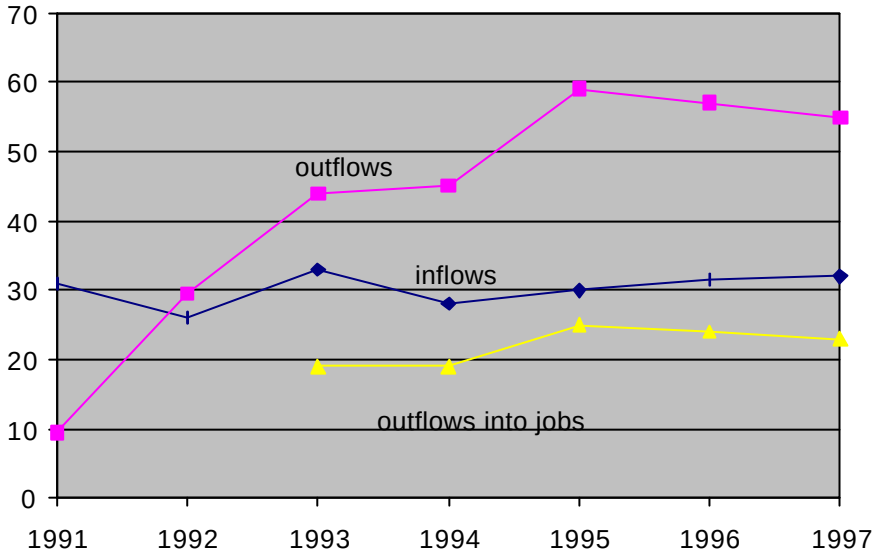
---

sche Arbeitsmarkt entlastet würde (Ebd.: 132). Allerdings liegen hierzu keine verläßlichen Erhebungen vor.

sonen etwas langsamer ansteigen lassen. .

Die hohe Partizipationsrate wirkt sich nicht unbedingt positiv auf die Arbeitslosenquote aus, da hierdurch eine konstant hohe Nachfrage nach ohnehin knappen Jobs besteht. Ein anderes Problem des slowakischen Arbeitsmarktes läßt sich am turnover-Verhalten des Arbeitslosen-pools ablesen.

turnover-Verhalten (Tsd.)

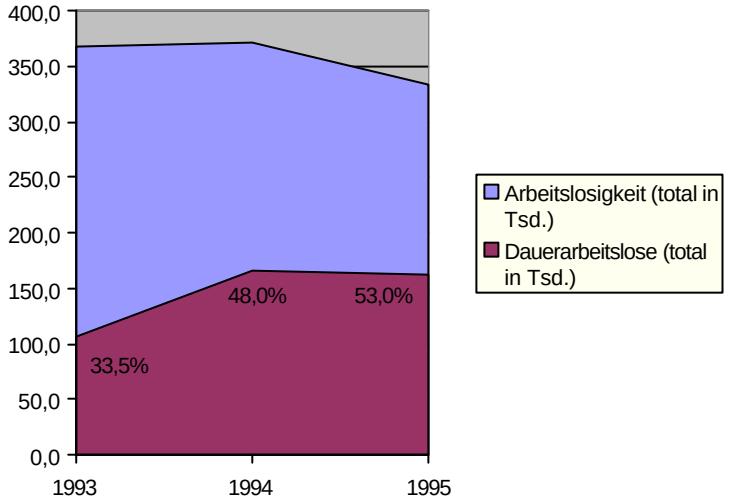


(OECD 1999)

Der große Schock auf dem Arbeitsmarkt in den Anfangsjahren der Transformation, d.h. der erste starke Anstieg der inflow-Raten, ist hier nicht sehr deutlich zu entnehmen, da die Darstellung erst 1991 einsetzt. Dafür wird deutlich, daß sich der inflow stabilisiert hat, während sich die outflow-Raten bis 1995 stetig steigerten. Es fällt jedoch auf, daß viele der Arbeitnehmer, die die Arbeitslosigkeit verlassen, keineswegs in einen neuen Job wechseln, sondern den Arbeitsmarkt völlig verlassen. Dies läßt sich zum einen durch die Praxis der Frühpensionierung erklären, aber auch durch die Rückkehr in die Bildungseinrichtungen vor allem junger Arbeitnehmer. Letztlich bleibt festzuhalten, daß die inflow-Raten in der Slowakei zwar größer sind als in Tschechien, daß sie sich letztlich jedoch nicht dramatisch von denen in OECD-Staaten unterscheiden. Problematisch sind dagegen die relativ geringen outflow-Raten im allgemeinen sowie der geringe outflow in neue Jobs im besonderen (Ham 1995: 128f.).

Hierbei fällt ins Gewicht, daß in der Slowakei nur wenige neue Jobs von der Wirtschaft bereitgestellt werden. Es bleibt bemerkenswert, daß 1991 in Tschechien 24% der entlassenen Arbeitnehmer sofort in einen neuen Job wechselten, während dies in der Slowakei nur 11,3% tun konnten (Ebd.: 131f.).

Die geringen outflow-Raten in der Slowakei weisen auf ein weiteres wichtiges Problem hin: die große Verbreitung der Langzeitarbeitslosigkeit. 1992 war etwa ein Drittel der slowakischen Arbeitslosen länger als ein Jahr ohne Arbeit, während der entsprechende Anteil in Tschechien lediglich 20% betrug (Ebd.: 129). Dieses Problem hat sich seitdem nicht wesentlich verbessert.



(UNDP 1996)

Tatsächlich ist anhand des Diagramms sogar eine Tendenz zur Verschlechterung festzustellen. Dies ist äußerst problematisch, da die betroffenen Personen Gefahr laufen, sowohl ihre Qualifikation als auch die Motivation zu verlieren, eine neue Arbeit aufzunehmen.[6] Dramatisiert wird diese Situation durch die regionale Verteilung der Arbeitslosigkeit in der Slowakei. Traditionell ist die Mehrzahl der großen staatlichen Betriebe der Schwerindustrie im Nordwesten des Landes an der Grenze zu Tschechien angesiedelt. In den anderen Gebieten dominieren Landwirtschaft, Touristik und weniger spezialisierte Industrien. Gerade diese Regionen haben

[6] In einer Veröffentlichung des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Familie (MoL) wird für 1996 erstmalig ein Absinken des Anteils der Langzeitarbeitslosen um etwa zwei Prozentpunkte verkündet. Da für die Zeit danach keine verläßlichen Werte vorliegen, muß allerdings offen bleiben, ob es sich hierbei um eine wirkliche Trendwende handelt. Der bereits erwähnte Wiederanstieg der Arbeitslosigkeit in den letzten Monaten läßt dies eigentlich nicht vermuten. (MoL)

aber besonders stark unter dem wirtschaftlichen Niedergang gelitten, insbesondere im Zentrum und im Osten des Landes. Dies läßt sich deutlich an den entsprechenden Arbeitslosenquoten ablesen.

(http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/)

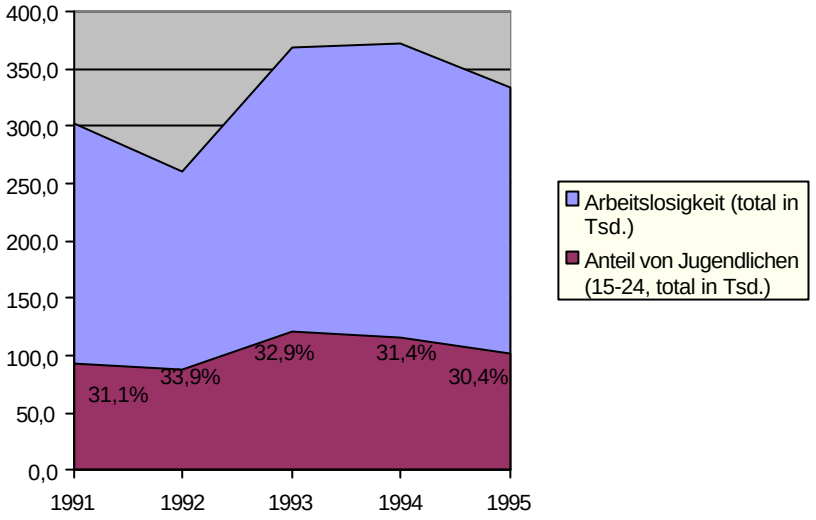
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bratislava	4,7	6,6	5,6	6,2	5,6	4,6	4,9	4,1
Trnava	7,8	12,9	14,6	14,2	13,9	11,8	11,5	11,5
Trencin	6,1	10,3	10,5	10,9	9,7	8,3	8,7	8,8
Nitra	7,6	13,0	15,0	16,7	16,6	14,9	15,2	15,5
Zilina	7,1	10,9	12,5	13,4	12,3	11,0	11,1	11,9
Banska Bystrica	7,1	11,2	13,5	16,1	15,6	15,0	15,0	16,0
Presov	7,6	12,6	15,1	17,0	17,4	17,3	17,9	19,1
Kosice	8,2	12,9	15,6	18,2	18,4	17,2	17,7	18,3

(OECD: 1999)

Begründet werden diese Diskrepanzen vor allem mit der schwachen Wirtschaftsleistung in den entsprechenden Regionen, aber auch mit der ungenügenden Infrastruktur sowie der zu geringen Mobilität der Arbeitskräfte im Land. In einer Umfrage unter 500 registrierten Arbeitslosen in 10 Landkreisen wurde beispielsweise festgestellt, daß nur 38% bereit waren, einen Job anzunehmen, der weiter von Ihrem Wohnort entfernt war als ihr vorheriger (Terrell 1996: 240). Verstärkt wird diese Tendenz durch den angespannten Wohnungsmarkt und die

ungenügende Information über freie Stellen für Arbeitsuchende (Ham 1995: 131).

Im Gegensatz zu Tschechien ist die Verbreitung von Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen durchaus ein Problem in der Slowakei, wie ein Blick auf folgende Tabelle verrät..



(UNDR 1996)

Sie verdeutlicht, daß der Anteil junger Menschen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen bis 1995 nie unter 30% gesunken ist. Besonders dramatisch erscheint der Anteil jugendlicher Langzeitarbeitsloser. Eine OECD-Untersuchung kommt zu folgendem Ergebnis: »The main reason is the low number of job openings combined with the fact that these young people have neither enough training nor experience to offer employers.« (OECD 1996: 53)

Die hier ausgebreiteten Probleme des slowakischen Arbeitsmarktes hatten für die neue Regierung nach 1993 von Anfang an oberste Priorität in der Wirtschaftspolitik. Der nächste Abschnitt soll zeigen, welche Maßnahmen ergriffen wurden, um einige von ihnen zu lösen.

2.2. Die AAMP in der Slowakei

2.2.1. Grundlagen der AMP in der Slowakei

Die Grundlagen der Arbeitsmarktpolitik sowohl in der Slowakei als auch in Tschechien wurden mit der „Beschäftigungsstrategie für die Transitionsperiode von 1990-92“ gelegt, die 1990 von der Föderalregierung und den Regierungen beider Republiken angenommen wurde.

Durch dieses Gesetz wurde ein formaler Arbeitsmarkt mit entsprechenden Institutionen und Gesetzen geschaffen. Außerdem wurden folgende Ziele der Regierungspolitik festgelegt:

- die Förderung des Gleichgewichts von Angebot und Nachfrage von Arbeit durch entsprechende Maßnahmen wie Weiterbildungsangebote, Mobilitätshilfen oder Berufsberatung;
- die Reduzierung der Arbeitslosigkeit sowie ihrer schlimmsten Folgen durch die Einrichtung eines Systems zur Arbeitslosenunterstützung und die Anwendung angemessener aktiver Maßnahmen;
- die Schaffung einer entsprechenden Verwaltungsstruktur von Arbeitsämtern
- die Förderung des Wirtschaftswachstums (OECD 1996: 140)

Die Verwaltungs- und Finanzierungsstruktur wurde durch den Aufbau des Öffentlichen Beschäftigungsservice (PES) 1991 sowie die Einrichtung des Beschäftigungsfonds 1993 geregelt. In seinen wichtigsten Bestandteilen behielt die Strategie auch nach der Teilung 1993 ihre Gültigkeit.

Jenseits dieser grundlegenden Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik sind jedoch Veränderungen in der Regierungspolitik nach der Auflösung der Föderation festzustellen. Ein wichtiger Grund hierfür ist sicherlich die weitaus angespanntere Situation auf dem slowakischen Arbeitsmarkt. Dieses Problem hatte von Beginn an höchste Priorität in der Wirtschaftspolitik der slowakischen Regierung. Ein OECD-Bericht von 1996 benennt den wohl wichtigsten Beweggrund der slowakischen Regierung: »Internal priorities within labour market policies constituted a problem for the young republic. The necessity of preventing poverty was paramount.« (OECD 1996: 144). Besonders deutlich wird diese Besorgnis bei der Analyse den Regelungen passiver Arbeitsmarktpolitik (PAMP) und der Einrichtung des Sozialnetzes. »In general, the social transfer system in Slovakia combines rather low benefit levels for individual recipients with very broad coverage; however, support levels are substantially higher for multiple person households.« (OECD 1996a: 109). Durch Kombination der relativ niedrigen Beihilfen mit anderen staatlichen Unterstützungsmaßnahmen wurde sichergestellt, daß die meisten Familien ein relativ gesichertes Auskommen hatten. 1995 bezogen auf diese Weise etwa 90% aller Haushalte ein Einkommen aus wenigstens einer dieser staatlichen Quellen. Ein weiteres Indiz für die relative Großzügigkeit des Systems ist die Tatsache, daß im selben Jahr etwa 9% der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter volle oder teilweise Behindertenzuschüsse bezogen. Dies sind etwa 280000 Personen, verglichen mit den 30000, die 1989 als behindert galten.

Unter dem Gesichtspunkt der Effizienz sind diese Zahlen alarmierend, ein Erfolg dieser Strategie ist aber sicherlich, daß die Zahl der offiziell als „arm“ geltenden Personen 1995 auf 2,5% gesunken war (OECD 1996a: 111).

Die slowakische Regierung verließ sich jedoch nicht ausschließlich auf passive Arbeitsmarktpolitik. Von Beginn an wurde deutlich, daß *aktive* Maßnahmen eine mindestens ebenso wichtige Rolle spielten. Zum einen ist dies sicherlich mit der Vorbildwirkung der westeuropäischen Marktgesellschaften zu begründen, deren Erfahrungen im großen und ganzen für Nützlichkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik (AAMP) zu sprechen scheinen. Andererseits ist jedoch auch zu beachten, daß der dramatische Rückgang der Beschäftigungszahlen es nahezu unmöglich machte, sich allein auf ein ungewisses Wirtschaftswachstum und ein komplementäres System der Arbeitslosenunterstützung zu verlassen. Dies hat verschiedene Gründe. Verstanden als Eingliederungsstrategie in den Arbeitsmarkt sollen Maßnahmen einer AAMP helfen, das Arbeitsangebot so zu verändern, daß neue Arbeitsverhältnisse entstehen. »Solche Eingliederungsstrategien können an der quantitativen Beschaffenheit des angebotenen Arbeitsvermögens (Bildung, Weiterbildung, Berufliche Flexibilität), an der räumlichen Verteilung der Arbeitskräfte (Förderung der regionalen Mobilität), am effektiven Angebotspreis (Lohnkostenzuschüsse) oder an den zeitlichen Bedingungen des Arbeitseinsatzes und damit an der Höhe des angebotenen Arbeitsvolumens (Festlegung von Höchst-Arbeitszeiten) ansetzen.« (Offe 1984: 83f.). AAMP wird in dieser Sicht zum Teil der Aufgabe des Wirtschaftsakteurs Staat, das dem System innewohnende Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage von Arbeit auszugleichen. Der interventionistische Charakter der Wirtschaftspolitik der slowakischen Regierung macht deutlich, daß sie diese Rolle angenommen hat.[7] Ein anderer Grund für die Betonung aktiver Eingliederungsmaßnahmen ist das große Problem der Langzeitarbeitslosigkeit. Wie gezeigt wurde, waren zeitweise über 50% der Arbeitslosen länger als ein Jahr ohne Arbeit. Katherine Terrell, Martina Lubyova und Mario Strapec beschreiben die Aufgabe aktiver Maßnahmen in diesem Zusammenhang wie folgt: »ALMPs can ... play a role in preventing the long term unemployed from becoming discouraged and keep them actively seeking work. It seems that the Slovaks do use ALMPs for this purpose as they target many of their programs to the long term unemployed.« (Terrell 1996: 247).

[7] Kritische Bemerkungen zur slowakischen Wirtschaftspolitik finden sich u.a. bei Káre Dahl Martinsen (1997)

Der große Rahmen der AAMP wurde durch das Beschäftigungsgesetz von 1991 festgelegt und ist in seinen wichtigsten Bestandteilen bis heute gültig. Neben dem wichtigen Ziel der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit wurden folgende Ziele festgelegt:

- spürbare Reduzierung der Arbeitslosigkeit
- verstärkte Unterstützung von Regionen mit besonders hoher Arbeitslosigkeit
- Verstärkung von Weiterbildungsmaßnahmen
- besondere Beachtung von Sektoren mit hoher Arbeitslosigkeit unter Frauen (O-ECD 1996: 145; MoL)

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Familie veröffentlichte dazu folgende Regierungserklärung von 1994: »We shall provide quality enhancement of present, but especially new, tools of active policy on the labour market so that the unemployment rate in 1995 will not exceed the average level of 15% and in the following period will be gradually decreased below10%. The economic system must provide to each citizen who wants to work the possibility of suitable employment. We shall protect and create labour places especially for older citizens, youngsters, and school graduates, disabled people, citizens dismissed because of structural changes, and long-term unemployed citizens.« (MoL). Ein Blick auf die Zahlen des vorigen Kapitels zeigt, daß noch viel zu tun ist, um diese ehrgeizigen Ziele zu erreichen.

2.2.2. Der institutionelle Rahmen der AAMP

Die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen war in der Slowakei zu Beginn von folgender Verwaltungshierarchie geprägt:

1. Ministerium für Arbeit, Familie und Soziales (MoL)[8]
2. Öffentlicher Beschäftigungsservice (PES)[9] mit 38 Landkreisarbeitsämtern (DLO)[10]
3. Beschäftigungsfond

Diese Struktur veränderte sich zum ersten Mal am 1.7.1996 nach der Gebiets- und Verwaltungsreform, durch die das Land in 79 Landkreise (mit entsprechenden DLO´s) aufgeteilt wurde. Am 1.1. 1997 wurde schließlich ein Nationales Arbeitsamt (NLO)[11] eingerichtet, das, vergleichbar mit der Bundesanstalt für Arbeit in Deutschland, für die Durchführung und Fi-

[8] Ministry of Labour, Family and Social Affairs
[9] Public Employment Service
[10] District Labour Office
[11] National Labour Office

nanzierung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verantwortlich ist. PES und Beschäftigungsfond wurden damit in dieser neuen Institution eingegliedert bzw. durch sie abgelöst.

Das Ministerium besaß und besitzt die oberste Entscheidungskompetenz. Dies war in gewisserweise auch schon vor 1993 der Fall, da die Regierung der Teilrepublik weitreichende Entscheidungsbefugnisse auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik besaß. Zu den wichtigen Aufgaben des Ministeriums zählen sicherlich die Ausarbeitung der Ziele der Arbeitsmarktpolitik sowie die Verhandlungen mit dem Finanzministerium, um entsprechende Mittel zu ihrer Erfüllung bereitzustellen. Insofern unterscheidet es sich kaum von vergleichbaren Ministerien in OECD-Ländern (OECD 1996: 148).

Der PES bildet das eigentliche Herzstück bei der Durchführung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Bereits bei der Einführung 1991 wurde sein ausgesprochen dezentraler Charakter festgelegt, indem 38 DLO´s sowie 3 bis 4 lokale Büros pro Landkreis eingerichtet wurden. Damit wurde zum einen sichergestellt, daß die regionalen Differenzen im Land berücksichtigt werden, zum anderen waren die Ämter auch schon vor der Gebietsreform 1996 für die Bevölkerung sehr gut erreichbar. Die konkreten Aufgaben der Arbeitsämter sind in einem One-Door-System zusammengefaßt und unterscheiden sich kaum von denen in OECD-Ländern:

- Registrierung von Arbeitslosen;
- Überprüfung, Gewährung und Ausgabe der Arbeitslosenunterstützung;
- Sammeln von Informationen über und Vermittlung von freien Stellen (Ebd.: 141)

Zusätzlich sind die DLO´s auch maßgeblich an der Implementierung aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen beteiligt. Hierbei genießen sie ein bemerkenswertes Maß an Autonomie. Dies trägt natürlich zum einen entscheidend zu einer Flexibilität bei, die sich an den regionalen Gegebenheiten orientiert. Der OECD-Bericht macht jedoch auch andere Ursachen aus: »On looking back at the historical development, one cannot but assume that the overwhelming wave of decentralisation that swept the old system away was greatly influenced by the parallel development in the West. Perhaps decentralisation was more justified in the West, where economic development in relation to the market economy was obviously much more advanced. On the other hand, decentralisation might be considered a constructive contribution to the democratisation process since it deeply engaged the local population.« (Ebd.: 142)

Die wichtige Rolle der DLO´s rechtfertigt eine etwas nähere Untersuchung. Die Einrichtung der Ämter begann 1991. Ein Jahr später waren sie bereits mit Computern ausgerüstet und benutzten dieselbe Software zur Datenerfassung.[12] Erste Probleme tauchten bei der Besetzung der Ämter auf. Zwar hatte das Personal einen überdurchschnittlichen Bildungsstand[13], jedoch nur wenig Erfahrung mit den spezifischen Anforderungen der neuen Aufgaben. Hinzu kam die ständig steigende Arbeitsbelastung. 1991 arbeiteten im Landesdurchschnitt etwa 50 Angestellte pro DLO. In den Jahren darauf halbierte sich dieser Durchschnittswert.[14] Da gleichzeitig die Zahl der Arbeitslosen deutlich anstieg, verstärkte sich die Arbeitsbelastung des Personals erheblich. Während 1991 jeder Angestellte im Durchschnitt etwa 140 Arbeitslose betreute, stieg diese Zahl 1993 auf 320 an (Terrell 1996: 233).[15] An dieser chronischen Überbelastung leidet bis heute sowohl die Effizienz und Qualität der Arbeit in den Arbeitsämtern als auch die Durchführung von Programmen der AAMP. Der Informationsstand der Arbeitsuchenden ist nur ungenügend, es ist schwierig, den Mißbrauch von Unterstützungsgeldern oder Subventionen zu verfolgen und Unternehmen scheuen die Zusammenarbeit mit den Ämtern aufgrund des schlechten Service (OECD 1996: 155f.).

Der 1993 eingeführte Beschäftigungsfond war für einige Jahre die dritte wichtige Institution der slowakischen Arbeitsmarktpolitik. Mit ihm wurde der Arbeitslosenservice erstmals formell von den anderen sozialen Dienstleistungen des Staates getrennt. Seine Hauptaufgabe war die Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Seit dem 1.1.1997 ist er im neu gegründeten Nationalen Arbeitsamt aufgegangen. Mit dem NLO scheint eine neue Institution entstanden zu sein, die zwar den Leitlinien der Politik folgt, bei der Durchführung und Koordination der Arbeitsmarktpolitik jedoch weitgehend autonom agiert.

2.2.3. Die Finanzierung der AAMP

Vor der Auflösung der Föderation wurden die Sozialdienste, die Arbeitslosenunterstützung und die Programme der AAMP direkt durch entsprechende Posten im Staatsbudget finanziert (Ochotnicky 1997: 152). Im Beschäftigungsgesetz von 1991 wurde außerdem festgelegt, daß

[12] Dieser Fakt ist keineswegs selbstverständlich und bildet die Voraussetzung zum Informationsaustausch über freie Stellen und damit zur Mobilität der Arbeitskräfte.
[13] Dieses hohe Bildungsniveau ist im übrigen charakteristisch für die Slowakei. (OECD 1996: 154)
[14] Es liegen mir keine Zahlen für die Zeit nach der Gebietsreform 1996 vor.
[15] Zum Vergleich: In Deutschland sah sich 1994 jeder Arbeitsamtsangestellte im Durchschnitt 56 Arbeitsuchenden gegenüber (OECD 1996b: 15)

wenigstens 25% aller Mittel des Arbeitsämterpostens für aktive Maßnahmen auszugeben sind (Nesporova 1993: 81).

