

## Einführung

Im Vergleich gesehen gehört Polen bislang zu den **ärmeren Ländern der Europäischen Union**. Nach den Daten der Statistikbehörde EU (Eurostat) vom Juni 2013 erreichte das polnische Wohlstandsniveau, gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf, im Jahr 2012 nur 66 % des Durchschnitts der EU. Einige andere Staaten Ostmitteleuropas, die im Jahr 2004 der EU beigetreten sind, darunter Slowenien und Tschechien, rangierten vor Polen. Dahinter lagen, wie seit langem, Rumänien und Bulgarien, seit Januar 2007 Mitglieder der Europäischen Union. Ein relativ ähnliches BIP haben die beiden baltischen EU-Mitglieder Litauen und Lettland, die seit 2008 hinter Polen gefallen sind, da sie die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise besonders stark zu spüren bekamen. Jedoch hat Litauen Polen im Moment wieder abgelöst, da es sich gut von der Krise erholt hat. Die EU-Statistik zeigt ebenso, dass die Armut in Polen größer ist als in den meisten anderen EU-Staaten.

Doch das ist nur die eine Seite der Medaille. Die andere besteht darin, dass das **Lebensniveau der Menschen in Polen**, allgemein betrachtet, **kontinuierlich ansteigt**. Wachsende Realeinkommen sorgen für eine bessere Ausstattung der privaten Haushalte – nicht nur des Mittelstands, sondern auch der Angestellten in privaten und staatlichen Unternehmen. Die Lebenserwartung steigt, der Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung nimmt zu, obwohl das Durchschnittsalter des Landes im europäischen Vergleich insgesamt niedrig ist. Seit 1989 hat sich der **Gesundheitszustand der Gesellschaft schrittweise verbessert**.

Für viele Menschen wächst die Bedeutung der Ausbildung. Soziologische Untersuchungen zeugen von einem generellen **Anstieg des Bildungsniveaus**. So ist es auch kein Wunder, dass polnische Meinungsforschungsinstitute wie CBOS zu dem Ergebnis kommen, dass die **allgemeine Zufriedenheit der Bevölkerung ansteige**.

Aber nicht alle Mitglieder der polnischen Gesellschaft kommen in den Genuss des wirtschaftlichen Aufschwungs. So sind die **Einkommensunterschiede** in der Bevölkerung nach 1989 stark gewachsen, wenngleich sich die Schere seit 2006 etwas langsamer öffnet. Im Jahr 2009 verfügten die 20 % der polnischen Gesellschaft, die an der Spitze der Verdienere lagen, über 45 % der Einkommen aller privaten Haushalte, während die 20 %, die das Schlusslicht bildeten, lediglich knapp 6 % zur Verfügung hatten. Aus den Daten der EU ging hervor, dass Polen im oberen Drittel rangierte, wenn es um die Ungleichheit der Einkommensverteilung in der Gemeinschaft ging, lediglich „übertroffen“ durch Portugal, die Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden und Großbritannien.

Angesichts dieser Entwicklung stellt sich die Frage, welchen **Stellenwert Sozialpolitik und Fürsorge** überhaupt für die Ärmsten der Gesellschaft in einem postsozialistischen Transformations- und Reformstaat wie Polen nach 1989 haben konnte und seitdem hat. Die Entwicklung lässt sich in **vier Phasen** unterteilen. In den Jahren **1989 bis 1993** ging es vor allem darum, denjenigen zu helfen, die besonders unter den harten sozialen Folgen der marktwirtschaftlichen Transformation zu leiden hatten. Der Erfolg