Die Reform des sozialen Sicherungssystems nach 1993 orientierte sich an den Versicherungssystemen in Deutschland und Österreich. »This social component implies contributions to the insurance funds amounting to 50 per cent of the gross base earnings, which has to be related to the relatively low income tax for the great majority of households.« (OECD 1996: 127). Die Sozialausgaben des Staates stiegen auf diese Art und Weise derart rapide an, daß negative Effekte auf das wirtschaftliche Wachstum befürchtet wurden. »However, these negative long-term effects have to be measured against the short-term need to cushion the repercussions of the economic restructuring process and the transition to a market economy, especially the termination of the role of firms in the comprehensive provision of social transfers to their employees and the prevention of large-scale development of poverty.« (Ebd.)

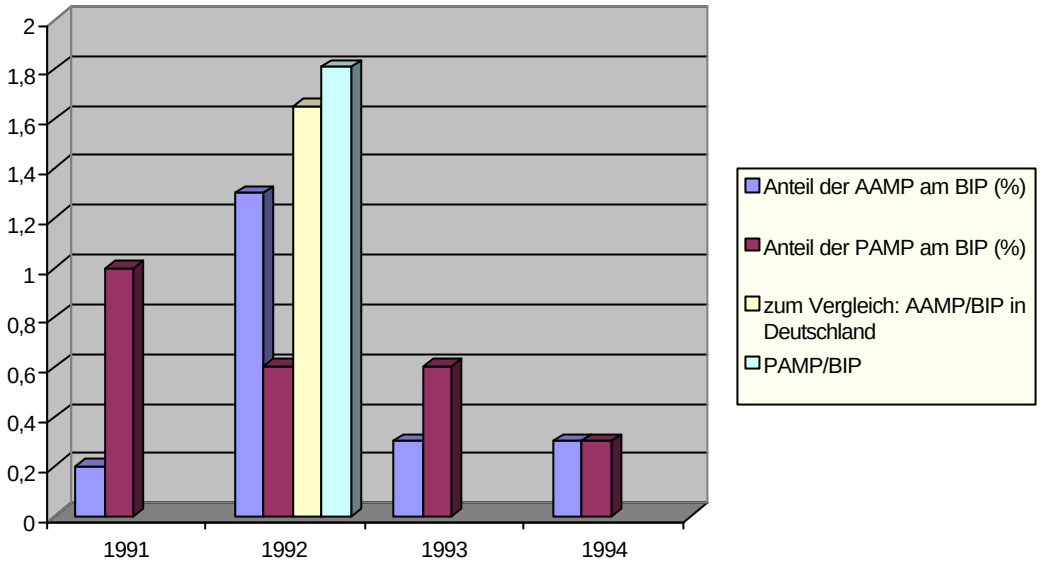
Im Hinblick auf die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik ist festzustellen, daß das Versicherungsmodell bisher nur teilweise umgesetzt worden ist. Stattdessen hat sich ein System der Mischfinanzierung herausgebildet (Ebd.: 149). Die Mittel für die Verwaltung der Arbeitsämter werden aus dem Staatsbudget bereitgestellt, während die Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung und AAMP bis 1997 aus dem Beschäftigungsfond kamen[16]. Die Beiträge, die an den Beschäftigungsfonds gehen, setzen sich wie folgt zusammen:

- 3% des Bruttolohnes von Arbeitnehmern;
- 1% der Steuerbasis von Unternehmern;
- 4% der Hälfte der Steuerbasis von Selbständigen (Ebd.: 149)

Der OECD- Bericht befürchet, daß sich aus der Mischfinanzierung gewisse Probleme bei der Durchführung der AAMP ergeben könnten: »Assuming that the staff in labour offices financed by the State has experience of administrative UB [unemployment benefits] so that the ALMP prioritises specific active measures, a situation of disequilibrium between the size of active efforts and the administrations´s ability to lift the burden may arise.« (Ebd.) Das Problem der Überbelastung und unzureichenden Ausbildung des Ämterpersonals wird also durch die Mischfinanzierung und die daraus resultierenden Abstimmungsprobleme noch verstärkt.

[16] Der Beschäftigungsfonds nahm diese Aufgabe erst im Januar 1994 im vollen Umfang auf (Terrell 1996: 237).

Ein erster Blick auf die Entwicklung der Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zeigt, daß der Aufwand im Verhältnis zum BIP im Vergleich zu westlichen Staaten gering ist.



(OECD 1996a)

1994 war der Anteil auf insgesamt 0,6% gesunken, obwohl der totale Ausgabenanteil aufgrund des einsetzenden Wirtschaftswachstums leicht anstieg. Der größte sichtbare Einbruch erfolgte 1993. Der OECD-Bericht begründet diesen rapiden Abschwung mit dem Schock der Separation (Ebd.: 143). Katherine Terrell vermutet Haushaltszwänge als Hauptgrund dieser Entwicklung: »When compared to the countries of the OECD, this share is very low and yet the severity of the unemployment problem is much greater than in the OECD. It appears that fiscal problems are producing very tight budget constraints.« (Terrell 1996: 237).

Ein Blick auf den Anteil der AAMP am Gesamtaufkommen ergibt einen ähnlichen Eindruck. Allerdings fällt auf, daß die Ausgabenoffensive in der Arbeitsmarktpolitik sich besonders 1992 größtenteils auf aktive Maßnahmen beschränkt hat. In diesem Jahr wurden fast 70% aller Gelder für diese Programme ausgegeben, während sich die Ausgaben für passive Maßnahmen nach 1991 kaum veränderten.[17] Nach einem zeitweisen Rückgang wurde der Aufwand für aktive Maßnahmen in den Jahren 1995 und 1996 wieder verstärkt, so daß man im Fall der Slowakei durchaus von einem leichten Übergewicht der AAMP im Gesamtbudget

[17] 1991 wurden die vorher sehr großzügig bemessenen Zugangskriterien zur Arbeitslosenunterstützung etwas verschärft.

sprechen kann. Inwiefern die Entwicklung der Ausgaben für die AAMP in Zusammenhang mit Haushaltszwängen steht, wird im Dritten Teil zu untersuchen sein.

2.2.4. Die Programme der AAMP

Innerhalb der AAMP kann zwischen den folgenden drei wichtigsten Maßnahmen unterschieden werden:

1. Programm zur Schaffung von „sozial wertvollen Jobs“ (SPJ)[18]
2. Programm zur Schaffung „öffentlich nützlicher Jobs“ (PUJ)[19]
3. Requalifizierungsmaßnahmen

Es gab lange Zeit ein Programm zur speziellen Förderung von Schulabgängern, das bis auf die besondere Zielgruppe mit dem SPJ-Programm identisch war und im August 1994 in ihm aufging (Ham 1995: 135). Desweiteren gibt es ein Programm für die Förderung behinderter Arbeitsuchender, das jedoch vom Umfang her von so geringer Bedeutung ist, daß es in der einschlägigen Literatur kaum erwähnt wird. Darum möchte ich mich im folgenden auf die Erläuterung der oben angeführten Programme konzentrieren.

2.2.4.1. Das SPJ-Programm

Die innerhalb dieses Programms geschaffenen Arbeitsplätze befinden sich zumeist im Privatsektor. Ihre Entstehung wird grundsätzlich auf zwei Wegen gefördert: durch finanzielle Starthilfen für neugegründete Unternehmen und durch Gewährung von Lohnzuschüssen für neugeschaffene Arbeitsplätze in bereits bestehenden Unternehmen. Die überwiegende Masse der Unterstützung erfolgt durch Lohnsubventionen, allerdings werden auch zinsfreie Darlehen vergeben sowie die Zinsen herkömmlicher Kredite übernommen, um finanzielle Anreize für Unternehmen zu schaffen (Ham1995: 135). Hilfen dieser Art werden von den DLO´s vergeben, die im übrigen auch bei der Durchführung aller anderen Programme federführend sind. In jedem dieser Ämter gibt es eine tripartistische Kommission bestehend aus Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite sowie einigen Angestellten der Ämter selbst. Diese Kommission nimmt die Anträge auf finanzielle Unterstützung entgegen, prüft sie und gewährt gegebenenfalls die entsprechenden. Die neu geschaffenen Jobs müssen mindesten 2 Jahre bestehen bleiben, andernfalls wird das Geld zurückgefordert. Die Kommission nimmt ebenfalls Einfluß auf die Auswahl der in Frage kommenden Kandidaten für die neugeschaffenen

[18] Socially Purposeful Jobs

Arbeitsplätze. Grundsätzlich richtet sich das Angebot an höher qualifizierte Arbeitskräfte. Allerdings gibt es die Empfehlung des Ministeriums für Arbeit, zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit auch in diesem Programm besonders die entsprechend Betroffenen zu berücksichtigen. Die Kommission nutzt ihre relative Autonomie oft dazu, zusätzlich auch andere Problemgruppen zu berücksichtigen, z.B. behinderte Arbeitsuchende, Schulabgänger, ältere Arbeitsuchende oder arbeitslose Eltern mit Kindern. »Although there is a distinction between the diffuse target of the DLO´s and the more specific target of the MoL, both clearly emphasise the hard-to-employ which is not the message we get from the Czech counterparts.« (Terrell 1996: 232ff.).

2.2.4.2. Das PUJ-Programm

Grundsätzlich läßt sich sagen, daß sich das PUJ-Programm an alle Arbeitsuchenden richtet, die nur eine geringe Ausbildung haben oder wegen anderer Gründe nur schwer einen Job finden. »The publicly useful jobs may best be described as ‚community work', i.e. low ranking jobs in the public sector.« (OECD 1996: 143). In dieser Hinsicht sind sie vielleicht mit den in Ostdeutschland verbreiteten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) zu vergleichen. Wie diese haben sie die Aufgabe, vor allem Langzeitarbeitslose wieder in den Arbeitsprozeß einzugliedern und ihre Motivation aufrechtzuerhalten, sich weiter um einen regulären Job zu bemühen. In dieser Form dienen sie auch als Kontrollmaßnahme, da bei jedem Arbeitsuchenden, der einen Platz in diesem Programm ablehnt, die Arbeitslosenunterstützung für eine bestimmte Zeit ausgesetzt wird (Ham 1995: 136). Die innerhalb dieses Programms abgeschlossenen Arbeitsverträge waren zu Beginn 9 Monate gültig und konnten danach einmal verlängert werden. 1995 wurde die effektive Laufzeit jedoch verkürzt: Die Vertragsdauer wurde zwar auf 12 Monate ausgedehnt, dafür jedoch die Verlängerungsoption gestrichen (Terrell 1996: 232).

2.2.4.3. Das Requalifizierungsprogramm

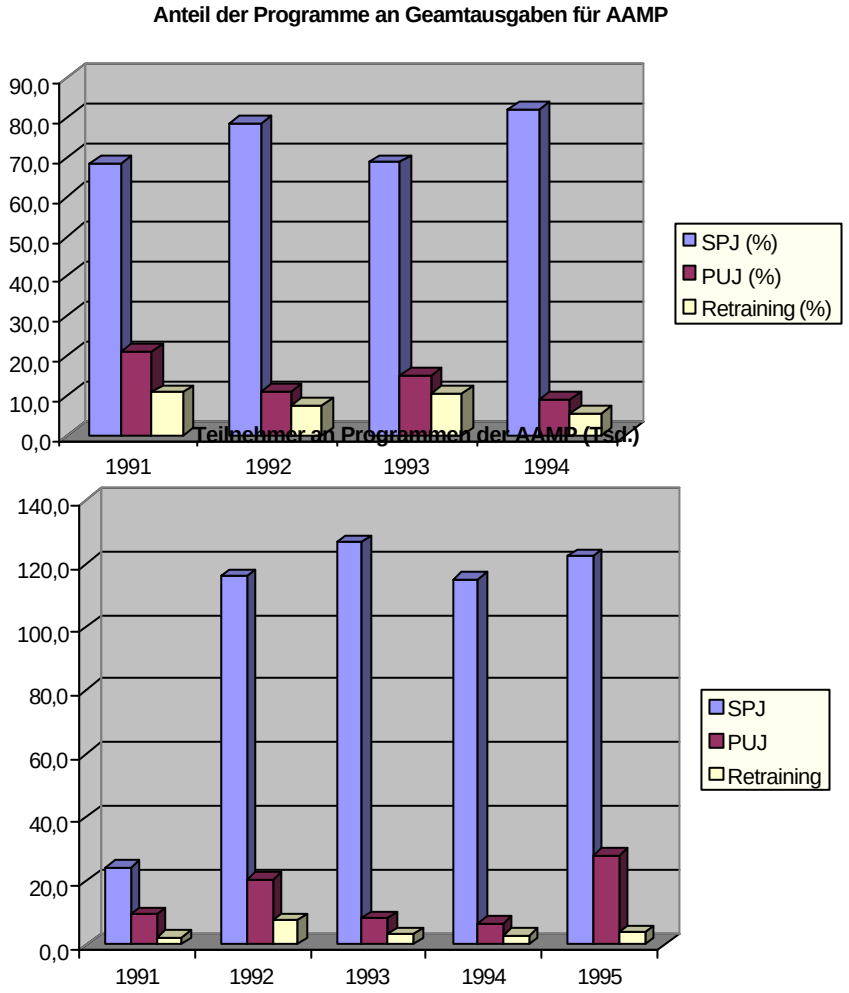
Requalifizierungsmaßnahmen dienen auch in der Slowakei dem Zweck, die Fähigkeiten der Arbeitsuchenden den Anforderungen des Marktes anzugleichen, um ihre Chancen zu erhöhen, einen angemessenen Arbeitsplatz zu finden. Von den wichtigen Programmen der AAMP wird dieses allerdings am wenigsten berücksichtigt. Requalifizierungsmaßnahmen erreichten nie mehr als 3% der Arbeitslosen (Ham 1995: 142). Zum einen liegt dies sicherlich an der

---

[19] Publicly Useful Jobs

Schwierigkeit, die wirklichen Erfordernisse des Marktes richtig einzuschätzen, um eine gezielte Ausbildung zu ermöglichen. Wichtiger erscheint jedoch der Grund zu sein, den der OECD-Bericht anführt: »The hesitation about using the formal training and education institutions to upgrade unemployed people might be justified by the cost of training, where the so-called „dead-weight" loss could often be extremely high. The cheaper and easier-to-handle socially purposeful and publicly useful jobs might have been seen as a safer way to proceed in the first instance.« (OECD 1996: 144)

Ein Blick auf die Ausgaben- und Teilnehmerstruktur der eben erläuterten Programme bestätigt diesen Eindruck.



(OECD 1996a)

(UNDP 1996)

Der überwältigende Anteil sowohl der Teilnehmer als auch der Gelder ging in dieser Zeit an das SPJ-Programm, während die Bedeutung der beiden anderen Programme sehr viel geringer war.

2.2.4.4. Einschätzung der Effizienz der AAMP

Doch wie erfolgreich sind die angewendeten Maßnahmen? Es gibt nur sehr wenige umfassende Untersuchungen zu diesem Thema. Einige Beobachtungen lassen sich jedoch anführen. Beispielsweise fand Katherine Terrell heraus, daß auf dem Höhepunkt der AAMP im Jahre 1992 über 30% aller, die die Arbeitslosigkeit verließen (outflows), den entsprechenden Programmen zuzurechnen waren. Das SPJ-Programm war in besonderer Weise dafür verantwortlich, es wird mit ca. 25% aller outflows in neue Arbeitsplätze in Verbindung gebracht. Seitdem haben sich diese Zahlen deutlich auf 10-18% bzw. 3-4% reduziert (Terrell 1996: 244f.).

Diese eher moderaten Erfolge fordern natürlich Kritik heraus. Die wohl gewichtigste betrifft die Mitnahmeeffekte (deadweight losses) des SPJ-Programms. Es ist zu vermuten, daß viele innerhalb dieses Programms entstandenen Jobs auch ohne die staatliche Hilfe entstanden wären. »Emmerich (1994) reports that at a workshop organised for the entrepreneurs who were drawing SPJ subsidies, five out of seven entrpreneurs present responded that the jobs they created with SPJs would have been created even without the subsidy from the labour office. Although the sample is only seven, the number of jobs they created is significant: cumulatively they created 207 jobs since 1991, out of which 156 were subsidised through the SPJ program.« (Ebd.)

Ein anderes Problem betrifft die effiziente Kontrolle der vergebenen Subventionen. Der chronische Personalmangel in den Ämtern wirkt auch in dieser Hinsicht belastend. Nur 5% der vergebenen Mittel wurden wegen Mißbrauch wieder eingezogen. »Such a low fraction is probably caused by insufficient monitoring rather than strict enforcement.« (Ebd.: 236).

Andere Probleme sind denen in OECD-Staaten ähnlich. Wie dort sind es auch in der Slowakei selten die wettbewerbstüchtigen oder Exportfirmen, die sich um Subventionen bewerben (OECD 1996: 153). Zum einen wirkt sich dies sicherlich nicht förderlich auf die Dauerhaftigkeit der geschaffenen Arbeitsplätze aus. Zum andern besteht die Gefahr der Wettbewerbsverzerrung, da die geförderten Firmen einen Vorteil gegenüber anderen Unternehmen haben.

3. Ungarn

3.1. Der Arbeitsmarkt in Ungarn

Zu Beginn der Transformation schien Ungarn in einer wesentlich besseren Ausgangslage als die übrigen sozialistischen Länder zu sein. Durch die seit Ende der 60er Jahre eingeführten schrittweisen Reformen[20] war die Preisliberalisierung weitgehend abgeschlossen, das Steuersystem an westliche Verhältnisse angepaßt und das staatliche Außenhandelsmonopol größtenteils abgeschafft worden. Außerdem waren seit Beginn der 80er Jahre erste kleine Privatunternehmen und Genossenschaften zugelassen worden, ab 1988 war private Produktion ohne Einschränkungen möglich. Ebenso trug ein Joint-Venture Gesetz dazu bei, daß in Ungarn früher als in anderen Ländern auch der Arbeitsmarkt nach marktwirtschaftlichen Regeln zu funktionieren begann. Dies drückte sich nicht zuletzt darin aus, daß Ungarn als erstes sozialistisches Land anerkannte, daß innerhalb seiner Grenzen Arbeitslosigkeit existiert. Zwar war die ab 1987 erfaßte Arbeitslosenquote marginal - zwischen 1987-1989 0,1-0,7% - aber man begann bereits zu diesem frühen Zeitpunkt, Institutionen für die Erfassung von Arbeitslosen zu schaffen und erste Programme für sie zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund lehnte die erste – moderat konservative – postkommunistische Regierung 1990 eine ‚Schocktherapie' ab und entschloß sich für eine schrittweisen Ausbau von Marktinstitutionen. Festgelegt wurde die wirtschaftliche Richtung im sogenannten Kupa-Programm, benannt nach dem damaligen Finanzminister, das 1991 eingeführt wurde (Fajth/Lakatos 1994:169). Die Vermutung, daß die gegenüber den anderen Visegrad-Staaten vorteilhafte Ausgangslage den Übergang zu einer entwickelten Marktwirtschaft erleichtern würde, erwies sich jedoch als falsch. Vielmehr beschleunigten die Reformen den sich bereits in den 80er Jahren abzeichnenden Rückgang der Wirtschaftsaktivität in hohem Maße: So sank z. B. die Industrieproduktion 1991 um rund 18% und betrug 1992 nur noch 69% des Niveaus von 1989 (EBRD, 1998: 55).

[20] vgl. Boote/Somogyi, 1991 und Franz 1994: 14-16

Tab. 1: Makroökonomische Daten

	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**
BIP-Wachstum (%)	-3,5	-11,9	-4,0	-2,0	2,0	1,5	1,5	4,6	5,1
Staatshaushalt-Saldo (% von BIP)		-4,5	-6,8	-6,5	-7,4	-6,8	-3,3	-5,0	-5,0
Auslands-verschuldung (% von BIP)	67,8	57,5	57,5	63,0	67,9	69,5	63,2	60,7	58,5

Quelle: OECD 1999a; EBRD, 1996 u. 1998

Verantwortlich für die ungünstige Entwicklung waren neben internen Faktoren, wie z. B. die Folgen von Handels- und Preisliberalisierungen und das Aussetzen der staatlichen Subventionierungen, auch externe Bedingungen, wie der Zusammenbruch des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe, trade-diversion-effects aufgrund der deutschen Vereinigung und die Weltwirtschaftskrise.

Ebenso unerwartet traf Ungarn der Anstieg der Arbeitslosenzahlen. Zwar hatte man mit zunehmender Arbeitslosigkeit gerechnet, Ausmaß und Dauer übertraf die vorangegangenen Einschätzungen jedoch bei weitem: allein zwischen 1990 bis 1991 wuchs die Zahl der Arbeitslosen um rund 300.000. Nicht zuletzt deshalb sah sich die Regierung im September 1992 gezwungen ihre Prognosen im zweiten Kupa-Programm zu revidieren: Man ging nun davon aus, daß das BIP zwischen 1991 bis 1994 um 10% sinken, und die Zahl der Arbeitslosen bis Herbst 1993 auf 800.000 bis 1.000.000 ansteigen würde. An der früher festgelegten Wirtschaftspolitik wurde im Prinzip jedoch festgehalten (Fajth/Lakatos 1994: 196). Kritiker werfen der ersten Regierung dabei vor, die Reformen zu zögerlich und inkonsequent durchgeführt zu haben, so daß es nicht gelang, „das Umfeld für einen sich selbst tragenden wirtschaftlichen Aufschwung zu schaffen“ (Schulte 1996: 216). Mangelnde inländische Nachfrage, rapide ansteigende Inflation und wachsendes Haushaltsdefizit zwangen die 1994 neu gewählte sozialistisch-liberale Koalition zum Handeln. Seit Einführung des sogenannten Bokros-Pakets 1995, ebenfalls benannt nach dem amtierenden Finanzminister, begann sich die Wirtschaft zu erholen. (vgl. Tab. 1) Nach einer Stabilisierungsphase zeigen die Daten nun einen deutlichen Aufwärtstrend, der nach Einschätzung der OECD durchaus nachhaltigen Charakter trägt[21].

Ein erster Blick auf die Arbeitslosenstatistik weist eine Korrespondenz mit den verbesserten

[21] vgl. dazu die Ausführungen zur makroökonomischen Entwicklung in: OECD 1999

Wirtschaftsdaten auf. Während in der ersten Phase der Transformation ein schnelles Ansteigen der Arbeitslosenrate zu verzeichnen ist, die Ende 1993 einen Höhepunkt von rund 12% erreichte, liegt sie inzwischen bei rund 9%. (vgl. Tab. 3) Um die Probleme verstehen zu können, mit denen die ungarische Arbeitsmarktpolitik konfrontiert ist, ist eine nähere Untersuchung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit notwendig.

Tab. 2: Beschäftigung

	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**
Bevölkerung (Mill.)	10,375	10,355	10,337	10,310	10,277	10,246	10,212	10,174	10,135
Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter (Mill.)[22]	5,956		4,527	4,346	4,203	4,095	4,048	3,995	
Erwerbspersonen (Mill.)	5,251	5,152	4,94	4,75	4,513	4,312	4,239	4,205	4,211
Partizipationsrate (%)	81,5	80,1	77,6	75,3	72,0	69,0	68,2	67,3	67,5
Beschäftige (Mill.)	5,227	5,052	4,534	4,089	3,881	3,793	3,743	3,728	3,747

Quelle: Magyar Statisztikai Évkönyv (1997); OECD: 1997a

Bereits vor Beginn der Transformation nahm die Beschäftigtenzahl ab, jedoch kontinuierlich und nicht in dem Maß wie ab 1990. In den ersten vier Jahren der Transformation gingen 1,1 Millionen Arbeitsplätze verloren, was gegenüber dem Niveau von 1989 einen Rückgang von rund einem Viertel ausmacht. Da jedoch die Partizipationsrate in ähnlichem Maß fiel, wirkte sich dies nicht direkt auf die Arbeitslosigkeit aus. (OECD, 1997a: 75) Die Beschäftigungsraten sanken sowohl innerhalb den verschiedenen Wirtschaftssektoren als auch in den Bevölkerungsgruppen unterschiedlich stark. Die größten Verluste mit einem Anteil von 30% bis 40% waren im Agrarsektor, der bereits in den 80ern eine rückläufige Beschäftigung aufwies, zu verzeichnen. Die Industrie folgt mit einem ähnlich hohen Wert von 28%, wobei v. a. die Schwerindustrie betroffen war. Demgegenüber waren die anfänglichen Rückgänge im Dienstleistungsektor mit 8% relativ gering.[23] Seit Mitte der 90er Jahre verlangsamt bzw. stabilisiert sich der Rückgang in allen drei Bereichen. Innerhalb der Bevölkerung waren v. a. Arbeitnehmer über 55 Jahre und Jugendliche betroffen. Außerdem verloren gegenüber den

[22] Männer: 15-59; Frauen bis 1996 15-54, ab 1. Jan. 1997 15-55;
[23] vgl. Frey, 1997: 82-83 u. OECD, 1997: 79

Frauen überproportional viele Männer ihren Arbeitsplatz. (OECD, 1997a: 79) Ähnlich unterschiedlich stellt sich die Struktur der Arbeitslosigkeit dar.

Tab. 3: Arbeitslosigkeit (AL) und Langzeitarbeitslosigkeit (LAL)

	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**
AL								
Total (Tsd.)	70,2	385	444	519	451	417	400	349
Total (%)	1,7	8,3	9,8	11,9	10,7	10,2	9,8	8,7
LAL								
Total (Tsd.)				158	177	184	193	152
Anteil an AL (%)			19,7	32,2	41,3	45,6	49,8	46,5
Jugendliche								
Anteil an AL (%)			17,5	21,2	19,4	18,6	18,0	15,9

Quellen: Magyar Statisztikai Évkönyv (1997) Osteuropa-Jahrbuch (Jg. 1994-1998); OECD, 1995

Besonders von Arbeitslosigkeit betroffen waren von Beginn an Jugendliche, schlecht Qualifizierte und ethnische Minderheiten. Die hohe Jugendarbeitslosigkeit kann auf mehrere Faktoren zurückgeführt werden: (a) Die Bildungsinstitutionen vermitteln noch nicht die am Arbeitsmarkt geforderten Fähigkeiten, da sie die nötigen Bildungsreformen nicht schnell genug vorantreiben können. (b) Die Einstellungen in den staatlichen Unternehmen wurden meistens eingefroren, um Entlassungen zu vermeiden. (c) Freie Stellen in Privatunternehmen werden meist mit berufserfahrenen Arbeitern besetzt. (OECD, 1995, 55) Der hohe Anteil der schlecht Qualifizierten[24] kann mit den Massenentlassungen in Industrie und Landwirtschaft erklärt werden. Von den ethnischen Minderheiten sind vornehmlich die Roma betroffen. Zwar wird die ethnische Zugehörigkeit bei den statistischen Ämtern nicht erfaßt, aufgrund der Daten des *Household Panel Survey*'s geht man aber davon aus, daß ihr Anteil an der Arbeitslosigkeit 30% höher ist als der des Durchschnitts der Bevölkerung. (OECD, 1995: 56) Ein weiteres Merkmal der Arbeitslosigkeit ist die ungleiche regionale Verteilung. So ist die Budapester Region kaum von Arbeitslosigkeit betroffen, während in den Industriegebieten der nordöstlichen Komitate die durchschnittliche Rate um das Dreifache übertroffen wurde. Ebenso läßt

[24] Rund 20% der Arbeitslosen sind ungelernt. (Frey, 1997: 86)

sich ein Unterschied zwischen Stadt und Land ausmachen: In den Dörfern ist die Arbeitslosigkeit 1 ½Mal größer als in den Städten. (Frey, 1997: 87)

Tab. 4: Regionale Arbeitslosigkeit (%)

	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1997**
Közép-Magyaror.		2,8	6,7	8,0		6,9
Közép-Dunántúl		5,0	10,2	16,0		8,0
Nyugat-Dunántúl						6,0
Dél-Dunántúl		6,4	11,0	14,2		9,9
Észak-Magyaror.		9,9	16,8	10,5		13,9
Észak-Alföld		9,4	16,5	13,0		11,9
Dél-Alföld		7,9	13,2	16,1		7,3

Quellen: Magyar Statisztikai Évkönyv (1997); OECD 1995

Eines der größten Probleme stellt die Langzeitarbeitslosigkeit dar, die inzwischen bei über 45% liegt. (vgl. Tab.3) Ungelernte sind mit einem Anteil von 40% auch hier wieder überproportional betroffen, wovon wiederum 60% Männer sind. Der Männeranteil an der Langzeitarbeitslosigkeit insgesamt ist nahezu doppelt so hoch als derjenige der Frauen. (OECD, 1997a: 80) Die Gründe für den raschen Anstieg und die Stabilisierung der Langzeitarbeitslosigkeit auf hohem Niveau sind unter anderem auf die niedrigen turnover-Raten zurückzuführen. Obwohl nur etwa 1% der Labour Force pro Monat arbeitslos wird (niedrige inflow-Rate), steigt die Arbeitslosigkeit an, da noch weniger Personen den Arbeitslosenpool auf Grund dessen verlassen, daß sie einen Arbeitsplatz gefunden haben (niedrige outflow-Rate). 1993 verließ jeder zweite, der aus dem Arbeitslosenregister ausschied, den Arbeitsmarkt ganz. Die relativ geringe outflow-to-job-Rate in Kombination mit der Tatsache, daß ein großer Anteil der Arbeitsplatzwechsel ohne eine zeitweise Nichtbeschäftigung vonstatten gehen weist daraufhin, daß für einen Arbeitslosen die Wahrscheinlichkeit sehr gering ist, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. [25]

Der rasche Anstieg der Arbeitslosenzahlen mit einem hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen, die großen regionalen Unterschieden und die Marginalisierung von einzelnen Gruppen stellten eine große Herausforderung für die Regierung Ungarns dar, insbesondere da diese Ent-

wicklung so nicht erwartet worden war. Die aktive Arbeitsmarktpolitik war eines der Mittel, mit denen versucht wurde, die anstehenden Probleme zu lösen.

3.2. Die AAMP in Ungarn

3.2.1. Grundlagen der AMP

Beim endgültigen Zusammenbruch des sozialistischen Systems hielt zunächst einzig die kommunistische Nachfolgepartei - trotz der bereits in den 80ern erfolgenden Registrierung von Arbeitslosen - am Konzept der Vollbeschäftigung fest. Alle anderen politischen Gruppierungen waren der Überzeugung, daß durch die Anpassung des Arbeitsmarktes an marktwirtschaftliche Gegebenheiten ein Anstieg der Arbeitslosenzahlen unvermeidbar sein werde. auch wenn man, wie bereits erwähnt, das Ausmaß weit unterschätzte. (vgl. Frey,1997: 78) Demgemäß gestaltete sich auch das Programm der ersten frei gewählten Regierung, die aus dem Ungarischen Forum, der Christlich-Demokratischen Volkspartei und den Unabhängigen Kleinbauern zusammengesetzt war. Im Vordergrund des ersten ‚Aktionsplans für die Wirtschaft' standen Maßnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft, wobei der Eindämmung der Inflation eindeutiger Vorrang vor Vermeidung von Arbeitslosigkeit gegeben wurde. Dem Arbeitsministerium wurden als Hauptaufgaben zunächst die Schaffung eines institutionellen Rahmens und – sehr allgemein – die Moderierung des Arbeitsmarktes übertragen. Erst mit Erholung der Wirtschaft, die für das Jahr 1993 angenommen wurde, sollten konkrete und effektive Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit eingeleitet werden. Beschäftigungspolitik war in diesem Regierungsprogramm mit Verwaltung der Arbeitslosigkeit gleichzusetzen. (Frey, 1997: 78 u.110) Es zeigt sich hier deutlich, in welchem Ausmaß die kommende Arbeitsmarktentwicklung unterschätzt wurde.

Erste arbeitsmarktpolitisch relevante Gesetze, wurden bereits in den 80er Jahren erlassen. Ab 1986 konnten Arbeitslose zum ersten Mal eine Arbeitslosenunterstützung erhalten, auch wenn die offizielle Bezeichnung noch anders lautete. Ein Jahr später errichtete die Regierung per Dekret einen Beschäftigungsfond, aus dem Zahlungen für aktive arbeitspolitische Maßnahmen geleistet wurden, darunter Qualifizierung von Arbeitslosen, Öffentliche Arbeiten, und Frühpensionierungen. 1988 nahm der neu eingerichtete tripartistische *Council of Reconciliation of Interests* seine Arbeit auf, der bis heute als höchstes Gremium für den Interessenausgleich zwischen Staat, Arbeitnehmer und Arbeitgeber fungiert. Im darauffolgenden Jahr wur-

[25] OECD, 1995: 61-65; zu den inflow-/outflow-Raten vgl. auch Boeri, 1994

den Streiks legalisiert und Programme für Jugendliche und Existenzgründer initiiert. Kurz vor den ersten freien Wahlen erfolgte die Einrichtung von Arbeitszentren und die Einführung einer Arbeitslosenhilfe, die nach Ende der Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosenunterstützung gewährt wurde. (Fajth/Lakatos, 1994: 170-171)

Die gesetzliche Grundlage für die neue ungarische Arbeitsmarktpolitik wurde am 1. März 1991 mit dem *Act on Employment Promotion and Unemployment Compensation* gelegt. Das Gesetz regelt alle arbeitsmarktrelevanten Belange, wobei bereits existierende Regelungen miteingebunden wurden[26] Die wichtigsten Neuerungen waren:

- Einrichtung des und Richtlinien für den *Public Employment Service* (PES; öffentliche Arbeitsverwaltungen)[27]
- Richtlinien für den *Council of Reconciliation of Interests* (CRI) und das ihm untergeordnete Komitee, das *Labour Market Committee* (LMC; gegründet Ende 1990); alle Gremien sind tripartistisch besetzt. Die Aufgabe der beiden letzteren besteht v. a. darin, durch Einleitung von angemessenen aktiven Maßnahmen sozialen und regionalen Unausgewogenheiten entgegenzuwirken.[28]
- Einführung einer Arbeitslosenversicherung, die dem deutschen System ähnelt
- Festlegung der Richtlinien für passive Arbeitsmarktpolitik, d. h. Regelung der Anspruchsberechtigung und Umfang der Unterstützungszahlungen
- Festlegung der Richtlinien für aktive Arbeitsmarktpolitik, d. h. Regelung von Art und Umfang der aufgelegten Programme und der Zugangsbedingungen

In Anbetracht der rasch steigenden Arbeitslosenzahlen erwies sich, daß v. a. die Unterstützungszahlungen zu großzügig gestaltet waren. Die Regierung reagierte darauf mit einer ersten Gesetzesänderung 1992, durch welche die Zuwendungen für Arbeitslose gekürzt wurden. Gleichzeitig schuf man mit einem Kriseninterventionsprogramm eine neue aktive Maßnahme. Ihre zentrale Verwaltung durch das Arbeitsministerium und die Finanzierung über einen Sonderfond, der aus Mitteln des Beschäftigungsfond gespeist wurde, sollten ein rasches Eingreifen in von hoher Arbeitslosigkeit betroffenen Gebieten sicherstellen. Eine weitere einschneidende Veränderung stellte Einrichtung des *National Training Council* (NTC) dar, ein weiteres

[26] zu Folgendem vgl. Schulte, 1996: 230ff.
[27] zur genauen Struktur der Verwaltung s. Pkt. 3.2 dieser Arbeit
[28] zur Aufgabenverteilung s. Pkt.3.2 dieser Arbeit

tripartistisches Gremium, das ausschließlich mit Fragen der Qualifizierung beschäftigt ist.[29] Außerdem wurde die Nationale Beschäftigungsstiftung gegründet, über welche die Beschäftigungsfirmen[30] finanziert werden sollten. (Fajt/Lakatos, 1994: 175) Auch die folgenden Revisionen des Gesetzes zielten in erster Linie auf eine Kostenreduzierung der passiven Maßnahmen ab. Nur ein kleiner Anteil betraf die aktiven Maßnahmen..

3.2. Der institutionelle Rahmen der AAMP

Auch im Falle der Administration der Arbeitsmarktpolitik konnte Ungarn auf bestehende Institutionen zurückgreifen und mußte nicht, wie andere Transformationsländer, vom Nullpunkt beginnen. Die bestehenden Strukturen waren jedoch bei weitem nicht ausreichend. Mitte der achtziger Jahren lag die Verantwortung für die Arbeitslosen bei speziellen Abteilungen der lokalen Verwaltung, die anteilig von den Kommunen und vom staatlichen Amt für Arbeit und Löhne, dem Vorgänger des heutigen Arbeitsministeriums, finanziert wurden. 1990 wurde die Verwaltung nach schwedischem und deutschem Vorbild reorganisiert. (Frey, 1997: 92)

Das an der Spitze stehenden Nationale Arbeitsamt untersteht dem Ministerium für Arbeit. (OECD, 1995: 81) Seine zentralen Aufgaben bestehen im Monitoring des Arbeitsmarkts verbunden mit der Ausarbeitung entsprechender Strategien, der Aufsicht über die 20 regionalen Arbeitsämter der Komitate und der Hauptstadt, Weiterbildung der Mitarbeiter und der Betreuung des Informationssystems. Die Aufgaben der untergeordneten Ämter werden im Beschäftigungsgesetz wie folgt festgelegt:

- Betreuung der Arbeitslosen, d. h. Zuweisung von Unterstützungszahlungen und Stellenvermittlung
- Erstellung von Arbeitsmarktanalysen
- Organisation und Durchführung von Arbeitsmarktprogrammen und im Bedarfsfall deren Vergabe an gemeinnützige oder kommerzielle Subunternehmen über Ausschreibung
- Kontrolle der rund 200 lokalen Zweigstellen der PES, die keine eigenständigen Kompetenzen besitzen, sondern die Dienstleistungen der Arbeitsverwaltungen vor Ort anbieten. (Frey, 1997: 92-93)

---

[29] Der NTC wurde auf Drängen des Erziehungsministeriums eingerichtet, das seine Zuständigkeit gefährdet sah. Argumentiert wurde mit dem Umfang der Qualifizierungsmaßnahmen, die dafür eigene Einrichtungen brauche. (vgl. Fajt/Lakatos, 1994: 175)

[30] s. Pkt. 3.4.2 dieser Arbeit

Eine Sonderrolle nehmen LMC und NCT ein. Das LMC ist das wichtigste Gremium für Beschäftigungsfragen. Es bestimmt die Vergabe der Mittel aus dem Beschäftigungsfond und ist für die Organisation und Durchführung zentral aufgelegter Programme zuständig. (Fajth/ Lakatos, 1994: 175) Desweiteren ist er in Gesetzgebungsfragen beratend tätig und beurteilt die Arbeitsweise der öffentlichen Arbeitsverwaltungen. Der Direktor des nationalen Arbeitsamtes ist ihm reportpflichtig. Eine ähnliche Rolle nimmt das NCT hinsichtlich des Weiterbildungsbereiches ein, allerdings mit nicht ganz so weit reichenden Kompetenzen.. (Frey, 1997: 95) Eine weitere Organisationsebene wurde mit den *labour councils* der Komitate geschaffen, die im Beschäftigungsgesetz nicht vorgesehen waren. Diese ebenfalls tripartistischen Gremien vermitteln auf lokaler Ebene, kontrollieren die Vergabe der zugeteilten Gelder aus dem Beschäftigungsfond und initiieren auch eigene AAMP-Maßnahmen.[31] Das Nebeneinander dieser Institutionen birgt laut Frey (1997: 95) einige Probleme, da der Kontakt zwischen den Ebenen oft ungenügend ist und es häufig zu Kompetenzstreitigkeiten kommt.

Tab. 1: PES-Mitarbeiter

	lokale Ämter	**Mitarbeiter gesamt**	**Verhältnis Mitarbeiter zu AL**
1992	187	4100	1:162
1993			1:150
1995			1:116
1996	176	4197	1:119

Quelle: OECD, 1995; OECD; 1997a

Technische und personelle Ausstattung der PES hinken westeuropäischen Standards noch weit hinterher. Die personelle Besetzung der regionalen und lokalen Büros konnte nur mit Mühe dem Ansteigen der Arbeitslosenzahlen Rechnung tragen. Von 1991 bis 1993 verdreifachte sich die Anzahl der PES-Mitarbeiter, die Arbeitslosenzahl versechsfachte sich jedoch. Im Februar 1993 war ein Mitarbeiter im Durchschnitt für 150-160 Arbeitslose zuständig[32].

[31] Fajth/Lakatos, 1994: 175 u. Frey, 1997: 95)
[32] Dabei waren einzelne Regionen noch schwerer belastet: 1993 betrug das Verhältnis PES-Mitarbeiter: AL in Nyíregyháza 1:500 (OECD, 1995: 81)

Inzwischen liegt das Verhältnis bei 1:119, was aber immer noch weit über dem OECD-Durchschnitt liegt. (OECD, 1997a: 110).

Erschwerend kam in der Anfangszeit der Transformation die schlechte Ausbildung des Personals hinzu. Spezielle Angebote an Universitäten für Graduierte und Postgraduierte, sowie besondere Weiterbildungskurse für Mitarbeiter, die von den regionalen Ämtern selbst veranstaltet werden, sollten diesen Mißstand beheben. Während sich bei der personellen Situation hinsichtlich Ausstattung und Qualifikation eine Besserung abzeichnet, bleibt die technische Ausstattung noch unter Standard. Bemängelt werden v. a. die fehlenden Kommunikationseinrichtungen. Bis Mitte der 90er Jahre fehlte eine online-Verbindung zwischen den einzelnen Abteilungen der Administration, Arbeitsmarktanalysen mußten z. B. per Floppy-Disks zwischen Zentrale und regionalen Büros transportiert werden. Außerdem besaß bis dahin jedes Büro eine eigene Datenbank mit Registrierungen der Arbeitslosen und freien Stellen, d. h. daß teilweise benachbarte Regionen über keine Informationen des angrenzenden Bezirks verfügten. (Frey, 1997: 93-94). Inzwischen dürfte die Lage sich verbessert haben, obwohl mit Blick auf die anderen ostmitteleuropäischen Länder anzunehmen ist, daß die technische Modernisierung der Verwaltung weiterhin Mängel aufweist. Folgen sind neben dem hohen Zeitverlust eine erhöhte Gefahr des Mißbrauchs von Leistungen und eine mangelhafte Abstimmung zwischen Angebot und Nachfrage. Dies spiegelt auch die Vermittlungsrate wider. Zwar haben z. B. 1993 44% der Arbeitgeber und 62% der Arbeitsuchenden die Dienste der Arbeitsverwaltung in Anspruch genommen, aber nur in 6% kam es zu einem erfolgreichen Vertragsabschluß.[33]

Insgesamt ist festzuhalten, daß die Administration von einer weitreichenden Dezentralisierung gekennzeichnet ist, wobei die regionale Ebene ein hohes Maß an Eigenverantwortung trägt. Vorteil ist eine flächendeckende Versorgung und die Möglichkeit der regionalen Arbeitsämter flexibel auf Veränderungen am Arbeitsmarkt reagieren zu können. Die mangelnde Ausstattung , fehlende Kommunikation und Kompetenzstreitigkeiten zwischen den einzelnen Ebenen führen jedoch zu einer Beeinträchtigung der Angebote.

[33] Allerdings darf in diesem Zusammenhang die allgemeine Lage am Arbeitsmarkt nicht vernachlässigt werden, so daß die Zahlen nicht nur für die schlecht matching-Funktion stehen. 1992 nach Wiedereinführung der Anzeigepflicht für freie stellen entsprach die Zahl der angezeigten Stellen ca. 5% der registrierten Arbeitslosen. (Frey, 1997: 94)

3.3. Die Finanzierung der AAMP[34]

Ebenfalls im Beschäftigungsgesetz festgelegt ist die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. Dabei werden die Mittel für passive und aktive Maßnahmen von zwei unabhängigen Fonds bereitgestellt. Aus dem Solidaritätsfond, auf dessen Leistungen ein rechtlich verankerter Anspruch besteht, werden alle folgenden passiven Maßnahmen bestritten:

- alle Kompensationszahlungen (Arbeitslosenunterstützungen, Frühpensionierung, Rückerstattung von Fahrtkosten, die in Zusammenhang mit der Arbeitsuche entstehen usw.)
- Unterhaltungskosten des PES (Mieten, Ausstattung, Verwaltung , Weiterbildung der Mitarbeiter usw.)

Sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer tragen zur Finanzierung des Fonds bei. Entsprechend der hohen Ausgaben, die daraus bestritten werden mußten, stiegen die Beiträge an: 1991 betrug der Arbeitgeberanteil 1,5 % der Gesamtlöhne, der Arbeitnehmeranteil 1,5%, 1993 bereits 7% und 2%. Inzwischen ist die Beitragshöhe wieder um einen bzw. ½ Prozentpunkt gesunken (1997[35]). Falls die Versicherungsbeiträge zur Deckung der Ausgaben nicht reichen, kann der Fond durch den Staatshaushalt ausgeglichen werden. Die Ausgleichszahlung darf theoretisch die Summe von 10% der Gesamtsumme des Fonds nicht übersteigen. Von 1992 bis 1994 lag sie dennoch bei 30%.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik wird aus dem Beschäftigungsfond finanziert, der aus staatlichen Mitteln und Privatisierungserlösen gespeist wird. Ein rechtlicher Anspruch auf Mittelzuwendungen besteht nicht. Die Vergabe der Gelder erfolgt über die bereits genannten tripartistischen Gremien, dem LMC und dem NTC. 60 % des jährlichen Budgets müssen vom LMC an die regionalen Arbeitsverwaltungen vergeben werden. Ausschlaggebend für die Zuteilung sind dabei Kriterien wie die Höhe der Arbeitslosenquote in der betreffenden Region und die Zahl der freien Stellen. Nicht berücksichtigt werden Problemgruppen, wie z. B. Minderheiten, weil dafür von zentraler Ebene geplante und organisierte Sonderprogramme aufgelegt werden. Die Gelder sind zweckgebunden, d. h. nur für aktive Maßnahmen zu verwenden. Die Entscheidung, für welche Programme wieviel Geld ausgegeben wird, liegt jedoch auf regionaler Ebene.

---

[34] wenn nicht anders angegeben vgl. dazu Frey, 1997: 91-92 u. OECD, 1995:71-73

Im Vergleich zu den Schwankungen des Solidaritätsfonds blieb die finanzielle Ausstattung des Beschäftigungsfonds relativ konstant. Der Anstieg sowohl der gesamten Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik als auch für passive Maßnahmen in den Jahren 1992 bis 1993 korrespondiert mit dem gleichzeitigen Anstieg der Arbeitslosenzahlen. 1992 und 1993 lag Ungarn damit deutlich über Tschechien und der Slowakei, mit einem etwas geringeren Abstand auch über Polen. Der Anteil der aktiven Maßnahmen verhält dagegen eher umgekehrt.

Tab. 2: Ausgaben Arbeitsmarktpolitik

	1991	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**
AMP					
an BIP in %	1,67	2,96	2,8	1,94	1,35
PAMP					
an BIP in %	k. A.	0,91	2,38	2,27	0,92
an AMP in %	66,5	78,4	76,4	68,1	k. A.
AAMP					
an BIP in %	0,56	0,54	0,62	0,63	0,43
an AMP in %	33,5	21,6	23,6	31,9	k. A.

Ouellen: Frey, 1997; Schulte, 1996; OECD, 1995

Die Konsequenz der sprunghaft steigenden Kosten war sowohl eine schrittweise Reduzierung der Zuwendungen aus der Arbeitslosenversicherung als auch eine Einschränkung der Berechtigungskriterien.[36] Gleichzeitig versäumte man aber, die aktive Arbeitsmarktpolitik leistungsfähiger zu machen. Erst seit 1994 plant man, Arbeitslose, welche die Teilnahme an aktiven Maßnahmen ablehnten, mit Sanktionen zu belegen.[37]

---

[35] in OECD, 1997: 95

[36] 1991 wurden maximal 2 Jahre Zahlungen geleistet, wenn der Anspruchsberechtigte vor Beginn der Arbeitslosigkeit 4 Jahre ohne Unterbrechung gearbeitet hatte. Die Zahlungen betrugen im ersten Jahr der Arbeitslosigkeit 70 % des durchschnittlichen Bruttoverdienstes, den der Anspruchsberechtigte im letzten halben Jahr seiner Beschäftigung erhielt, im zweiten Jahr 50 %. Seit 1993 erhalten Arbeitslose 75% des ehemaligen Bruttolohns für drei Monate, danach 60%. Die Anspruchsberechtigung endet nach einem Jahr (vgl. OECD 1995: 75); zur Funktionsweise der Arbeitslosenversicherung s. auch Micklewright/Nagy, 1993

[37] Leider ist nicht bekannt, ob und in welcher Form diese Pläne umgesetzt sind. Auch die OECD Berichte 1997 und 1999 berichten nichts Entsprechendes.

3.2.4. Die Programme der AAMP

Erste Arbeitsmarktprogramme wurden in Ungarn bereits ab 1983 eingeführt. Beginnend mit Trainingsmaßnahmen für Arbeitslose und Beschäftigte wurden in den darauffolgenden sieben Jahren sukzessive alle Programme eingeführt, die auch heute bekannt sind: Öffentliche Arbeit, Subventionierung von Schaffung von Arbeitsplätzen, Frühpensionierung, spezielle Programme für Krisenregionen, Existenzgründungshilfen für kleine Unternehmen.[38]

Insgesamt zeichnet sich die aktive Arbeitsmarktpolitik Ungarns durch eine große Vielfalt aus. Analog zu den anderen Länderstudien dieser Arbeit sollen im Folgenden jedoch nur die wichtigsten Maßnahmen vorgestellt werden. Dabei werden Programme, die eigentlich eigenständig sind unter folgenden Punkten zusammengefaßt:

- Programme zur Schaffung von ‚sozial wertvollen Jobs' (SPJ)
- Programme zur Schaffung von ‚öffentlichen nützlichen Jobs' (PUJ)
- Qualifizierungsmaßnahmen

3.2.4.1. SPJ-Programme

Unter diesen Oberbegriff können im Falle Ungarns zwei Maßnahmen subsumiert werden:

(a) Unterstützung von Schaffung neuer (abhängiger) Arbeitsplätze[39]

Sie kann entweder über direkte Lohnsubventionierung erfolgen oder über finanzielle Unterstützung bei beschäftigungsfördernden Investitionen. Im ersten Fall kann nur ein Arbeitsloser, der bereits über sechs Monate ohne Beschäftigung ist, oder ein Schulabgänger, der drei Monate arbeitslos ist, eingestellt werden. Das Unternehmen darf sechs Monate vor Antragstellung keine Stellen mit vergleichbarer Qualifikation gestrichen haben. Wird der Antrag bewilligt, übernimmt der Beschäftigungsfond für maximal ein Jahr bis zu 100% der Lohnkosten, mindestens aber 50%. Als Zielgruppe werden ausschließlich Problemgruppen anvisiert. Bei beschäftigungsfördernden Investitionen kann das Unternehmen zwischen einem Kapitalzuschuß oder vergünstigten Krediten wählen. Bedingung ist, daß der oder die neuen Arbeitsplätze spätestens ein Jahr nach Vertragsabschluß mit der Arbeitsverwaltung eingerichtet worden sind. Die Besetzung der Stellen behält sich das zuständige Arbeitsamt vor.

---

[38] Eine gute Übersicht bietet Frey, 1997: 90

[39] vgl. dazu: Frey, 1997: 105-106: OECD, 1995: 86-87; OECD: 1997: 109-110

Tab. 3: Teilnehmer und Ausgaben Lohnsubventionen

	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**
Teilnehmer						
gesamt			1,317	9,008	16,010	18,443
% an AAMP			3,78	13,28	19,07	25,32
Ausgaben						
% an GDP	0,08	0,05	0,06	0,05	k.A.	0,06
% an AMP gesamt	21,37	3,96	3,56	3,4	k.A.	k.A.

Quelle: OECD, 1995 u. eigene Berechnung

Da es sich um langfristig angelegte Maßnahmen handelt, deren Effizienz erst nach einem gewissen Zeitraum Wirkung zeigen, ist über den Erfolg noch wenig bekannt. Das Verhältnis von Teilnehmerzahlen und Kosten weist daraufhin, daß es sich um relativ teure Programme handelt. Zwischen 1991 und 1994 ist insbesondere bei der zweiten Form der Unterstützung die Teilnehmerzahl zurückgegangen. Das Angebot der Lohnunterstützung nehmen seit 1994 v. a. kleinere Unternehmen wahr.

(b) Unterstützung von Existenzgründungen von Arbeitslosen

Eine ähnliche Maßnahme existierte bereits von 1988 bis 1990. Da es sehr großzügig angelegt war, sah sich die Regierung angesichts der steigenden Arbeitslosenzahlen 1990 gezwungen, es einzustellen. 1991 wurde es mit geänderten Bedingungen wieder aufgelegt. (OECD, 1995: 88)

Die Unterstützungen, die alternativ gewährt werden können, umfassen nun (1) einen Betrag, welcher der Arbeitslosenunterstützung entspricht und der – auch nach Ende der Anspruchszeit – für weitere sechs Monate gezahlt wird, (2) Erstattung von je 50% der Einrichtungskosten, (3) Erstattung von 50% an Weiterbildungskosten und (4) 50% der Kosten der Versicherungen bis zu einem Jahr, falls ein Kredit aufgenommen wird. Vor allem wurden Handels- und Dienstleistungsunternehmen gegründet, aber auch – im Zuge der Reprivatisierung von Boden – landwirtschaftliche Betriebe. Der regionale Schwerpunkt lag dabei im Umkreis der größeren Städte[40]. Die regionalen PES verwendeten 5% ihres Budgets für dieses Programm.

[40] Ausnahme ist dabei Budapest, in dem die Beteiligung am und Ausgaben für das Programm nicht ins Gewicht fallen.

Auch hier ist eine endgültige Beurteilung schwierig, da der Erfolg nicht unwesentlich von der gesamtwirtschaftlichen Lage abhängt. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß im angegebenen Zeitraum für viele Arbeitslose die Anspruchsberechtigung auslief. Frey (1997: 105) folgert daher, daß die meisten der Antragsteller eine Möglichkeit suchten, ihren Anspruch aufrechtzuerhalten. Dafür sprechen ihre Angaben über die beantragten Formen der Unterstützung: 98% entschieden sich für die unter (1) genannte Lösung, 159 für die Qualifizierung und nur je eine Person wählte die Rückerstattung von Kosten.

Tab. 4: Teilnehmer und Ausgaben Existenzgründungshilfen

	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**
Teilnehmer						
gesamt			6,000	2,948	3,329	1,811
% an AAMP			8,8	4,3	3,9	2,4
Ausgaben						
% an GDP	0,09	0,14	0,09	0,04	k.A.	0,08
% an AMP gesamt	24,57	10,64	2,87	1,36	k.A.	k.A.

Quelle: OECD, 1995; OECD, 1997a u. eigene Berechnung

Betrachtet man die Teilnehmerzahlen nehmen die SPJ-Programme einen relativ geringen Stellenwert in der ungarischen aktiven Arbeitsmarktpolitik ein, obwohl sie von den Kosten her gesehen an oberster Stelle rangieren. Trotz dieses ungünstigen Verhältnisses werden sie langfristig als effizienter angesehen als Qualifizierungs- oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

3.2.4.2. PUJ-Programme

Zu den PUJ-Programmen zählen die sogenannten Public Work (a), am ehesten vergleichbar mit den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Deutschland, und die in Ungarn neu eingeführten Beschäftigungsgesellschaften (b).

(a) Public Work

Das Programm bildet inzwischen das zweitgrößte innerhalb der AAMP. Durchschnittlich 1/3 der zugeteilten Mittel verwenden die PES darauf, wobei je nach Arbeitslosenquote regionale Differenzierungen auszumachen sind. Laut Frey (1997: 103) versechsfachte sich die Teilnehmerzahl im Zeitraum der ersten vier Transformationsjahre.

Tab. 5: Teilnehmer und Ausgaben Public Work

	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**
Teilnehmer						
gesamt	-	-	-	21,435	24,036	16,962
% an AAMP	-	-	-	31,6	28,6	23,2
Ausgaben						
% an GDP	0,08	0,07	0,10	0,15	-.	0,15
% an AMP gesamt	21,76	5,77	5,12	5,10	-	-

Quelle: OECD, 1995 u. eigene Berechnung

Als Träger fungieren „Institutionen, die öffentliche Arbeiten in Bereichen erfüllen, die die ‚grundsätzliche Bedürfnisse' der Bevölkerung befriedigen" (Schulte,1996: 239). Obwohl dies auch für private Einrichtungen gilt, treten in letzter Zeit ausschließlich die Kommunen als Anbieter auf. Finanziert wird das Programm seit Frühjahr 1994 zu 90% durch den Beschäftigungsfond, 10% steuern die Anbieter bei.[41] Bei den Arbeiten handelte es sich zunächst um einfache, unqualifizierte Tätigkeiten. Zunehmend ist jedoch zu beobachten, daß qualifizierte Tätigkeiten angeboten werden, z. B. in Bereichen der Gesundheitspflege, der Erziehung, der Denkmalpflege. Die Entlohnung muß mindestens die Höhe der Arbeitslosenkompensation[42] betragen, andernfalls ist der Arbeitslose berechtigt die Arbeit abzulehnen. Gleiches gilt, wenn die Fähigkeiten, Berufserfahrung oder der gesundheitliche Zustand des Programmteilnehmers nicht berücksichtigt wird. Auch wenn davon ausgegangen wird, daß das Ziel dieser Art von Maßnahme v. a. darin liegt, Problemgruppen wie z. B. Langzeitarbeitslosen den Kontakt zur Arbeitswelt zu erleichtern, schränkt speziell die ungarische Verfahrensweise durch drei Merkmale eben dies Ziel wieder ein: (a) Im Gegensatz zu anderen Ländern, wie z. B. Deutschland, werden die Plätze nicht an bestimmte Zielgruppen vergeben. Einzige Bedingung ist, daß der Status der Arbeitslosigkeit vorliegen muß.[43] 25% der Jobs wurden von 1990 bis 1992 ohne Hilfe der Arbeitsverwaltung vermittelt. (b) Ein sogenanntes ‚Zusätzlichkeitskriterium' existiert nicht. Das bedeutet, daß nicht nur Tätigkeiten angeboten werden können, die andernfalls nicht ausgeführt würden. Konsequenz ist, daß Public Work reguläre Beschäfti-

[41] Bis 1994 war die Verteilung 70%:30%, was auf Antrag besonders bedürftiger Kommunen geändert wurde. (Frey, 1997: 103)
[42] In der Anfangsphase des Programms wurden so geringe Löhne angeboten, daß fast alle Teilnehmer die Arbeit verweigerten. (Frey, 1997: 104)
[43] Frey (1997: 103) verweist darauf, daß nicht einmal eine Registrierung vorliegen muß.

gung verdrängt. (c) Die Dauer der Maßnahme ist nicht begrenzt, d. h. es besteht wenig Anreiz zur Arbeitsuche. 20-30% aller Teilnehmer sind über ein Jahr in Public Work beschäftigt.
Insbesondere im Hinblick auf das zunehmende Angebot von qualifizierten Tätigkeiten ist zu vermuten, daß das Programm früher oder später revidiert werden muß.

(b) Beschäftigungsgesellschaften[44]

Diese Sonderform von Public Work wurde 1992 in zwei Krisenregionen eingerichtet. Sowohl in Ozd als auch in Miskolc wurden durch den Abbau der Schwerindustrie massiv Arbeiter entlassen. Um soziale Unruhe zu vermeiden entschloß sich Ungarn Gesellschaften zu gründen, die mit den Arbeitern Verträge abschließen und folgende Leistungen bieten:

- Anbieten von temporärer Beschäftigung
- Anbieten von Trainingsmaßnahmen
- Unterstützung bei der Arbeitsuche
- Unterstützung bei Existenzgründungen, v. a. durch Qualifizierung und Beratung

Zielgruppe waren ausschließlich die entlassenen Arbeiter der Schwerindustrie. Als Entlohnung wird in der Regel 80% des letzten Einkommens bezahlt. Sie darf nie unter dem Mindestlohn liegen und nicht über das 2,5-fache des Mindestlohns hinausgehen. Wird an einer Qualifizierungsmaßnahme teilgenommen, erhält der Teilnehmer einen Zuschlag von 10% des Einkommens. Nach einer Höchstförderung von 2 Jahren kann, falls kein Job gefunden wurde, erneut Arbeitslosenunterstützung nach den üblichen Bedingungen beantragt werden.
Insbesondere von Marktverfechtern werden die Beschäftigungsgesellschaften als unsinnig verurteilt, da sie die freie Arbeitsmarktentwicklung behindern und den Wettbewerb verzerren. (Godfrey/Richards,1997: 7) Der Erfolg hinsichtlich der Beschäftigungseffekte scheint ähnlich zweifelhaft wie bei Public Work allgemein. Im Vergleich der beiden Region schneidet Miskolc eindeutig besser ab, wobei Größe und Infrastruktur der Stadt eine wesentliche Rolle spielen. Von 1000 Teilnehmern konnten 700 an Weiterbildungen teilnehmen, durchschnittlich 350 Zeitarbeitsverträge wurden jeden Monat am ersten Arbeitsmarkt abgeschlossen. Allerdings konnten nur 109 Personen Dauerarbeitsplätze vermittelt werden. In Ozd wurden von 2600 Angestellten 30 in die Selbständigkeit geführt, 450 Teilzeit- oder Vollzeitarbeitsplätze eingerichtet. Wie in Pkt. 3.1 bereits angesprochen werden die Gesellschaften über einen Sonderfond finanziert. Leider waren keine Angaben zu finden in welcher Höhe sich die Ausgaben bewegen.

[44] zu den Beschäftigungsgesellschaften, wenn nicht anders zitiert: vgl. OECD, 1995: 89-90 u. Schulte, 1996

3.2.4.3. Qualifizierungsprogramme[45]

Alle Weiter- und Fortbildungsangebote für Arbeitslose werden von den regionalen Arbeitsämtern registriert und verwaltet. Als Anbieter können dabei sowohl private als auch staatliche Träger auftreten. Mit Hilfe von sogenannten *Human Resources Development and Labour Market Centres*, die mit Weltbankkrediten eingerichtet wurden, versucht die ungarische Regierung von staatlicher Seite aus, den Weiterbildungssektor zu organisieren.

Tab. 3: Teilnehmer und Ausgaben Qualifizierung

	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**
Teilnehmer						
gesamt			14,780	31,741	38,482	32,497
% an AAMP			42,4	46,8	45,8	44,6
Ausgaben						
% an GDP	0,04	0,06	0,10	0,22		0,13
% an AMP gesamt	10,64	4,39	3,29	7,48		

Quelle: OECD, 1995 u. eigene Berechnung

Finanziert werden spezielle Kosten, wie Kursgebühren, Reise-, Unterbringungs-, Verpflegungskosten usw., vom Beschäftigungsfond. Für den Lebensunterhalt kommt der Solidaritätsfond auf, der dem einzelnen Teilnehmer 110% der Arbeitslosenunterstützung, berechnet nach der ersten Phase der Anspruchsberechtigung, zahlt. In der Regel werden die Kurse registrierten Arbeitslosen angeboten, es können aber auch Personen unterstützt werden, die sich noch in einem Beschäftigungsverhältnis befinden. Allerdings muß in diesem Fall nachgewiesen werden, daß die mangelnde Qualifizierung zum Verlust des Arbeitsplatzes führt. Die Kosten trägt in diesem Fall der Beschäftigungsfond, der die – mögliche – Differenz zwischen Lohn und Weiterbildungskosten ausgleicht. Insgesamt machten jedoch nur wenige Beschäftigte davon Gebrauch: bis 1994 betrug ihr Anteil an der Zahl der Gesamtteilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen 3%. Eine weitere Sondergruppe unter den Teilnehmern bildeten Jugendliche. Bis 1995 mußte arbeitslosen Schulabgängern, die entweder vorzeitig von einer weiterführenden Schule abgegangen waren oder nach den Pflichtschuljahren keine Möglichkeit zum

[45] zu den Qualifizierungsmaßnahmen vgl. OECD, 1997: 109; Frey, 1997, 101-102

Besuch einer weiterführenden Schule hatten, eine Weiterbildungsmaßnahme angeboten werden. Als Unterstützung erhielten sie 15% des Mindestlohns. Auch ihr Anteil an der Gesamtteilnehmerzahl blieb mit 6% gering.

Insgesamt nimmt die Qualifizierung unter den verschiedenen Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik jedoch eine bedeutende Stellung ein. Man verzeichnete hier bis 1995 die höchsten Teilnehmerzahlen, die sich zwischen 1992 bis 1995 verdoppelten. Dadurch relativieren sich auch die Kosten, die im Durchschnitt gemessen am BIP ebenfalls am höchsten lag. Die Ausgaben für die Trainingsmaßnahmen differieren regional sehr stark. Während die Arbeitsämter 1993 in den Komitaten rund 30% des Anteils ihres Budgets, das der AAMP gewidmet ist, dafür aufwandten, wurde in Budapest 60% aufgebracht. Bis zu 1/3 der Teilnehmer erhält direkt im Anschluß an die Maßnahme, ein weiteres Drittel nach ein bis zwei Monaten einen Arbeitsplatz. Diese hohe Erfolgsquote ist zum Teil auch die Auswahl der Teilnehmer zurückzuführen. Meist werden Personen ausgewählt, die auf Grund ihrer Bildung oder ihrer Ausbildung auch ohne Training Arbeit gefunden hätten.

Die Beurteilung der Effizienz ist gerade aufgrund der Größe des Programms schwierig. Untersuchungen zeigen, daß eine Qualifizierung um so wirksamer ist, je mehr sie sich auf ein bestimmtes Problem fokussiert. Dies wird mit wachsendem Teilnehmerkreis immer schwieriger. Da ein hoher Aufwand betrieben werden muß, um Weiterbildungen durchzuführen, steht zu befürchten, daß auch die Qualität leidet. Andrerseits ist hinsichtlich der durch den Systemwechsel bedingten neuen beruflichen Anforderungen, Qualifizierung der Vorrang vor anderen Programmen zu geben. (OECD, 1995: 85-86)

3.2.5. Zusammenfassung

Die herausragenden Charakteristika der ungarischen aktiven Arbeitsmarktpolitik lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Im Gegensatz zu den anderen Visegrad-Staaten gab es bereits vor 1990 eine Reihe aktiven Maßnahmen. Die Erfahrungen, die nicht erst gesammelt werden mußte, erleichterte sicher die Arbeit der Arbeitsverwaltungen. Andrerseits könnte möglich sein, daß die bereits bestehenden Strukturen verlangsamend auf den Restrukturierungsprozeß einwirkten.
2. Die Arbeitsverwaltung ist in hohem Maße dezentralisiert, wodurch sie flexibel auf regionale Gegebenheiten reagieren kann. Die verschiedenen Entscheidungsgremien auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene behindern jedoch aufgrund von mangelnder Abstim-

mung und Kompetenzstreitigkeiten die Implementierung der Maßnahmen und die Ressourcenallokation.

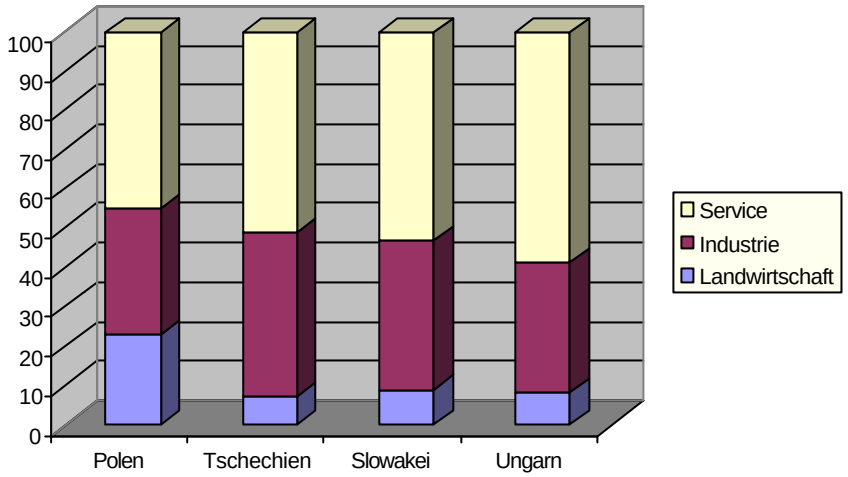
3. Ungarn verwendet einen relativ großen Anteil der Mittel des Beschäftigungsfonds für aktive Maßnahmen, der ungefähr gleichmäßig zwischen den drei Programmarten aufgeteilt wird. Gemessen an den Teilnehmerzahlen nimmt Qualifizierung den höchsten Stellenwert ein, was angesichts der speziellen Situation in der Transformation sinnvoll erscheint.
4. Die Effizienz der Programme muß hinsichtlich einer unklaren Zielgruppenorientierung und relativ großzügigen Zuwendungen in Frage gestellt werden. Das Fehlen einer Zusätzlichkeitsklausel im Public Work Programm fördert zudem eine Verdrängung von regulär Beschäftigten.

Aufgrund der Zusammensetzung der Angebote, Art der Finanzierung, sowie der Struktur der Arbeitsverwaltung wird die aktive Arbeitsmarktpolitik Ungarns von der OECD tendenziell positiv bewertet, bemängelt werden v. a. die unter Pkt. 4 genannten Faktoren(OECD, 1995: 90-92) Pläne zur Einführung von enger gesetzten Zugangsregeln und die Einführung von landeseinheitlichen Evaluationskriterien weisen darauf hin, daß Ungarn Schritte unternimmt, die aktive Arbeitsmarktpolitik effizienter zu gestalten.

4. Polen

4.1. Der Arbeitsmarkt in Polen

Die Schwierigkeiten, vor denen die neue polnische Regierung nach dem politischen Umbruch von 1989 stand, ähnelten in vieler Hinsicht denen der anderen osteuropäischen Staaten. Obwohl das Ziel der Schaffung einer kapitalistischen Marktwirtschaft außer Frage stand, war doch auch hier unklar, auf welche Art und Weise dieses Ziel erreicht werden sollte. Polen und sein erster Finanzminister Leszek Balcerowicz setzten dabei in starkem Maße auf die Erfahrung und die Ratschläge von Experten internationaler Institutionen, insbesondere des IWF. Die Radikalität seines Vorgehens ließ Balcerowicz bald als idealen Vertreter der sogenannten Schocktherapie erscheinen, und er ließ in der Tat wenig Zweifel an seiner Entschlossenheit, sich keinem politischem Druck zu beugen, der in seinen Augen eine Verwässerung der Reformen bewirkt hätten. »In designing and implementing the economic programme, I was guided by a vision of a „good economy“ ... : a dominant private sector, competition, a liberal foreign trade regime with an outward-looking orientation, stable money, market prices, a limited but efficient state, and so forth. This was my concept of the „very best“ and I tried rather hard not to compromise it by giving in to pressures ... .« (in Blejer 1995: 90). Der „Balcerowicz-Plan“ wurde ab Januar 1990 in die Tat umgesetzt. Polens Ausgangsbedingungen hatten dabei, bei allen Ähnlichkeiten zu den anderen Visegrad-Staaten, einige Besonderheiten aufzuweisen. Die wohl auffälligste war die Situation in der Landwirtschaft. Nach 1945 waren im Gegensatz zu den anderen kommunistisch regierten Ländern lediglich diejenigen Höfe privatisiert worden, deren Größe 650 Hektar überschritt (Sobczyk 1995: 117). Der Widerstand der polnische Landbevölkerung gegen weiterführende Maßnahmen führte dazu, daß 80% der Landwirtschaft weiterhin privat bewirtschaftet wurden. Eine Folge war, daß Polen als einziges Land in Osteuropa eine wirtschaftliche Wettbewerbssituation kannte, nämlich auf dem Lebensmittelmarkt (Ebd.: 122). Eine weitere Folge ist mit einem Blick auf die sektorale Beschäftigungsstruktur zu entdecken.

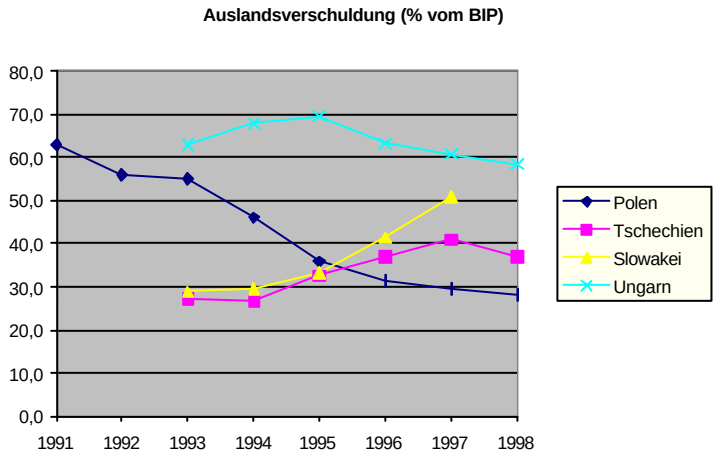


(Commander 1997: 334)

Die ausbleibende großflächige Kollektivierung der Landwirtschaft hat bis heute zum Erhalt einer großen Zahl von Beschäftigten in der Landwirtschaft beigetragen, weitaus größer als in anderen Ländern Osteuropas. Dies hat Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, wie wir noch sehen werden, und ist nicht unproblematisch im Hinblick auf die Integration der polnischen Wirtschaft in den EU-Raum.

Eine schwere Hypothek für den Transformationsprozeß stellte die große Auslandsverschuldung Polens dar.[46] Nach 1989 sah sich die Regierung deshalb hohen Zins- und Rückzahlungsforderungen gegenüber, die das Budget belasteten. Wie ein Blick auf die entsprechenden Daten und insbesondere ihr Vergleich mit denen der anderen Visegrad-Staaten zeigt, scheint der kompromißlose Ansatz Balcerowicz´s jedoch zumindest dieses Problem gelöst zu haben.

(Osteuropa-Jahrbuch 1997/98)



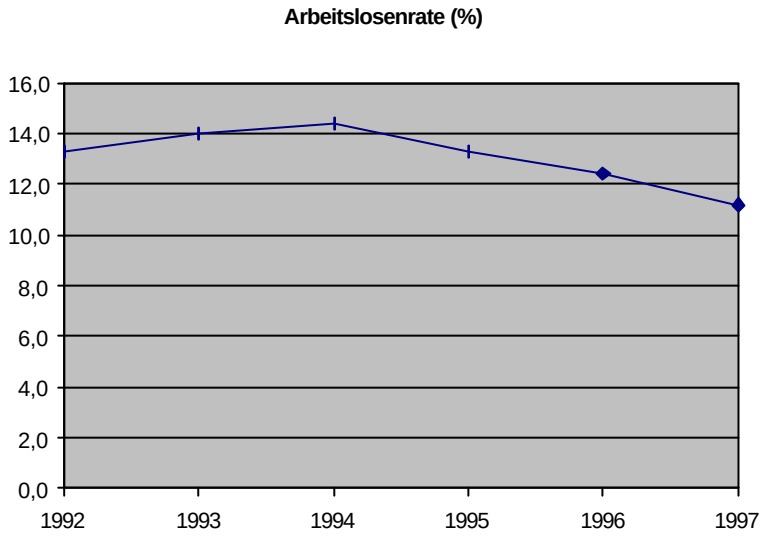
[46] Der Schuldenberg, ein Ergebnis großer Kreditaufnahmen aus westlichen Ländern in den 1970ern, sollte ursprünglich das wirtschaftliche Wachstum in Polen ankurbeln. Der Versuch scheiterte letztlich, da die sprunghaft wachsende Arbeitskräftenachfrage nicht befriedigt werden konnte (Sobczyk 1995: 118)

Die wirtschaftlichen Reformen der Anfangszeit sahen in Polen wie auch in den anderen Visegrad-Staaten neben der makroökonomischen Stabilisierung die Privatisierung staatlicher Betriebe, die Liberalisierung des Außenhandels und nicht zuletzt die Institutionalisierung eines Arbeitsmarktes vor. Das Privatisierungsprogramm wurde 1990 als Kompromiß verschiedener Strategien verabschiedet. Die hauptsächlich angewandte Methode war die sogenannte „Kapitalprivatisierung", die vor allem große Staatsbetriebe betraf. Dabei wurden nach einer Kommerzialisierung[47] des jeweiligen Unternehmens die entsprechenden Aktienanteile öffentlich zum Verkauf angeboten. Neben diesen indirekten wurden natürlich auch direkte Privatisierungen durchgeführt, bei denen Unternehmen oder bestimmte Unternehmensteile an private Investoren übertragen wurden. Diese Art der Privatisierung zielte vor allem auf die kleineren Unternehmen und sollte den jeweiligen Arbeitnehmern bzw. dem verantwortlichen Management die Chance geben, das „eigene" Unternehmen zu übernehmen. Nach dem schleppenden Beginn des Privatisierungsprozesses wurden 1993 weitere Gesetze beschlossen, die die Basis für eine Massenprivatisierung bilden sollten. Auf diese Weise wurde erreicht, daß von den 8441 Staatsbetrieben im Juni 1996 6015 (71,2%), den Transformationsprozeß begonnen hatten. Allerdings hatten ihn zu diesem Zeitpunkt lediglich 1719 (20,4%) auch wirklich abgeschlossen. (UNDP 1997: 50ff.)

Die kurzfristigen Konsequenzen der Liberalisierung des Außenhandels und des Zusammenbruchs der Ostmärkte trafen Polen ebenso hart wie die anderen Visegrad-Staaten. 1989 gingen noch 50,4% der polnischen Exporte in den Osten, 1991 war dieser Anteil auf 16,4% geschrumpft. Gleichzeitig stieg der Exportanteil der westlichen Industrieländer von 34,3% auf 75,8% (Sobczyk 1995: 124). Dieser bemerkenswerte Anstieg konnte den gewaltigen Rückgang der internen und externen Nachfrage jedoch nicht ausgleichen, die der Zusammenbruchs ganzer Wirtschaftszweige (z.B der Waffenindustrie) und die relativ geringe Attraktivität polnischer Produkte nach sich zog. Er deutet jedoch an, mit welcher Konsequenz die Marktöffnung betrieben wurde. In Verbindung mit den anderen Reformen der Regierung führte auch dies dazu, daß das Wirtschaftswachstum in Polen bereits 1992 wieder mit 2,6% einsetzte.

[47] Kommerzialisierung bedeutet hier die formelle Umwandlung des Unternehmens in ein Aktienunternehmen, dessen sämtliche Anteile dem Staat gehören.

Der relativ frühe Erfolg auf makroökonomischer Ebene konnte auf dem Arbeitsmarkt zunächst nicht wiederholt werden. Die marktwirtschaftlichen Reformen machten der politisch erzwungenen „Vollbeschäftigung“ ein schnelles Ende. In den alten Betrieben gab es einen hohen Beschäftigungsüberhang[48], der nach der institutionellen Einrichtung eines Arbeitsmarktes durch das Beschäftigungsgesetz von 1989 als erstes abgebaut wurde. Dies war für den ersten großen Anstieg der Arbeitslosenraten verantwortlich. Die nachfolgenden Reformen, die tiefgehende Rezession und der Kollaps der Ostmärkte trugen in den nächsten Jahren zu einem weiteren Anstieg bei.



(OECD 1998a)

Trotz des relativ frühen Wiedereinsetzens des Wirtschaftswachstums gelang es erst 1994, den Trend umzukehren. Die auch im Vergleich zu den anderen Visegrad-Staaten sehr hohen Zahlen werden zusätzlich durch die auf einem relativ großen Schwarzmarkt Beschäftigten verfälscht, die laut Schätzungen immerhin 11 bis 20% des BIP erwirtschaften (Sobczyk 1995: 125). Eine weitere Verzerrung wird durch den hohen Agraranteil in Polens Wirtschaft begünstigt: »A considerable segment of the unemployed is not registered in the labor offices. The recent regulations concerning unemployment benefits set the amount of benefit at at very low level. Therefore, many who are eligible, in particular those from the villages, do not register in these offices.« (Ebd.: 124f.). Dieser Eindruck wird von der OECD bestätigt: »A 1994 survey conducted by the Central Statistical Office confirmed the widespread perception that a

[48] OECD-Schätzungen schätzen die verdeckte Arbeitslosigkeit in den alten Betrieben auf 25-56% (Sobczyk 1995: 120).

significant number of individuals counted as working on farms are in effect largely unemployed.« (OECD 1998: 86). Etwa 5% der Erwerbspersonen werden auf diese Weise nicht in der Arbeitslosenstatistik erfaßt. Trotz dieser Einschränkungen, die eine noch höhere reale Arbeitslosenrate vermuten lassen als die offiziell registrierte, sind die im Gegensatz zu anderen Visegrad-Staaten seit 1994 stetig zurückgehenden Zahlen bemerkenswert. Neben der langsamen Erholung der Wirtschaftskreisläufe können hierfür sicherlich auch politische Maßnahmen, z.B. in Form von vorzeitigen Pensionierungen verantwortlich gemacht werden. Ein Blick auf die folgende Tabelle zeigt, daß die Zahl der Erwerbspersonen bis 1996 stetig abnahm, ebenso wie die Partizipationsrate:

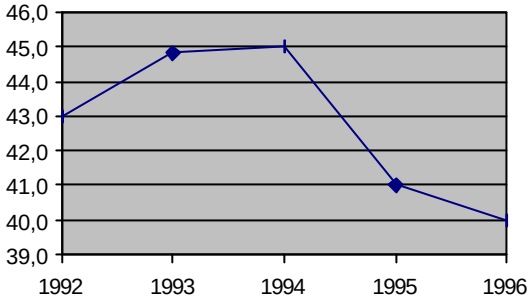
	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Erwerbspersonen (total in Tsd.)	17516	17321	17276	17205	17200	17226
Partizipationsrate (%)	70,0	68,8	68,1	67,4	67,0	66,6

(OECD 1998a)

Natürlich gab es auch in Polen Maßnahmen, die massive Entlassungen vor allem in den großen staatlichen Industriebetrieben verhinderten oder abfederten, z.B. durch Lohnsenkungen und Einstellungsstops (UNDP 1997: 88). Arkadiusz Sobczyk hebt hervor, daß die Regierung erst nach einem Meinungsumschwung zu diesen Mitteln griff. Ursprünglich war das Vertrauen in die Marktkräfte weitaus größer: »At the very beginning of the process, that is in the spring of 1990, some of the reaction within Polish society was rather surprising. It was not uncommon to find the view expressed that unemployment would be a positive incentive to work, and have a positive impact on the quality of performance.« (Sobczyk 1995: 126f.) Die später deutlich werdenden Ausmaße der Arbeitslosigkeit führten zu einer Revidierung dieser (nicht zuletzt vom IMF beeinflußten) Einstellung.

Ein auch in Polen auffälliges Phänomen ist die große Zahl der Langzeitarbeitslosen. Im Gegensatz zur Slowakei und Ungarn gab es hier keine großen Schwankungen, dafür stabilisierte sich die Zahl von zuletzt bei etwa 40% der Gesamtzahl der Arbeitslosen.

Gesamtarbeitslosigkeit)



(UNDR 1997)

Im allgemeinen hat dies ähnliche besorgniserregende Folgen wie in anderen Ländern, d.h. die Betroffenen verlieren den Kontakt zur Arbeitswelt, erleiden Einkommenseinbußen und soziale Exklusion. Die Situation gewinnt noch an Dramatik, wenn man die regionale Verteilung der Arbeitslosigkeit betrachtet. Ein Überblick über die Situation im September 1992 zeigt, die großen Unterschiede:

(http://sarnow.com/poland)

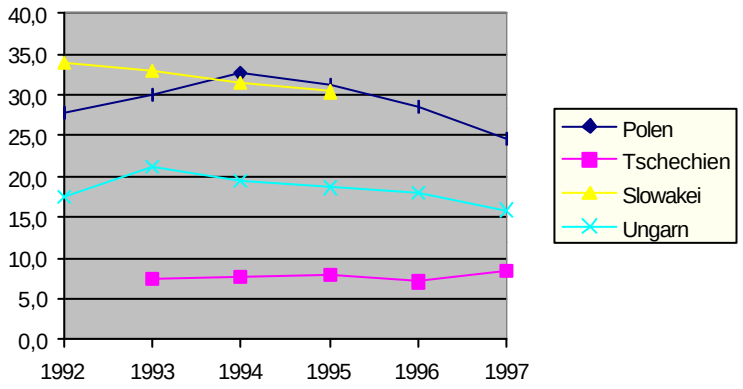
Warsaw	5,8%	Elblag	21,6%
Koszalin	23,5%	Poznan	7,6%
Olsztyn	23,4%	Bielsko-Biala	7,7%
Suwalki	23,3%	Katowice	8,8%
Slupsk	23,1%	Wroclaw	9,4%

(Marcinkowski 1995: 53f.)

Die Analyse der Verteilung hat folgendes ergeben: »The highest level of of unemployment was recorded in ... provinces where employment in the public sector (including co-operative farms) was predominant. The lowest level of unemployment prevailed in ... provinces with a predominance of private farms.« (UNDP 1997: 104)[49] Die Regionen im Norden und im Nordosten sind besonders betroffen. Hier gab es besonders viele staatliche Genossenschaften, die aufgelöst wurden und viele Angestellte in die Arbeitslosigkeit entließen. Aleksander S. Marcinkowski und Jerzy B. Sobczak führen zwei Gründe an, warum gerade diese Personen nur schwer eine neue Stelle finden: »First, they usually do not have enough capital to buy the property being privatized, and second, the former monocultural economic structure limits their chances of finding other employment in their place of residence. Moreover, these are often people who have worked on farms all their lives.« (Marcinkowski 1995: 54). Neben den Regionen mit ehemals staatlicher Landwirtschaft sind auch solche mit veralteten Industrien bzw. Städte mit einem großen staatlichen Arbeitgeber stark betroffen. Beispiele hierfür sind Lodz mit seiner Textilindustrie, Walbrzych mit seinen Kohleminen, Starchowice mit seiner großen LKW-Fabrik oder Mielec mit einer Fabrik für Zivil- und Militärflugzeuge (Ebd.: 54f.).

Neben der regionalen Differenzierung der Arbeitslosigkeit ist in Polen auch die Jugendarbeitslosigkeit (15-24 Jahre) ein großes Problem. Die Tabelle zeigt, daß nur in der Slowakei höhere Zahlen zu finden sind.

Jugendarbeitslosigkeit in den Visegradstaaten (% von Gesamtarbeitarbeitslosigkeit)



(OECD 1998a)

[49] Die letzte Bemerkung bestätigt die bereits geäußerte Beobachtung, daß viele potentiell Arbeitslose auf dem Land unterkommen und so aus der Statistik herausfallen.

Dank einer etwas höheren Mobilität und ihrer größeren Bereitschaft, Zeitarbeitsverhältnisse einzugehen, waren Jugendliche nicht so schwer von der Langzeitarbeitslosigkeit betroffen wie der Durchschnitt (UNDP 1997: 103), allerdings verhindern die mangelnde Arbeitserfahrung und die unpassende Ausbildung vieler Schulabgänger, daß sie eine dauerhafte Anstellung finden. Auch hier wird das Problem (zumindest statistisch) durch die Aufnahmefähigkeit von Arbeitskräften durch den Agrarsektor etwas entschärft.

Trotz der im Vergleich zu den anderen Visegrad-Staaten rigorosen Aufnahmebereitschaft für die marktradikalen Vorschläge des IMF stellte auch die polnische Regierung bald fest, daß man sich auf dem Arbeitsmarkt nicht allein auf Marktkräfte verlassen kann. Der rapide Anstieg der Arbeitslosigkeit bedrohte den gesellschaftlichen Zusammenhang und stellte auch die Erfolge der anderen Marktreformen in Frage. Der nächste Abschnitt soll zeigen, welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen getroffen wurden, um die schlimmsten Folgen der postkommunistischen Rezession abzufedern und die Erholung des Arbeitsmarktes zu unterstützen.

4.2. Die AAMP in Polen

4.2.1. Grundlagen der AMP

Die Prinzipien der Arbeitsmarktpolitik legte die polnische Regierung bereits im Vorfeld der wirtschaftlichen Reformen 1989 fest. Bei der Ausgestaltung des ersten Gesetzes über Beschäftigung und Arbeitslosigkeit 1989 war wie in den anderen Visegrad-Staaten, das Ausmaß der Arbeitslosigkeit jedoch noch nicht abzusehen. Im Laufe der folgenden Jahre mußte das Gesetz deshalb mehrmals ergänzt werden, 1991 wurde der Text völlig neu gefaßt. (Schulte, 1996: 106) Die zu Beginn der Transformation formulierten Grundprinzipien blieben aber auch in den Neufassungen von 1991 und 1994 erhalten: Der Staat bleibt Hauptakteur der Arbeitsmarktpolitik, die darauf abzielt möglichst jedem volle und angemessene Beschäftigung zu bieten. Gleichzeitig soll die Arbeitslosigkeit und deren soziale Auswirkungen aktiv bekämpft werden. (Sewereynski, 1996: 85). Ebenso änderte sich nichts an den grundlegenden Aufgaben der Arbeitsämter, wie Registrierung der Arbeitslosen und freier Stellen, Berufsberatung und Arbeitsplatzvermittlung. Ab 1994 wurden jedoch den aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ein größerer Stellenwert zugemessen, z. B. erhielten die lokalen Arbeitsämter das Recht, eigene Initiativen zu ergreifen, um neue Arbeitsplätze zu schaffen (Sewerynski, 1996: 94) Die größten Änderungen wurden im Bereich der Regelungen zur Arbeitslosenunterstützung vorgenommen.

Das von der Mazowiecki-Regierung eingeführte System geriet sehr schnell ins Kreuzfeuer der Kritik, da es, nicht zuletzt wegen der Fehleinschätzung der Entwicklung der Arbeitslosigkeit, sehr großzügig gestaltet war: Der Geltungsbereich war sehr weit gefaßt und die Dauer der Bezüge unterlag keiner Beschränkung. Góra geht davon aus, daß dies zum Anstieg der Arbeitslosigkeit mit beitrug, da sich auch Personen registrieren ließen, die eigentlich nicht aktiv auf Arbeitsplatzsuche waren. (Góra et. al.: 153). Ausschlaggebend für die sukzessive Einschränkung der Zuwendungen waren jedoch die explosionsartig ansteigenden Kosten. Generell läßt sich in der Beschäftigungspolitik ab Mitte der 90er Jahre ein Umschwenken beobachten. Während die polnische Regierung zunächst versuchte das Angebot an Arbeitskräften zu reduzieren, wurde später mehr Augenmerk auf die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und die relativen Kosten gelegt. (OECD, 1998: 81)

Neben den allgemeinen Richtlinien zur Beschäftigungspolitik regeln die Gesetze auch Finanzierung und Administration der Institutionen des Arbeitsmarktes.

4.2.2. Der institutionelle Rahmen der AAMP

Die Arbeitsverwaltung in Polen war bis 1993 Teil der allgemeinen Staatsverwaltung. Als deutlich wurde, daß man mittels dieser Organisationsstruktur weder quantitativ noch qualitativ in der Lage war, mit der Entwicklung am Arbeitsmarkt adäquat Schritt zu halten, entschloß man sich zu einer Umstrukturierung, die mit finanzieller Hilfe der Weltbank und organisatorischer Hilfe der deutschen Bundesanstalt für Arbeit durchgeführt wurde (Schulte, 1996:105-106). Die öffentliche Arbeitsverwaltung ist seither rechtlich unabhängig. Der Aufbau orientiert sich an den administrativen Einheiten der Landesverwaltung (Wojowodschaften mit untergeordneter Aufteilung) und gleicht, nicht zuletzt aufgrund der deutschen Unterstützung, demjenigen in anderen Ländern: An der Spitze steht das Nationale Arbeitsamt, das nominal unter der Führung des Arbeits- und Sozialministeriums steht. Es besitzt den Status einer zentralen administrativen Regierungsbehörde mit einem hohen Grad an Autonomie (Sewerynski, 1996: 86) Seine Aufgaben sind[50]:

- Ausarbeitung und Koordination von arbeitsmarktpolitischen Programmen
- Supervision und Koordination der untergeordneten Arbeitsämter auf regionaler Ebene
- Arbeitsmarktanalysen

[50] zu den Aufgaben der Arbeitsämter der verschiedenen Ebenen vgl. Sewerynski, 1996: 86; Schulte, 1996: 106; Herberg, 1993: 70 und Góra, 1997: 124

- Sorge für technische und personelle Ausstattung der gesamten Arbeitsverwaltung (Fortbildungen für Mitarbeiter, Computerisierung der Büros usw.)

Die zweite Ebene bilden die 49 regionalen Arbeitsämter der Wojwodschaften. Ihnen obliegt die Durchführung von Projekten bzw. die Umsetzung der Vorgaben des Nationalen Arbeitsamtes. Im einzelnen sind dies:

- Koordinierung der untergeordneten Ämter
- Ausgestaltung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen
- Analyse und Evaluation der regionalen Arbeitsmärkte
- Regelung aller Angelegenheiten, die ausländische Arbeitnehmer bzw. Arbeitsemigranten betreffen

Alle Aufgaben, die sich auf die direkte Arbeit mit den Arbeitslosen beziehen, übernehmen die 350 Arbeitsämter[51] der lokalen Ebene. Sie sind zuständig für:

- Registrierung der Arbeitslosen und Registrierung von freien Stellen
- Betreuung der Arbeitslosen (Berechnung und Auszahlung der Unterstützungszahlungen, Arbeitsplatzvermittlung, Auswahl von geeigneten aktiven Maßnahmen usw.)
- Berufsberatung
- Durchführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Qualifizierung, Public Work, Lohnsubventionen, Hilfen für Neuunternehmer, Notprojekte)
- Erhebung statistischer Daten
- Einrichtung und Supervision von (derzeit 106) Zweigstellen, die direkt vor Ort die Dienstleistungen anbieten

Ebenfalls mit dem Gesetz über Beschäftigung und Arbeitslosigkeit 1991 wurde die Arbeitsverwaltung verpflichtet mit den sogenannten Beschäftigungsräten (*employment councils*) zusammenzuarbeiten. Es handelt sich hierbei um tripartistische Gremien, paritätisch besetzt mit Vertretern der Gewerkschaften, der Unternehmensverbände und der Regierung bzw. der kommunalen Behörden. (Sewerynski, 1996: 86) Die Mitglieder bleiben vier Jahre im Amt. Sie besitzen ein Vorschlagsrecht bei der Ernennung von Direktoren der Arbeitsämter (sowohl auf Wojwodschaftsebene als auch auf lokaler Ebene) und können deren Ablösung beantragen.

[51] Die Angaben zu der Anzahl der Ämter schwanken: Sie reichen von 335 (Góra 1997: 124) bis 360 (OECD, 1998:101), wobei oft die Zweigstellen nicht gesondert aufgeführt werden. Da Soltys (1995: 110) letztere mitberücksichtigt, wurden seine Angaben übernommen.

Außerdem entscheiden sie mit über die Verwendung der Mittel aus dem Beschäftigungsfond. Der nationale Beschäftigungsrat ist zudem mitverantwortlich für die Ausarbeitung arbeitsmarktpolitisch relevanter Gesetze bzw. wirkt beratend bei der Erstellung von Gesetzesvorlagen mit. (Herberg, 1993:70)

Ebenso wie die administrative Organisation war die personelle und technische Ausstattung der Arbeitsämter zunächst dem Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht gewachsen. 1990 betrug die Zahl der Mitarbeiter des *Public Employment Service* (PES) lediglich 5000.[52] In den folgenden Jahren konnte das Personal relativ rasch aufgestockt werden: so arbeiteten 1993 bereits mehr als doppelt, 1997 rund 3½Mal so viele Angestellte als 1990. Allerdings blieb - korrespondierend zum Anstieg der Arbeitslosigkeit - das Verhältnis PES-Mitarbeiter zu Arbeitslosen ungefähr konstant bei 1: 300, was verglichen mit Ländern der Europäischen Union sehr hoch ist (Góra, 1997: 124)[53]. In der Aus- und Weiterbildung konnten jedoch vor allem seit 1995/96 eindeutige Fortschritte erzielt werden, was sich unter anderem auch in einer verbesserten Arbeitsplatzvermittlungsrate und einer erhöhten Zahl an ausgeschriebene Stellenangeboten ausdrückt. Mängel bestehen laut OECD dagegen noch bei der technischen Ausrüstung der Arbeitsverwaltung, da die Vernetzung der Computeranlagen sowohl der einzelnen Büros als auch der verschiedenen Ebenen ist bis jetzt noch nicht abgeschlossen ist. (OECD, 1998: 101) Neben der hohen Arbeitsbelastung der Mitarbeiter trägt dies dazu bei, daß die Evaluierung sowohl der aktiven als auch der passiven Maßnahmen nur ungenügend sein kann. Erschwerend wirkt sich auch das Fehlen landesweit gültiger Evaluierungskriterien aus. So ist zwar einerseits gesetzlich festgelegt, wer sich als arbeitslos registrieren lassen kann, andrerseits existieren keine genauen Regelungen, in welchem Fall ein Arbeitsloser aus dem Register gestrichen wird. Im Zuge der periodisch vorgenommenen Aktualisierungen der Register sinken folglich regelmäßig die Arbeitslosenzahlen. (Góra, 1997:123)

Insgesamt betrachtet ist die Lage der PES in Polen ambivalent. Ausgehend von der Tatsache, daß Polen seine Arbeitsverwaltung vom Nullpunkt aufbauen mußte, sind in den letzten zehn Jahren enorme Fortschritte zu verzeichnen. Andrerseits bestehen offensichtlich gravierende

[52] Dabei bestanden zusätzlich große regionale Unterschiede: In der Wojwodschaft Szcecin war 1991 ein PES-Mitarbeiter für rund 550 Arbeitslose zuständig. In einem lokalen Büro in Lodz betrug das Verhältnis PES-Mitarbeiter: Arbeitslose zeitweise 1:1027 (Herberg, 1993:69)

[53] 1992 war das Verhältnis PES-Mitarbeiter zu Arbeitslosen z. B. in den Niederlanden 1:32, in Irland 1:100 und in Spanien 1:191 (Schömann, 1995:13)

Mängel in der Effizienz, was sich laut OECD (1998: 101) auch in einer zunehmenden Ausbreitung von privaten Arbeitsvermittlungen[54] zeigt.

4.2.3. Finanzierung der AMP

Ebenfalls im Gesetz über Beschäftigung und Arbeitslosigkeit wurde die Finanzierungsart der Arbeitsmarktpolitik festgeschrieben. Man richtete den sogenannten Beschäftigungsfond (*Fundusz Pracy*) ein, aus dem alle arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bestritten werden.
Die Ausgaben daraus stellen sich für die Jahre 1991-1997 wie folgt dar:

Tab. 1: Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik (AMP)

AMP	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**
in Mill. Zl.		1358	2468	3118	4346	6207	7418	6585
in % von BIP	0,6	1,53	1,83	1,97	2,08	2,12	1,96	1,40

(OECD 1998; Soltys 1995; eigene Berechnungen)

Der steile Anstieg der Ausgaben zwischen 1990 bis 1994 korrespondiert dabei mit der Arbeitslosenrate. Bereits 1991 sah sich die Regierung - auch in Anbetracht des hohen Staatsdefizits - gezwungen, einschneidende Kürzungen im Sozialbereich vorzunehmen. Trotzdem gelang es erst ab 1996 als Folge der wirtschaftlichen Erholung die Ausgaben auf ein niedrigeres Niveau zu bringen.

Gespeist wird der Fond zum einen aus Beiträgen der Arbeitgeber, die seit 1993 - nach einer Anhebung um einen Prozentpunkt - 3% der Bruttolohnsumme einzuzahlen haben. In den Jahren 1990 bis 1994 stellten diese Beiträge rund ein Drittel[55] der Gesamteinnahmen. Die restlichen zwei Drittel werden aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert, wobei der Staat verpflichtet ist, Defizite auszugleichen. Die Arbeitnehmer sind von Zahlungen freigestellt.[56] Als problematisch wird bei dieser Finanzierung einerseits die hohe Belastung der Arbeitgeber betrachtet (OECD, 1998: 93), die zusätzlich zu den oben genannten Beiträgen auch 45% der Bruttolohnsumme in den Social Security Fund entrichten müssen, aus dem Sozialleistungen wie Familienzuwendungen, Pensionen, Gesundheits- und Erziehungsausgaben bestritten werden. Die Einführung eines Versicherungssystem, das auch die Arbeitnehmer in die Finanzie-

[54] Die Zahl der privaten Vermittlungsstellen stieg von 45 (1991) auf 300 (1997) an. (vgl. Soltys, 1995: 113 und OECD, 1998:101)
[55] 1990 27%; 1991 31,6% 1992 26% 1993 36,8% 1994 36,1% vgl. Soltys, 1995: 125
[56] vgl. dazu: Sewerynski, 1996: 86; OECD, 1998: 93; Schulte, 1996: 107

rung der Fonds miteinbezieht, sollte bereits 1994 erfolgen und wird in jüngster Zeit erneut diskutiert. Der Anteil des Staates soll dadurch auf rund 35% sinken. (Soltys, 1995: 126) Ein weiterer Kritikpunkt ist die gemeinsame Finanzierung von aktiven und passiven Maßnahmen aus einem Fond, die zu einem Ungleichgewicht in der Bewertung der Maßnahmen führt: Ein Ansteigen der Arbeitslosigkeit zieht automatisch höhere Ausgaben für Unterstützungszahlungen nach sich, Mittel für aktive Maßnahmen fallen leichter Sparmaßnahmen zum Opfer. (Schulte, 1996: 117) Auch die Beteiligung des Staates fällt in diesem Zusammenhang ins Gewicht, da dieser bei steigendem wirtschaftlichem Druck, aktive Maßnahmen zugunsten von passiven kürzt. Soltys (1995: 126) verweist in diesem Zusammenhang auf Deutschland, das den Anteil der AAMP-Ausgaben mit steigender Arbeitslosigkeit regelmäßig senkt.

Ähnliches läßt sich auch in Polen beobachten. Wie in Tabelle 2 zu sehen ist, wuchsen die für aktive und passive Maßnahmen aufgewendeten Mittel absolut gesehen kontinuierlich an.

Tab. 2: Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik (AAMP und PAMP)

	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**
PAMP								
in Mill. Zl.		1108,128	2134,82	2587,94	3633,256	5275,95	6305,30	
in % von BIP	0,3	1,38	1,71	1,72	1,79	1,89	1,78	1,19
AAMP								
in Mill. Zl.		249,872	333,180	530,06	712,744	931,050	1112,70	
in % von BIP	0,3	0,15	0,12	0,25	0,29	0,23	0,18	0,21
AAMP								
Anteil an AMP	50,0	18,4	13,5	17,0	16,4	15,0	15,0	

Im Verhältnis zwischen AAMP und PAMP fällt aber die Diskrepanz im Ausgabenverhältnis auf, die seit 1991 nahezu unverändert fortbesteht. Insbesondere im internationalen Vergleich[57] wird deutlich, daß Polen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bisher keinen erhöhten Stellenwert beimißt bzw. - aufgrund der wirtschaftlichen Sachzwänge - beimessen kann. Andrerseits be-

[57] Sowohl von den bereitgestellten Mitteln als auch von den Teilnehmerzahlen gesehen liegen die Staaten der EU im Durchschnitt wesentlich höher als Polen. Beispiele für Anteil AAMP an BIP: EU 1991 0,89%; Deutschland

weist die Einführung von ‚Public Work' zu einem relativ späten Zeitpunkt, daß die AAMP als arbeitsmarktpolitisches Instrument trotzdem eingesetzt wird.

Mit welchen Maßnahmen man in Polen außerdem versucht, Arbeitslose in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren, wird im nächsten Abschnitt dargestellt.

4.2.4. Die Programme der AAMP

Da in Polen unter der kommunistischen Regierung die Existenz von Arbeitslosigkeit nicht anerkannt wurde, gab es vor der Wende auch keinerlei Maßnahmen, die unter aktive Arbeitsmarktpolitik subsumiert werden könnten. Die polnische Regierung mußte neben den institutionellen Neuerungen am Arbeitsmarkt auch auf diesem Gebiet von Grund auf neu planen. Der Anstieg der Arbeitslosenquote, die in kurzer Zeit eine der höchsten der Welt war, wies einerseits auf den hohen Bedarf an aktiven Maßnahmen hin, andrerseits reichten zunächst die finanziellen und personellen Ressourcen für eine effektive Politik bei weitem nicht aus (Góra, 1997: 115). Trotzdem wurden erste Programme bereits 1990 aufgelegt, wobei anfänglich v.a. Existenzgründungen gefördert wurden. Im Laufe der Zeit wurde der Maßnahmenkatalog erweitert und modifiziert. Insgesamt umfaßt er inzwischen alle Angebote der AAMP, die in den OECD-Ländern üblich sind: Fort- und Weiterbildungen, Kredite für Existenzgründer, Subventionen für Arbeitsplätze, ‚Öffentliche Arbeiten' (Public Work), Jugendprogramme usw. Im Folgenden werden die einzelnen Programme[58] vorgestellt, die - analog zu den anderen Länderstudien dieser Arbeit – unter die Punkte

- Schaffung sozial wertvoller Jobs (SPJ-Programme)
- Schaffung öffentlich nützlicher Jobs (PUJ-Programme)
- Qualifizierung

1993 0,87%; Schweden 1993 1,99%, UK 1993 0,29% (vgl. Soltys, 1995: 127-129 und Godfrey/Richards, 1997: 11)

[58] Nicht gesondert aufgeführt werden spezielle Programme für Schulabgänger, Sonderprogramme für Krisenregionen, sowie Maßnahmen für Behinderte. Zur Finanzierung der letzteren wurde ein eigener Fond eingerichtet, aus dem berufliche Rehabilitationsmaßnahmen, Lohnsubventionen, Qualifizierungsmaßnahmen und spezielle Subventionen (z. B. für die technische Ausstattung von behindertengerechten Arbeitsplätzen) usw. bestritten werden. 1993 nahmen rund 58.000 Personen diese Hilfen in Anspruch. (Góra, 1997:131) Schulabgänger-Programme werden laut Góra (1997:131) ebenso wie auch die Frühverrentung in Polen nicht zur aktiven Arbeitsmarktpolitik gerechnet, jedoch aus dem Beschäftigungsfond finanziert. Inwieweit die seit 1994 bestehenden Pläne die Schulabgänger-Programme aus dem Fundusz Pracy auszulagern, umgesetzt wurden, ist nicht bekannt. Da die Programme z. T. in die üblichen AAMP-Maßnahmen integriert sind, (z. B. Schulabgänger als Zielgruppe), werden Besonderheiten in die jeweilige Beschreibung miteingebunden. Für Krisenregionen (1995 15 Regionen) mit hoher Arbeitslosenrate werden höhere Mittel für aktive Maßnahmen bereitgestellt. So können z. B. Lohnsubventionen in der dreifachen Höhe als üblich gewährt werden. Die Mittel werden jedoch statistisch unter

eingeordnet wurden.[59]

4.2.4.1. SPJ-Programme

Diese Art von Programmen beinhaltet zwei Arten der Hilfe: Zuschüsse an die Betriebe zu den Lohnzahlungen und Kredite, die einerseits Unternehmen als Beschäftigungshilfe und andererseits Arbeitslosen als Existenzgründungshilfe gewährt werden. Im einzelnen werden folgende Maßnahmen angeboten:

(a) Unterstützung bei der Schaffung von neuen (abhängigen) Arbeitsplätzen

(1) Lohnsubventionen (‚Interventionsarbeiten')

Interventionsmaßnahmen ermöglichte bereits das erste Beschäftigungsgesetz von 1989. Es sah vor, daß einem Betrieb bei der Einstellung eines Arbeitslosen für einen bestimmten Zeitraum sämtliche Lohn- und Sozialversicherungskosten erstatten wurden. Die heutige Form besteht seit der Revision des Gesetzes 1991, in dem u. a. die finanziellen Regelungen zu den Lohnsubventionen neu definiert wurden. Die Teilnehmer erhalten nun maximal Zuwendungen in Höhe des Arbeitslosengeldes. Zusätzlich übernehmen die Arbeitsämter die Sozialversicherungskosten. Die Dauer der Förderung beträgt weiterhin sechs Monate. Falls sich ein Unternehmer entschließt, den Arbeitnehmer für mindestens ein weiteres halbes Jahr zu beschäftigen, erhält er eine zusätzliche Prämie in Form der Erstattung eines Monatslohns einschließlich der Sozialversicherung.[60] Eingestellt werden sollen v. a. Personen, die über sechs Monate arbeitslos sind, und solche ohne Berufserfahrung[61], wobei diejenigen bevorzugt werden, bei denen eine reguläre Weiterbeschäftigung wahrscheinlich ist. Im Idealfall sollen die Arbeitsämter zunächst die Betriebe auswählen, um dann Arbeitnehmer mit passender Qualifikation

---

den jeweiligen AAMP-Programmen geführt, weshalb auf eine spezielle Ausführung verzichtet wurde. Zur weitergehenden Information vgl. Schulte, 1996: 115-116)

[59] Schwierigkeiten bereitet dabei einzig die Einordnung der sogenannten Interventionsarbeiten, die sowohl bei Soltys (1995:114) als auch bei Herberg (1993:73) als ‚Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen' aufgeführt sind. Bei ihrer Einführung wiesen sie auch alle Charakteristika auf, die im allgemeinen mit ABM-Maßnahmen bzw. Public Work verbunden sind. Bei der ersten Revision des Beschäftigungsgesetzes 1991 wurden die Mittel gekürzt und gleichzeitig Public Work als eigene Form der AAMP eingeführt. Die Interventionsarbeiten ähneln daher inzwischen eher den Lohnsubventionierungen in anderen Ländern und wurden deshalb unter SPJ-Programme aufgenommen.

[60] vgl. Soltys, 1995:114 u. OECD, 1998:99. Herberg (1993:73-73) gibt an, daß die Weiterbeschäftigung auf Basis eines unbefristeten Vertrages erfolgen muß.

[61] Ein Teil der Mittel ist speziell den Schulabgängern gewidmet (1993 o,5% von den AAMP-Ausgaben insgesamt), die jedoch nicht ausgeschöpft wurden (1993 nur 12% der veranschlagten Mittel), obwohl die Förderungsdauer in diesem Fall ein Jahr beträgt. (vgl. Soltys, 1995:132 u. Schulte, 1996:113)

zu finden. Praktisch suchen sich die Unternehmen die künftigen Mitarbeiter jedoch selbst aus. (OECD, 1998:99) Unternehmen, die innerhalb eines halben Jahres vor Beantragung 10% der Mitarbeiter entlassen haben, sind von der Maßnahme ausgeschlossen. (Schulte, 1997:113) Arbeitslosen droht eine dreimonatige Sperre der Bezüge, falls sie das Angebot an der Maßnahme teilzunehmen ablehnen.

Die subventionierte Beschäftigung war von Beginn an, sowohl was die Teilnehmerzahl als auch die Mittel betrifft, das umfangreichste Programm. Pro Jahr nehmen bis zu 200.000 Personen an den Maßnahmen teil, allerdings wird das Ziel der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt nur in einem geringen Teil der Fälle erreicht (OECD, 1998:99). So wurden 1993 30% der Teilnehmer nach der Maßnahme weiterbeschäftigt, jedoch liegen keine Angaben über die Dauer der Weiterbeschäftigung vor. Als Anreiz für die Teilnahme am Programm muß die Tatsache gewertet werden, daß nach Beendigung erneut Anspruch auf Arbeitslosengeld für ein Jahr geltend gemacht werden kann. (Soltys,1995:132-133) Insgesamt gesehen scheint die Wirksamkeit der Maßnahme daher weniger in einer langfristigen Verbesserung der Beschäftigungssituation zu bestehen, als in einer vorübergehenden Minderung der Langzeitarbeitslosigkeit und einer Heranführung der Langzeitarbeitslosen an ein geregeltes Arbeitsleben.

(2) Kredite für Unternehmen

Ein weiterer Anreiz für Unternehmen, Arbeitsplätze zu schaffen, wurde mit dem Beschäftigungsgesetz von 1991 eingeführt. Seither können Betriebe, die planen einen neuen Arbeitsplatz einzurichten und diesen mit einem registrierten Arbeitslosen zu besetzen, bei den jeweiligen regionalen Arbeitsämter dafür Kredite beantragen. Voraussetzung ist, daß sie in den vorausgehenden 12 Monaten keinen Mitarbeiter entlassen haben (Schulte, 1996: 114) und einen detaillierten Plan über die Verwendung der beantragten Gelder vorlegen (O'Leary, 1995: 733). Die gewährte Summe darf nicht höher liegen als das Zwanzigfache eines monatlichen Durchschnittslohns. Mit dem Geld sollen alle Anfangskosten gedeckt werden, die durch den neuen Arbeitsplatz entstehen, d. h. neben Löhnen auch Materialien und/oder technische Ausstattungen. Mit Annahme des Kredits verpflichtet sich der Arbeitgeber, den eingestellten Arbeitslosen für mindestens 24 Monate zu beschäftigen. Erfolgt darüber hinaus eine Weiterbeschäftigung, wird die Hälfte des Kredits erlassen.[62] Mit der Rückzahlung des Kredits muß - bei Einhaltung des Vertrages mit dem Arbeitsamt - nach 24 Monaten begonnen werden, wo-

bei die Zinsen weit unter dem jeweils aktuellen Marktzins liegen. Kann der Kreditnehmer die Auflagen des Arbeitsamtes nicht erfüllen, wird die Rückzahlung des Darlehens sofort eingefordert. (O'Leary, 1995: 733)

In welchem Umfang das Angebot von Unternehmen angenommen wurde, ist schwer abzuschätzen, da Mittelaufwendungen und Teilnehmer in den verschiedenen Statistiken in andere Programme integriert sind. Es ist jedoch wahrscheinlich, daß im Laufe der Jahre diese Möglichkeit immer weniger Betriebe in Anspruch genommen haben. Die Umstrukturierung des Bankwesens hat inzwischen die ‚normale' Kreditvergabe erleichtert, so daß für Betriebe womöglich ein Antrag bei einer Bank einfacher und damit kostengünstiger abgewickelt werden kann als ein umständliches Verwaltungsverfahren, bei dem ein Dritter an Entscheidungen mitbeteiligt ist.

(b) Unterstützung von Existenzgründungen von Arbeitslosen

Eingeführt wurde die Maßnahme bereits 1990 mit dem Ziel, die Entwicklung von kleinen und mittleren Betrieben zu fördern, wobei das Augenmerk v. a. auf Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit lag. (Soltys, 1995: 115)

Arbeitslose, die sich selbständig machen wollen, können seither Darlehen bei den regionalen Arbeitsämtern beantragen. Nach einer Beurteilung des Projektes durch das Arbeitsamt kann ein Kredit in gleicher Höhe wie den Unternehmen (s. o.) gewährt werden. Die Rückzahlungsmodalitäten variieren im Vergleich dazu jedoch etwas. Der Zins liegt bei 3/5 – 4/5 des üblichen Marktzinses und damit etwas niedriger als bei den genannten Unternehmenskrediten. Wenn das Unternehmen nach zwei Jahren noch wirtschaftlich selbständig arbeitet, kann die Hälfte des Kredits erlassen werden, die restliche Summe muß innerhalb von 48 Monaten zurückerstattet werden. (Schulte, 1996: 114) Außerdem kann als weitere Hilfe für den Zeitraum von zwei Jahren die Arbeitslosenunterstützung als Darlehen ausbezahlt werden. (Herberg, 1993: 74) Falls ein Betrieb den mit dem Arbeitsamt vereinbarten Geschäftsplan nicht einhalten kann, gelten die gleichen Regeln wie bei den Subventionen an die Betriebe.

Zu Beginn der Transformation wurde die Umsetzung des Programmes mit Vehemenz vorangetrieben. Laut Schulte (1996: 113) wurden 1990 27 000 Anträge auf Kredit bewilligt, der Anteil an den Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik lag bei rund 57%. (Soltys, 1995: 126) Allerdings mußte mit den ansteigenden Kompensationszahlungen für Arbeitslose in Folge der hohen Arbeitslosigkeit auch bei dieser Maßnahme bereits 1991 drastische Mittelkürzungen vorgenommen werden. Nachteilig wirkte sich auch aus, daß aufgrund der Personalsi-

[62] vgl. Herberg, 1993: 74 und Soltys, 1995: 115

tuation die Arbeitsämter Evaluierung und Betreuung der Projekte nicht gewährleisten konnten. Folge davon war, daß die Teilnehmerzahlen um mehr als die Hälfte zurückgingen. Nach den neuesten Angaben der OECD (1998: 99, 100) ist von einer durchschnittlichen Teilnehmerzahl von 5000 – 6000 Personen pro Jahr auszugehen. An finanziellen Mitteln werden jährlich 0,02% des GDP aufgewendet. Im Vergleich zu den anderen Programmen handelt es sich also um eine eher begrenzte Maßnahme, obwohl die Effizienz relativ positiv beurteilt wird, da ein nur geringer Teil der Teilnehmer sich nach einem bestimmten Zeitraum wieder arbeitslos meldet. (OECD, 1998: 99)

Tab. 3: Ausgaben und Teilnehmer SPJ-Programme

	1992	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**
Teilnehmer						
Gesamt	105.096	138.568	207.312	206.460	154.800	189.486
% an LF	0,6	0,8	1,2	1,2	0,9	1,1
% an AAMP	50,0	50,0	52,1	50,0	45,0	39,2
Ausgaben						
% an GDP	0,06	0,12	0,14	0,13	0,11	0,10
% an AAMP	60	52	52	56	55	48

(OECD, 1998; eigene Berechnungen)

Innerhalb der gesamten aktiven Arbeitsmarktpolitik nehmen die SPJ-Programme eine herausragende Stellung ein. (vgl. Tab. 3) Bis 1995 stellten die Teilnehmer rund 50% aller in AAMP-Maßnahmen beschäftigten Personen, obwohl ihr Anteil an der Labour Force relativ konstant blieb. Dementsprechend hoch war auch der Umfang der Mittel, die für SPJ-Programme zur Verfügung gestellt wurden, wobei nach einem Höhepunkt 1995 die Ausgaben gemessen an BIP wieder schrittweise zurückgingen. Angaben über den Anteil der einzelnen Maßnahmen liegen nur punktuell vor (s. o. Programmbeschreibungen), da sie sehr unterschiedlich erfaßt werden. Auf Basis dieser Informationen läßt sich dazu nur die Aussage treffen, daß die Interventionsarbeiten den mit Abstand größten Anteil stellen, gefolgt von Darlehen für Existenzgründer. Eher unbedeutend dagegen scheinen direkte Unternehmenskredite zu sein.

4.2.4.2. PUJ-Programme

Zu den ‚Publicly Useful Jobs' können in Polen einzig die ‚Öffentlichen Arbeiten' (Public Work) gerechnet werden. Es ist anzunehmen, daß sie als Reaktion auf die angespannte Lage

am Arbeitsmarkt eingeführt wurden, da erst Anfang 1992 die Regierung den gesetzliche Rahmen dafür schuf. Der Start der Maßnahme, das sich rasch zum zweitgrößten Programm - sowohl Ausgaben wie Teilnehmer betreffend - entwickelte, begann im selben Jahr. Bereits innerhalb eines Jahres verdoppelte sich die Teilnehmerzahl und stieg kontinuierlich an. (s. Tab. 4) Ähnlich entwickelte sich die Ausgabenstruktur. Dabei liegen die Ausgaben für Public Work vermutlich noch höher, da zur Finanzierung auch Mittel der Kommunen herangezogen werden, die aus einem gesonderten Fond (*community fund)* kommen.[63]

Tab. 4: Ausgaben und Teilnehmer Public Work

	1992	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**
Teilnehmer						
Personen	35.032	69.284	103.656	120.435	103.200	155.034
% an LF	0,2	0,4	0,6	0,7	0,6	0,9
% an AAMP	16,7	25,0	26,1	29,1	30,0	32,2
Ausgaben						
% an GDP	0,02	0,08	0,10	0,08	0,07	0,09
% an AAMP	20	35	37	35	35	43

(OECD 1997; OECD 1998; eigene Berechnungen)

Gegenüber den anderen Programmen ist Public Work die einzige Maßnahme, die bis 1997 kontinuierlich anwuchs. Dies könnte einerseits darauf hinweisen, daß die Ausgaben mit dem Anstieg bzw. hohen Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit zusammenhängen. Andrerseits werden seit 1993 die aktiven Maßnahmen verstärkt dazu benutzt, die Arbeitsbereitschaft der registrierten Arbeitslosen zu überprüfen. Arbeitslose, die ein Angebot ablehnen, müssen mit einer dreimonatigen Sperre der Bezüge rechnen. In Hinblick auf die Zielgruppe ist anzunehmen, daß bei Public Work dies zu einer höheren Beteiligung führt. Ebenso motivierend schätzt Góra (1997: 130) die Tatsache ein, daß die Teilnehmer den Status eines regulär Beschäftigten erhalten und damit nach Abschluß der Maßnahme wieder anspruchsberechtigt sind.

[63] 1993 wurde der Anteil der Kommunen erhöht. Zur Höhe des Anteils liegen keine Angaben vor bzw. ist es unklar, ob sie statistisch in die Ausgaben des Beschäftigungsfonds miteinberechnet werden. (vgl. Góra, 1997: 129)

Inhaltlich ähneln die Öffentlichen Arbeiten den deutschen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Angeboten werden gemeinnützige Arbeiten v. a.. bei regionalen und lokalen Infrastrukturmaßnahmen., z. B. Straßenbau, Nachrichtenwesen, Naturschutz, wobei keine Konkurrenz zu anderen Unternehmen bestehen darf (Zusätzlichkeitsklausel). Organisiert werden die Maßnahmen allein durch Regional- und Kommunalverwaltungen, ausgeschlossen sind politische Organisationen, religiöse Verbände und Konkursunternehmen. Die Arbeitsverwaltung behält sich die Besetzung der Stellen vor. In den meisten Fällen handelt es sich bei den Teilnehmern um Männer, die über sechs Monate arbeitslos sind. Ihr Lohn in Höhe von 75% eines durchschnittlichen Monatslohns wird den Anbietern einschließlich der Sozialabgaben aus dem Fundusz Pracy zurückerstattet. Die Maßnahme darf eine Dauer von sechs Monaten nicht übersteigen.[64] Die Zielsetzung, daß Public Work besonders in Regionen mit hohen Arbeitslosenquoten zum Einsatz kommen soll, wurde in der Praxis offensichtlich nicht erreicht. Laut OECD (1998: 99) sind sie eher in den dynamischen Wirtschaftsregionen des Landes zu finden. Die Wirksamkeit und Ausgestaltung solcher Programme an sich ist, wie bereits mehrfach angesprochen, umstritten. Im Falle Polens zählt z. B. Schulte (1996: 124) die sinnvolle Zielgruppenorientierung (steigende Reintegrationschancen für Langzeitarbeitslose), die Art der Arbeiten (Hilfe zur Verbesserung der unterentwickelten Infrastruktur) und die Zusätzlichkeitsklausel (keine Verdrängung von regulärer Arbeit) zu den positiven Aspekten. Auch die finanzielle Gestaltung scheint ihm gut gelöst. Demgegenüber bemängelt die OECD (1998: 99) die geringe Kosteneffizienz und sieht die Annahme, daß über Public Work ein Stärkung des Humankapitals erfolgt, als nicht erwiesen an.

4.2.4.3. Qualifizierungsprogramme

Qualifizierung soll auch in Polen v. a. die Chancen Arbeitsloser ohne Ausbildung oder mit Fähigkeiten, nach denen keine Nachfrage mehr herrscht, verbessern. In der Regel bieten die Arbeitsverwaltungen erst dann Trainingsmaßnahmen an, wenn eindeutig abzusehen ist, daß durch die Teilnahme die Chancen auf Arbeitsplatzvermittlung steigt. Es besteht die Möglichkeit, daß sich ein Arbeitsloser für einen selbst gewählten Kurs beim Arbeitsamt bewirbt, das den Antrag prüft. Falls einem Arbeitslosen seitens der Arbeitsverwaltung eine Weiterbildung angeboten wird, muß er diese annehmen, wenn keine gewichtigen Gründe dagegen sprechen. Die Kurse dauern von zwei Wochen bis sechs Monate, eine Verlängerung darüber hinaus ist nicht möglich. 1993 betrug die durchschnittliche Kursdauer 2 ½ Monate. Als Anbieter treten

[64] vgl. Schulte, 1996: 111f. und O'Leary, 1995: 733

spezielle Bildungseinrichtungen auf, die inzwischen oft privat geführt werden.[65] Das Arbeitsamt übernimmt die Kosten des Kurses und zahlt dem Teilnehmer eine Unterstützung in Höhe von 20% der Arbeitslosenunterstützung. Dabei spielt es keine Rolle, ob der Betroffene bereits Bezüge vom Arbeitsamt erhält, da diese weiter bezahlt werden Ebenso können noch beschäftigte Arbeitnehmer eine Umschulung oder Weiterbildung beantragen, wenn sie die Notwendigkeit begründen. Allerdings stellen diese nur einen marginalen Teil der Teilnehmer. Falls der Kurs vorzeitig abgebrochen wird, müssen alle gewährten Mittel zurückerstattet werden. Gleichzeitig erlischt die Anspruchsberechtigung für Arbeitslosengeld. (OECD, 1998: 99)

Qualifizierungsmaßnahmen sind in Polen von geringer Bedeutung. Von 1992 bis 1997 belief sich ihr Ausgabenanteil am BIP konstant auf 0,2 %bis 0,3%. Ähnlich konstant lag die Zahl der Teilnehmer 1992 bis 1996 gemessen an der Labour Force bei 0,4% bis 0,5%. Im Verhältnis zu den anderen Programmen wuchs auch die nominale Teilnehmerzahl nur geringfügig an.

Tab. 5: Ausgaben und *Teilnehmer Qualifizierung*

	1992	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**
Teilnehmer						
gesamt	70.064	69.284	86.380	86.025	86.000	137.808
% an LF	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,8
% an AAMP	33,3	25,0	21,8	20,9	25,0	28,6
Ausgaben						
% an GDP	0,02	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02
% an AAMP	20	13	11	8	10	9

(OECD 1998; eigene Berechnungen)

Soltys (1995: 130) begründet den geringen Anteil der Weiterbildung an den AAMP-Ausgaben mit einer mangelnden Weitsicht der polnischen Regierung. Sie habe zu sehr auf die konjunkturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit geachtet und damit den Bedarf an Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen verkannt. Die Effizienz der Maßnahmen wird mit Hinweis auf die geringe Mittelausstattung und das Programmkonzept als gering eingeschätzt. Bemängelt wird die zu geringe Dauer der Kurse dabei ebenso wie die fehlende Trainingsinfrastruktur. (Schulte, 1996: 126) Vielleicht ist der sprunghafte Anstieg der Teilnehmer 1997

[65] vgl. Góra, 1997: 128-129 und Schulte, 1996: 110)

ein Anzeichen dafür, daß hier ein Umdenken stattfindet.

4.2.5. Zusammenfassung

Insgesamt betrachtet wird die aktive Arbeitsmarktpolitik in Polen durch folgende Merkmale charakterisiert:

1. Die Ausgaben liegen im Vergleich zu westeuropäischen Ländern sehr niedrig. Insbesondere fällt die Unausgewogenheit zwischen AAMP- und PAMP-Ausgaben auf, die v. a. durch die Finanzierung und den Anstieg der Arbeitslosenrate verursacht ist.
2. Ebenso ungleichgewichtig ist der Anteil der einzelnen Programme an der AAMP, sowohl auf Teilnehmerzahlen als auch auf Ausgaben bezogen. Besonders auffällig ist der geringe Anteil an Qualifizierungsmaßnahmen.
3. Sanktionen, wie der Verlust der Anspruchsberechtigung bei Ablehnung einer Maßnahme, Begrenzung der Dauer, die finanzielle Gestaltung der Unterstützung während den Maßnahmen und die Zielgruppenorientierung sind so angelegt, daß die AAMP effizienter gestaltet werden kann. Die Tatsache , daß bei den SPJ- und PUJ- Programmen die Teilnehmer den Status eines Beschäftigten mit anschließender Berechtigung auf Arbeitslosengeld erhalten, schränkt – v. a. unter dem Gesichtspunkt der allgemeinen Kosten - die positiven Wirkungen der Sanktionen ein.
4. Gegen eine Effizienzsteigerung in nächster Zeit sprechen neben geringen Mitteln und allgemein gültigen Evaluationskriterien auch die Überbelastung der Arbeitsverwaltungen und deren mangelhafte technische Ausstattung.

Planungen zur Trennung der Finanzierung von aktiven und passiven Maßnahmen auf Basis eines Versicherungssystems, Verschiebungen bei den Anteilen einzelner Programme und die langsam zunehmend bessere Ausstattung der Arbeitsämter lassen trotz dieses eher negativen Bildes vermuten, daß in den nächsten Jahren der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein höherer Stellenwert zukommt.

C. Auswertung und Abschluß

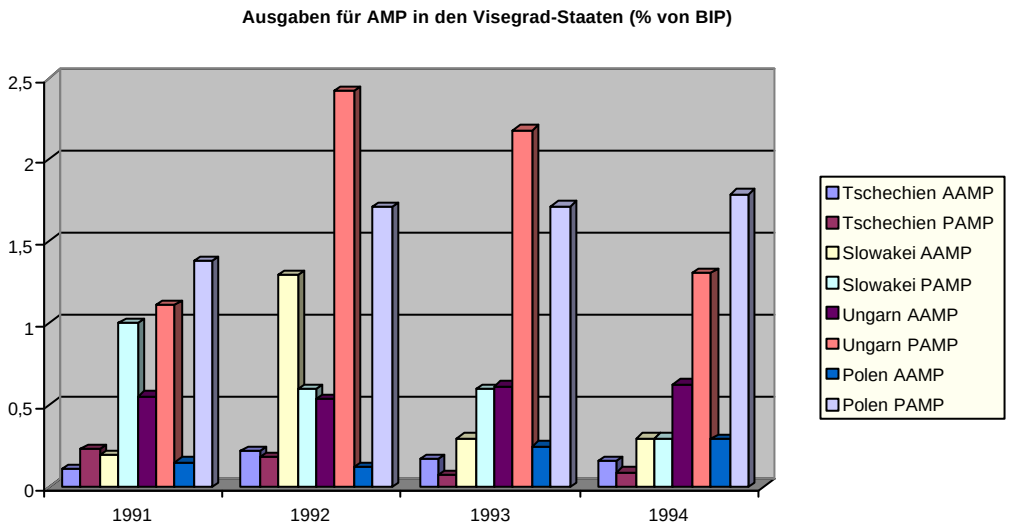
Die Länderstudien haben gezeigt, daß alle Visegrad-Staaten am Ende des alten Gesellschaftssystems vor ähnlichen Problemen standen. Die demokratische Umwandlung des politischen Systems mußte gleichzeitig mit dem Aufbau einer funktionierenden Marktwirtschaft erfolgen. Der überraschend schnelle Zusammenbruch der alten Wirtschaftsstrukturen und ein schnelles Ansteigen der Arbeitslosenzahlen ließen wenig Zeit für ein behutsames Abwägen dieses „Dilemmas der Gleichzeitigkeit“ - die Verantwortlichen mußten schnell handeln. Wird in der Literatur auch oft ein Unterschied zwischen sogenannter „Schocktherapie“ und einem „Gradualismus“ gemacht, so bleibt doch festzustellen, daß zumindest der institutionelle Umbau sowohl des politischen als auch des wirtschaftlichen Systems außerordentlich rasch und gründlich vor sich ging, wobei die polnische Regierung sicherlich am radikalsten handelte, während Ungarn von allen vier Staaten wohl am behutsamsten vorging. Die Slowakei koppelte sich nach der Trennung von Tschechien 1993 etwas von dieser Entwicklung ab, da unter der Regierung Meciar Korruption und die Verletzung demokratischer Grundrechte stark zunahmen. Obwohl die slowakische Wirtschaft wahrscheinlich unter jeder Regierung mit großen Schwierigkeiten zu kämpfen gehabt hätte, verzögerte diese Entwicklung doch wichtige Reformen und verzögerte die Aufnahme der Slowakei in den Kreis der EU-Kandidaten. Seit dem Regierungswechsel 1998 hat sich die politische Situation stark verbessert, auch wenn die wirtschaftliche Situation insbesondere auf dem Arbeitsmarkt immer noch ernst ist.

Galt die Slowakei lange als politischer Außenseiter, so erschien ihr Nachbar Tschechien als Ausnahme in wirtschaftlicher Hinsicht. Eine günstige makroökonomische Entwicklung, ein anhaltendes Wirtschaftswachstum und eine gerade für europäische Verhältnisse erstaunlich niedrige Arbeitslosigkeit machten das Land zum Hoffnungsträger und Musterbeispiel der Visegrad-Staaten. In letzter Zeit hat sich dieses Bild etwas verschlechtert, so daß heute eher der polnische Wirtschaft die größten Transformationsfortschritte zugetraut werden.

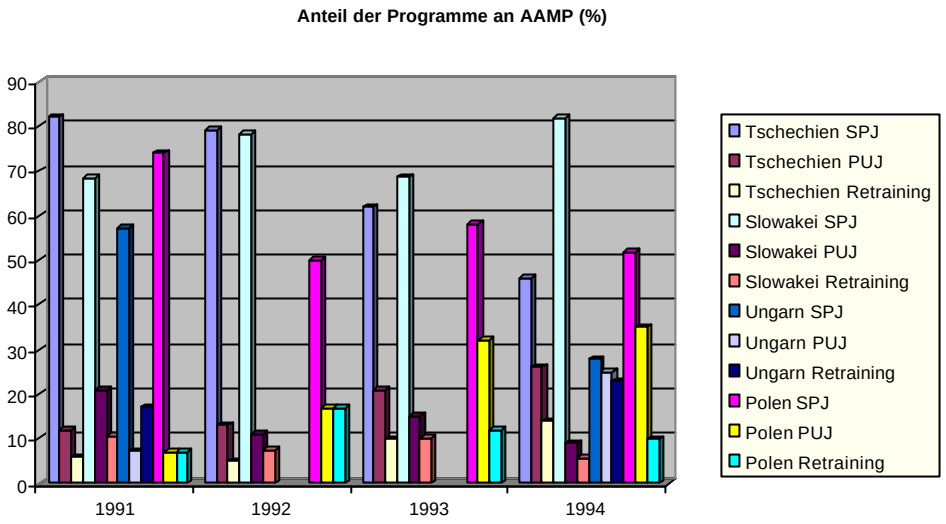
Die Schaffung eines funktionierenden Arbeitsmarktes gehörte mit zu den ersten wirtschaftspolitischen Maßnahmen aller Visegrad-Staaten. Die Länderstudien haben gezeigt, daß sich die hier eingeschlagenen Strategien höchstens in Details unterscheiden. Die Schaffung des institutionellen Rahmens ging in allen Staaten ausgesprochen zügig vonstatten. Dazu gehörte die Schaffung eines verantwortlichen Ministeriums, eine mehr oder weniger autonome ausführende Behörde, ein dichtes Netz von Arbeitsämtern auf Landkreis- und Gemeindeebene sowie

gesetzliche Bestimmungen zur Zielsetzung und Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. Der wohl wichtigste Grund für das scheinbar geschlossene Vorgehen der Visegrad-Staaten dürfte in der Vorbildwirkung westeuropäischer Institutionen liegen, da die Integration in die EU von Beginn an zu ihrer politischen und wirtschaftlichen Perspektive gehörte.

Auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik spielte natürlich von Beginn an die Arbeitslosenunterstützung eine große Rolle. Zusammen mit den Leistungen des neu eingerichteten Sozialnetzes sollte sie den Absturz der nach 1990 rasch ansteigenden Masse der Erwerbslosen in die Armut verhindern. Neben diesem passiven Teil der AMP begannen alle Visegrad-Staaten jedoch gleichzeitig, auch aktive Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Erwerbspersonen in den Arbeitsmarkt zu ergreifen. Die Länderstudien zeigen, daß dabei durchaus Differenzen in Aufwand und Organisation aufgetreten sind. Die nachfolgenden Diagramme geben einen kleinen Überblick über die Entwicklung der Ausgabenhöhe und Programmgewichtung:



(Terrell 1996; Homola 1999; Frey 1997; Schulte 1996; Gora1997)

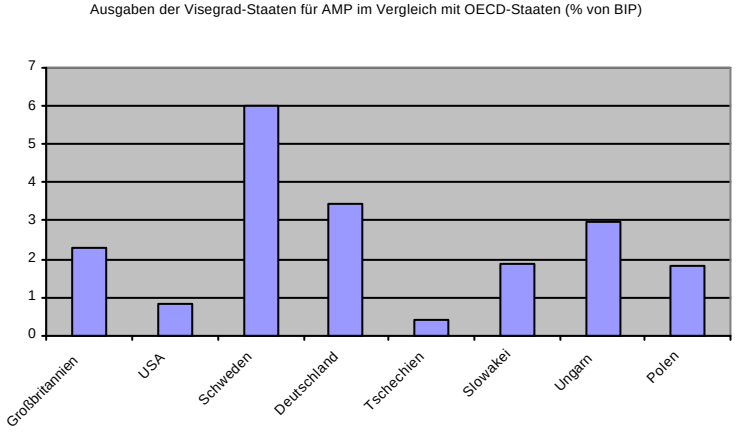


(OECD 1998; OECD 1998b; Terrell 1996; Frey 1997)

Neben der deskriptiven Herausarbeitung dieser Unterschiede will diese Arbeit auch mögliche Einflüsse auf die Ausgabenentwicklung der AAMP untersuchen. Zu diesem Zweck haben wir einige Hypothesen aufgestellt, die im folgenden getestet werden sollen.

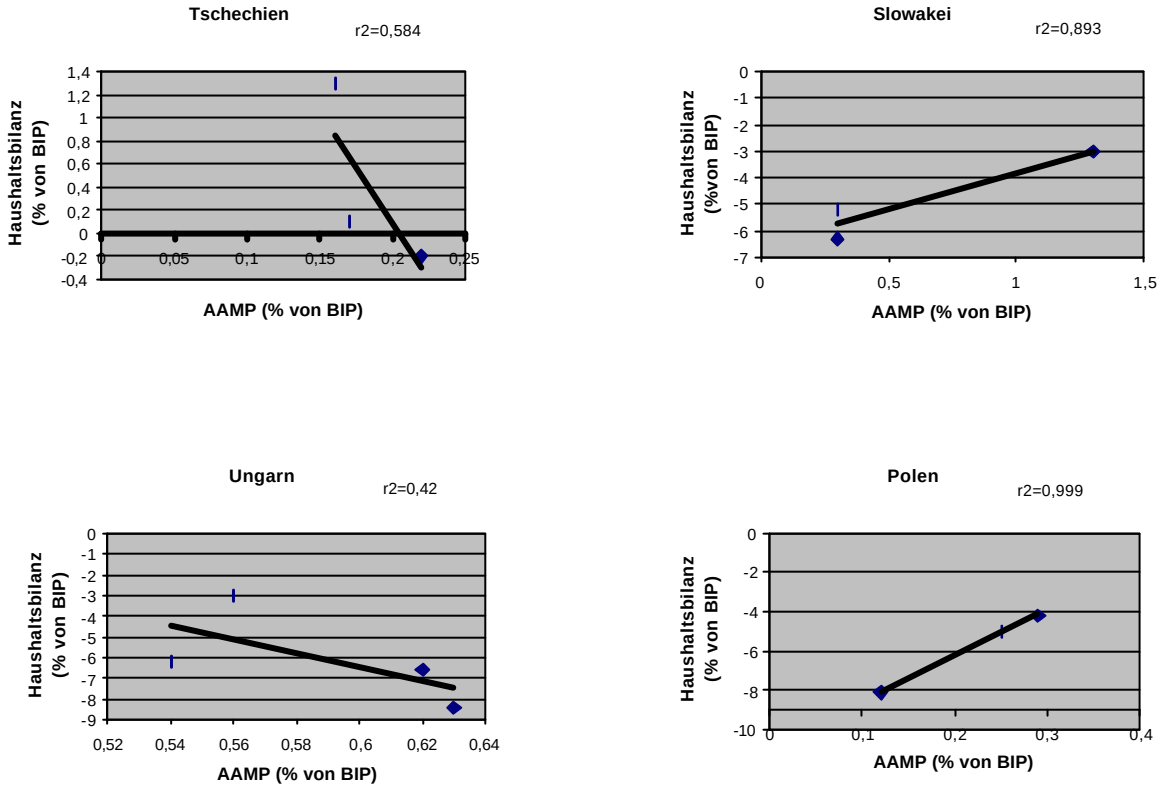
Hypothese 1: Je größer das Haushaltsdefizit des Staates ausfällt, desto eher werden die Ausgaben für die AAMP zurückgehen.

Damit wird der Hinweis Terrells (siehe S.44) aufgegriffen und eine negative Korrelation zwischen AAMP-Ausgaben und dem jeweiligen Defizit des Staatshaushalts vermutet. Generell kann man durchaus fehlende Finanzmittel bei der Beurteilung der AMP in den Visegrad-Staaten in Betracht ziehen, wie ein Vergleich der entsprechenden Ausgaben mit denen einiger OECD-Staaten zeigt:



(World Labour Report 1995)

Während 1992 die traditionell eher zurückhaltenden anglo-amerikanischen Länder der AAMP sehr geringe Mittel zur Verfügung stellten, gaben Deutschland und besonders Schweden sehr viel mehr aus als die Visegrad-Staaten. Lediglich Ungarn kam ihnen in diesem Jahr nahe, diese Zahl sank in den nächsten Jahren jedoch wieder drastisch (siehe Länderstudie Ungarn) Läßt sich jedoch die Hypothese bestätigen, daß zwischen der Entwicklung des Staatsdefizits und der Ausgaben für AAMP ein Zusammenhang besteht?

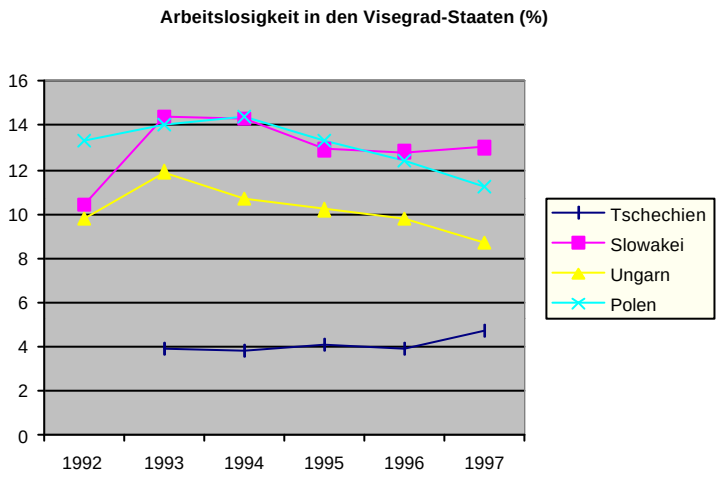


Die mehr oder weniger starken Korrelationen werden nicht nur durch die wenigen von uns erfaßten Werte in Frage gestellt, ihre unterschiedliche Ausrichtung macht es auch unmöglich, einen gemeinsamen Zusammenhang für die Visegrad-Staaten zu formulieren. Während im Falle Polens unsere Hypothese nahezu idealtypisch bestätigt wird, ist die Interpretation der slowakischen Daten trotz des relativ hohen Bestimmtheitswertes eher schwierig. Die tschechischen und ungarischen Daten sprechen dagegen klar gegen unsere Hypothese. Insgesamt gesehen kann deshalb geschlossen werden, daß *kein* erkennbarer gemeinsamer Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Haushaltslage in den Visegrad-Staaten und den entsprechenden Ausgaben für die AAMP besteht. Daraus zu schließen, daß die finanzielle Planung der AAMP *unabhängig* von der Haushaltslage stattfand, wäre natürlich unzulässig. Zumindest

ist jedoch erkennbar, daß ein angespannter Haushalt nicht automatisch zu Lasten der AAMP ging.

Hypothese 2: Je stärker die Arbeitslosenraten steigen, desto stärker steigen auch die AAMP-Ausgaben.

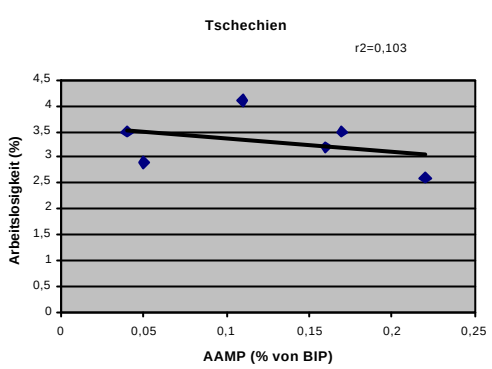
Die Hypothesenbildung ist hier nicht selbstverständlich, da sowohl ein positiver als auch ein negativer Zusammenhang begründet werden kann. Steigende Arbeitslosenraten können steigende Ausgaben für AAMP rechtfertigen, da das Problem offensiver angegangen werden soll. Andererseits könnten sinkende Arbeitslosenraten durchaus mit hohen Ausgaben für AAMP in Verbindung gebracht werden.[66] Zunächst ein kleiner Überblick über die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den Visegrad-Staaten:

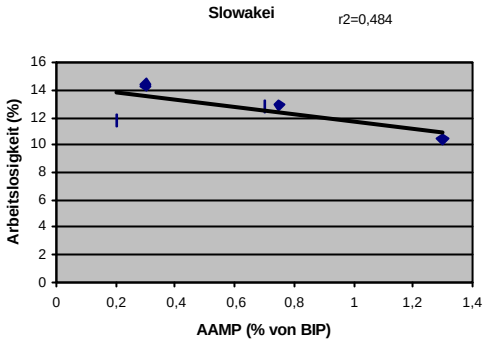


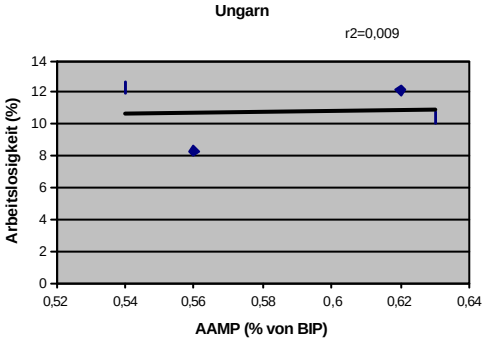
(OECD 1998a)

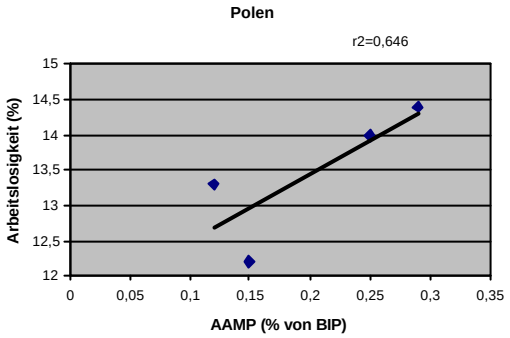
Es ist zu sehen, daß die Arbeitslosigkeit in drei Staaten ein großes Problem ist. Allerdings deutet sich auch an, daß sich die Entwicklung in Ungarn und Polen zuletzt verbesserte, während die Zahlen in Tschechien und der Slowakei wieder anstiegen. Sind jedoch gemeinsame Korrelationen mit der Entwicklung der AAMP-Ausgaben zu beobachten? Ein Blick auf die entsprechenden Grafiken zeigt, daß es weder klare Hinweise für einen positiven noch für einen negativen Zusammenhang gibt:

[66] Das Beispiel Ostdeutschlands zeigt, daß dieser Zusammenhang nicht zu weit hergeholt ist.





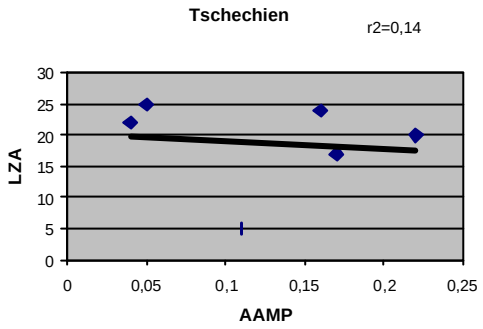


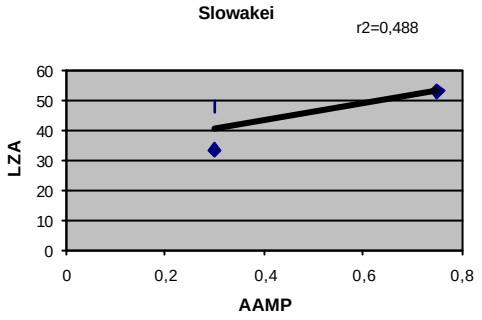


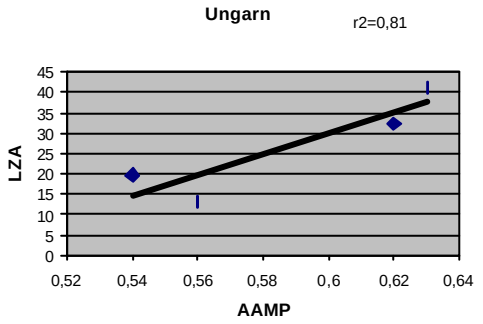
Jegliche Schlußfolgerungen müssen wiederum unter Vorbehalt erfolgen, da die Anzahl der Beobachtungen sehr gering und die Signifikanz von Korrelationsaussagen dementsprechend niedrig ist. Doch selbst bei gutem Willen könnte man lediglich im Falle Polens eine vorsichtige Aussage treffen. Die Verteilungen der andern Länder lassen dies nicht zu. Wie bereits angedeutet muß auf eine abschließende Auswertung verzichtet werden, allerdings lassen die Verteilungen erahnen, daß es auch bei einer größer angelegten Untersuchung sehr schwer fallen dürfte, eine gemeinsames Muster in der Beziehung zwischen Arbeitslosigkeit und AAMP-Ausgaben in den vier Visegrad-Staaten zu erkennen. Unsere Hypothese ist damit widerlegt worden. Was läßt sich daraus schließen? Der Aufwand für AAMP hat keinen erkennbaren Einfluß auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit, die Wiedereingliederungs-effekte sind also zu klein, um wirksam zu werden. Dies kann sowohl an den im Vergleich mit den OECD-Staaten geringen Aufwendungen liegen, als auch an der geringen Effizienz der Programme. In jedem Fall reichten aktive Maßnahmen allein nicht aus, die Arbeitslosigkeit in den Visegrad-Staaten zu bekämpfen.

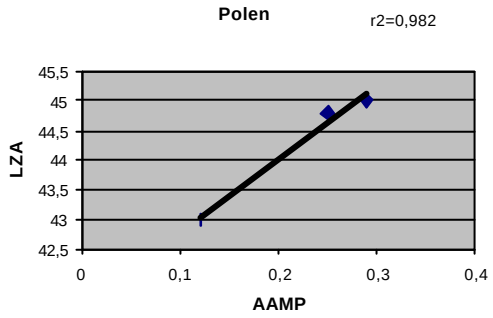
Hypothese 3: Je größer das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit wird, desto größer sind die Ausgaben für AAMP.

Wenn unsere 2. Hypothese widerlegt wurde, lohnt es sich vielleicht, sie etwas zu verfeinern. Wie in den Länderstudien gezeigt wurde, sind Langzeitarbeitslose eine der wichtigen Zielgruppen der AAMP. Läßt sich daraus ein Zusammenhang mit den entsprechenden Ausgaben herstellen?



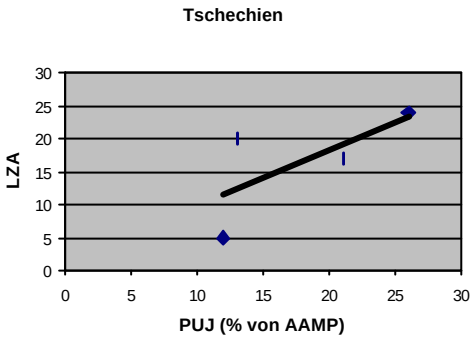


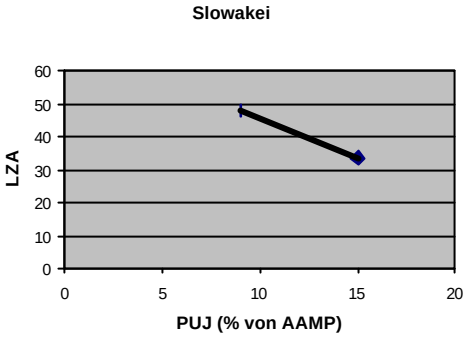


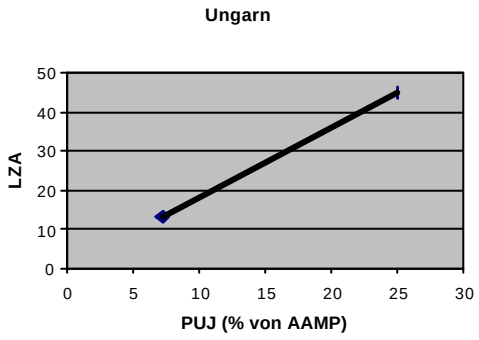


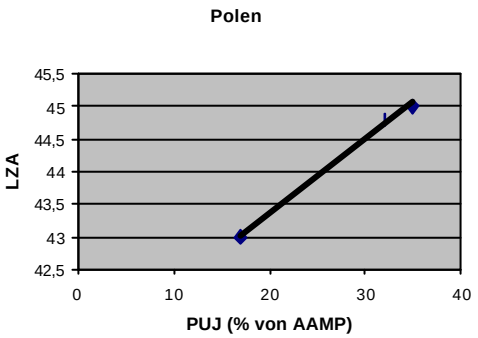
Während es in drei Fällen eine positive Korrelation mit mehr oder weniger starken Bestimmtheitskoeffizienten zu geben scheint, schert Tschechien aus. Wenn man in Betracht zieht, daß hier das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit bei weitem nicht so akut ist wie in den anderen Ländern, kann man vielleicht trotzdem von einem Zusammenhang sprechen, der in zukünftigen Untersuchungen und mit etwas umfangreicheren Datenmaterial erhärtet werden könnte. Tatsächlich würde dies auch unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten Sinn machen, da dem Problem der Langzeitarbeitslosigkeit allein mit Marktkräften auch in den OECD-Staaten kaum beizukommen ist. Sinkende Motivation und verkümmernde Qualifikationen erschweren

es, ohne zusätzliche Hilfe einen Platz im primären Arbeitsmarkt zu finden. Gegen diese Beobachtung scheint zu sprechen, daß der Großteil der Gelder in allen Visegrad-Staaten für SPJ-Programme ausgegeben wurde, die bekanntlich eher auf höher qualifizierte Erwerbspersonen und Existenzgründer zielen, während die PUJ-Programme, die vor allem auf Problemgruppen wie Langzeitarbeitslose gerichtet sind, in allen Ländern an zweiter Stelle liegen. Dieser Einwand kann etwas abgeschwächt werden, wenn man einen Blick auf die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit und ihre Beziehung zum Anteil der PUJ an den Gesamtausgaben für die AAMP wirft.









In drei Ländern scheint es eine positive Korrelation zwischen der Entwicklung LZA und der Bedeutung von PUJ-Programmen zu geben, die die oben aufgestellte Hypothese bestärkt. Diesmal bildet die Slowakei eine Ausnahme, allerdings sollte mit Hinblick auf die Länderstudie angemerkt werden, daß die SPJ-Programme hier keineswegs restriktiv angewendet werden, sondern sich ebenfalls an Langzeitarbeitslose richten (siehe S.46).

Eine vollständige Untersuchung der AAMP in den Visegrad-Staaten müßte sicherlich die Ergebnisse der AAMP berücksichtigen, also die Effizienz, mit der die Programme durchgeführt werden. Bis auf einige Vermutungen und bruchstückhafte Daten haben wir hierzu leider nichts vorgefunden, was eine verläßliche Aussage stützen könnte. In den Länderstudien wurde bereits darauf hingewiesen, daß Mitnahmeeffekte insbesondere bei den SPJ-Programmen als problematisch erachtet werden. Der Beschäftigungseffekt der Programme wurde bisher nicht eingehend untersucht, er dürfte jedoch nicht sehr groß sein. Die von der OECD als in dieser Hinsicht besonders erfolgversprechend eingestuften Umschulungsprogramme sind bislang nicht sehr populär. Aus all diesen Gründen fällt es schwer, ein abschließendes Urteil über die Umsetzung der AAMP in den Visegrad-Staaten zu fällen. Trotz dieser Einschränkungen sollte allerdings nicht vergessen werden, daß die Effizienz von AAMP auch in den OECD-Ländern nicht unumstritten ist. Staatliche Wiedereingliederungsmaßnahmen sind auch hier nicht vor Mißbrauch geschützt. Zudem gehen sie auch hier oft an den Marktbedürfnissen vorbei bzw. behindern in einigen Fällen sogar die Erholung des primären Arbeitsmarktes.

Wenn die AAMP von so vielen Ungewißheiten umgeben ist, welche Berechtigung hat sie dann überhaupt? Wie in der Einleitung gezeigt wurde, kann sie nicht nur unter wirtschaftlichen Effizienzkriterien beurteilt werden. Auch in den Visegrad-Staaten haben politische und soziale Beweggründe bei der Ein- und Durchführung der AAMP eine wichtige Rolle gespielt. Zudem sollten die potentiellen Erfolge einer konsequent und zielgerichtet durchgeführten AAMP nicht zu gering geschätzt werden. Daß ein Land wie Schweden regelmäßig 5-6% seines Bruttoinlandsprodukts für Arbeitsmarktprogramme ausgibt, kann nicht allein auf Tradition oder gar sorglose Verschwendung von Steuergeldern zurückgeführt werden. Nun befinden sich die Visegrad-Staaten sicherlich nicht in einer vergleichsweise komfortablen Lage wie Schweden, aber mit Hilfe dieses Vergleichs kommen wir zur banalsten, aber vielleicht auch wichtigsten Ursache für die Schwierigkeiten der Visegrad-

Staaten bei der Umsetzung von AAMP: den fehlenden Ressourcen und der fehlenden Erfahrung. Beides wiegt wohl letztlich gleich schwer, zumindest der unaufhaltsame Zugewinn an Erfahrungen gibt jedoch auch Anlaß zu vorsichtigem Optimismus. Sollte es zudem gelingen, die Lage auf dem Arbeitsmarkt zumindest in mittelfristiger Perspektive zu entspannen, besteht kein Grund, das Projekt „AAMP in den Visegrad-Staaten“ als gescheitert zu betrachten.

– – –

Literatur

Blejer, Mario; Fabrizio Coricelli. 1995. *The making of economic reform in Eastern Europe: conversations with leading reformers in Poland, Hungary and the Czech Republic*. Aldershot: Edward Elgar.

Boeri, Tito. 1994. Labour Market Flows and the Resistence of Unemployment in Central and Eastern Europe. In: *Unemployment in transition countries: transient or persistent?* Paris: OECD, 41-73

Boeri, Tito; Michael C. Burda. 1996. Active labor market policies, job matching and the Czech miracle. In: *European Economic Review* (27), 805-817

Boote, Anthony R.; Janos Somogy. 1991. *Economic reform in Hungary since 1968*. Washington, D.C. (Occasional Paper: IMF; 83)

Burda, Michael C. 1996. Structural Change and Unemployment in Central and Eastern

Europe: Some Key Issues. In: Hartmut Lehmann, Jonathan Wadsworth (Eds.). *Labour Markets by Design? Labour Market Policies and Creative Use of Household Surveys in Transition Economies.* Köln: Weltforum Verlag (ifo-studien zur Osteuropa- und Transformationsforschung, 21), 1-29

Czech Statistical Office. 1998. *Indicators of the social and economic development of the*

Czech Republic. Prag

Commander, Simon; Andrej Tolstopiatenko. 1997. Unemployment, restructuring and the pace of transition. In Salvatore Zecchini (Ed.). *Lessons from the Economic Transition. Central and Eastern Europe in the 1990s*. Dordrecht: Kluwer, 331-350

Coricelli et. al., 1995: Coricelli, Fabrizio; Hagemejer, Krzysztof; Rybinski, Krysztof: Poland. In: Commander, Simon; Coricelli, Fabrizio (eds.): *Unemployment, Restructuring, and the Labor Market in Eastern Europe and Russia*. Washington, D.C.: The World Bank. (EDI Development Studies) S. 39-90

EBDR (European Bank of Reconstruction and Development). 1996. *Transition Report 1996*.

--------. 1998. *Transition Report update 1998*.

Emmerich, K. 1994. *Evaluation of the Socially Purposeful Jobs Program in the Slovak Republic*. Bratislava: Ministry of Labour, Social Affairs and Family of SR

European Trade Union Institute. 1995. *Labour markets, wages and social security in Central and Eastern Europe*. Brussels: ETUI.

Fajth; Lakatos. 1994. Labour Market Policies and Some Aspects of Long-Term Unemployment in Hungary. In: *Unemployment in transition countries: transient or persistent?* Paris: OECD, 169-195

Franz, Wolfgang. 1994. *Central and East European Labor Markets in Transition: Causes, and Cures*. Konstanz: CILE (Discussionpaper 19 – 1994)

Frey, Mária. 1997. Employment policies and programmes in Hungary. In: Martin Godfrey, Peter Richards (Eds.). *Employment Policies and Programs in Central and Eastern Europe*. Genf: ILO, 77-114

Godfrey, Martin; Peter Richards (Eds.). 1997. The Struggle Against Unemployment: Medium-Term Policy Options for Transition Economies. In: Dies. *Employment policies and programmes in Central and Eastern Europe*. Genf: ILO, 1-18

Góra, Marek u.a. 1996. Labour Market Policies in Poland. In: OECD. *Lessons from Labour Market Policies in the Transition Countries*. Paris: OECD, 151- 176

Góra, Marek. 1997. Employment Policies and Programmes in Poland. In: Godfrey, Martin; Peter Richards (Eds.). *Employment Policies and Programmes in Central and Eastern Europe*. Genf: ILO, 115-133

Ham, John u.a. 1995. Czech Republic and Slovakia. In: Simon Commander, Fabricio Coricelli. *Unemployment, Restructuring, and the Labour Market in Eastern Europe and Russia*. Washington D.C.: The World Bank, 91-146

Herberg, Helga. 1993. *Der Arbeitsmarkt in Polen. Einflußfaktoren, Entwicklungstendenzen und Rahmenbedingungen.*. Berlin: trafo verlag

Homola, Andrej; Miriam Kotrusová. 1998. *Politika trhu práce v Ceskej a Slovenskej republike po roku 1989*. (Die Arbeitsmarktpolitk in der Tschechischen und Slowakischen Republik nach dem Jahre 1989). Bratislava: unveröffentliches Manuskript

Horálek, Milan. 1998. *Tschechische Republik im Jahre 1998. Informationen über die Wirtschaftsentwicklung, die Beschäftigung, die Arbeitslosigkeit sowie über die weiteren sozialpolitischen Probleme.* Prag: Friedrich-Ebert-Stiftung

Jackman. 1995. *What Can Active Labour Market Policy Do?*. London: Centre Of Economic Performance. (Discussion Paper; 226)

Klein, Werner. 1996. Der Arbeitsmarkt in den Visegrád-Staaten. In*: Osteuropa-Wirtschaft* 3 (September), 202-222.

Kosta, Jirí. 1996. Länderanalyse Tschechische Republik. In: Werner Weidenfeld (Hg.). *Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung, 147-160.

Kraft, Kornelius. 1994. *An Evaluation of Active and Passive Labour Market Policy*. Berlin: WBZ (Discussion Paper FS | 94 – 208)

Lidové noviny (Die Volkszeitung). 14. Juni 1999. Prag

Magyar Sztatisztikai Èvkönvy. Budapest (Ausgaben 1991-97)

Marcinkowski, Alexander S.; Jerzy Sobczyk. 1995. Unemployment: A Triple Challenge to Human Development. In: William Dan Perdue. *Modernization Crisis. The Transformation of Poland*. London: Praeger, 48-67

Martinsen, Kare Dahl. 1997. Niedergang der slowakischen Demokratie?. In: *Osteuropa* 8, 791-809

Micklewright, John; Gyula Nagy. 1995. Evaluating Labour Market Policy in Hungary. In: OECD. *Lessons from Labour Market Policies in the Transition Countries.* Paris: OECD. (OECD Proceedings), 123-127

MoL. 1998. *The assessment of the Program Declaration of the SR Government in the Ministry of Labour, Social Affairs, and the family of the Slovak Republic (MPSVR SR).* http://www.sia.gov.sk/

MPSV (Ministerstvo práce a socialních vecí). 1995. *Sluzby zamestnanosti 1990-1995*. (Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten, - Die Beschäftigungsdienste 1990-1995). Prag

---------. 1996. *Sluzby zamestnanosti v ceske republice*. (Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten, - Die Beschäftigungddienste in der Tschechischen Republik). Prag

---------. 1998. *Podrobná analýza trhu práce v Ceske republice v prvním pololetí 1998*. (Detailanalyse des Arbeitsmarktes in der Tschechischen Republik im ersten Halbjahr 1998). Prag

---------. 1998a. *Zpráva o vývoji a stavu ceské spolecnosti za oblast práce a sociálních vecí vobdobí 1990-1997* (Mitteilung über die Entwicklung und den Stand der tschechischen Gesellschaft auf dem Gebiet der Arbeit und der sozialen Angelegenheiten in der Zeit von 1990-1997), Prag

---------. 1998b. *Analýza vývoje zamestnanosti a nezamestnanosti v 1.pololetí 1998*. (Eine Analyse der Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im 1. Halbjahr 1998). Prag

Müller, Joachim. 1991. Die Insider-Outsider-Theorie. In: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 20 (7), 333-339

Nesporova, Alena. 1993. The Czech and Slovak Federal Republic: Labour Market Trends and Policies. In: Georg Fischer (Ed.). *Structural Change in Central and Eastern Europe: Labour Markets and Social Policy Implications*. Paris: OECD, 71-94

--------. 1997. Labour markets and training in central and eastern europe. In: *Vocational Training Nr.11, European journal*, 20-28

Nesporová, Alena; Vera Uldrichová. 1997. Employment policies and programmes in the Czech Repuplic. In: Martin Godfrey; Peter Richards (Hg.). *Employment policies and programmes in Central and Eastern Europe*. Geneva: ILO, 47-75.

Ochotnicky, Paul. 1997. Employment policies and programmes in Slovakia. In: Martin Godfrey, Peter Richards (Hg.). *Employment policies and programmes in Central and Eastern Europe*. Geneva: ILO, 147-155

OECD. 1993. *The Labour Market in Poland*. Paris: OECD

--------. 1995. *Social and Labour Market Policies in Hungary*. Paris: OECD

--------. 1996. *Labour Market and Social Policies in the Slovak Republic*. Paris: OECD

--------. 1996a. *Economic Surveys: The Slovak Republic*. Paris: OECD

--------. 1996b. *The OECD jobs strategy – enhancing the effectiveness of active labour market policies*. Paris: OECD

--------. 1996c. *Lessons from Labour Market Policies in the Transition Countries*. Paris: OECD

--------. 1997. *Labour Market Policies: New Challenges. Theme 2: Enhancing the Effectiveness of Active Labor Market Policies*. Paris: OECD

--------. 1997a. *OECD Economic Surveys. 1996-1997. Hungary*. Paris: OECD

--------. 1998. *Economic Surveys: The Czech Republic*. Paris: OECD

--------. 1998a. *Labour Force Statistics 1977-1997*. Paris: OECD

--------. 1998b. *Economic Surveys: Poland*. Paris: OECD

--------. 1999. *Economic Surveys: The Slovak Republic*. Paris: OECD

--------. 1999a. OECD *Economic Surveys 1999. Hungary*. Paris: OECD

Offe, Claus; Karl Hinrichs. 1984. Sozialökonomie des Arbeitsmarktes: primäres und sekundäres Machtgefälle. In: Claus Offe (Hrsg.). *Arbeitsgesellschaft. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven*. Frankfurt am Main: Campus, 44-86.

--------. 1994. *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im neuen Osten*. Frankfurt/Main: Campus

O'Leary, Christopher J. 1995. Performance Indicators: a Management Tool for Active Labour Programmes in Hungary and Polen. In: *International Labour Review* 134 (6), 729-751

Osteuropa-Jahrbuch. 1994-98. Verlag Frankfurter Allgemeine Zeitung

Schmid, Günther. 1997. *International handbook of labour market policy and evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar

Schömann, Klaus. 1995. *Active Labour Market Policy in the European Union.* Berlin: WZB (Discussion Paper FS | 95-201)

Schulte, Eckhard. 1996. *Staatliche Arbeitsmarktpolitik im Transformationsprozeß ausgewählter Staaten Osteuropas - Polen, Ungarn, Tschechien*. Mainz (Diss.)

Sengenberger, Werner (Hg.). 1978. *Der gespaltene Arbeitsmarkt. Probleme der Arbeitsmarktsegmentation.* Frankfurt; New York: Campus Verlag. (Arbeiten des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung e. V. München)

Sewerynski, Michal. 1996. Changes in Polish Labour Law and Industrial Relations during the Period of Post-Communist Transformation. In: R. Blanpain u.a. (Eds.). *Labour Law and Industrial Relations in Central and Eastern Europe (From Planned to a Market Economy.)*. The Hague, London, Boston: Kluwer Law International. (Bulletin of Comparative Labour Relations; 31), 85-107

Soltys, Stephan. 1995. *Der polnische Arbeitsmarkt im Umbruch.* Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag

Standing; Fischer. 1993. Policy issues of emerging labour markets of central and eastern Europe. In: dies. (Eds.): *Structural Change in Central and Eastern Europe: Labour Market and Social Policy Implications.* Paris: OECD, 7-30

Terrell, Katherine u.a. 1996. Evidence on the Implementation and Effectiveness of Passive and Active Labour Market Policies in the Slovak Republic. In: OECD. *Lessons from Labour Market policies in the Transition Countries*. Paris: OECD, 227-268

Terrell, Katherine; Daniel Munich. 1996. Evidence on the Implementation and Effectiveness of Active and Passive Labour Market Policies in the Czech Republik. In: OECD. *Lessons from Labour Market Policies in the Transition Countries*. Paris: OECD, 179-226

UNDP (UN Development Programme). 1996. *Slovak Human Development Report* 1995. http://www.undp.org/

----------. 1997. *National Report on Human Development 1997*. Warsaw: UNDP

Witkowski, Janusz. 1995. Unemployment in Poland in the Period of Transition. In: Marvin Jackson; Jenö Koltay; Wouter Biesbrouk (Eds.). *Unemployment and Evolving Labor Markets in Central and Eastern Europe*. Aldershot et. al.: Avebury (LICOS Studies on the Transitions in Central and Eastern Europe; 4), 123-182

World Labour Report. 1995. Genf: ILO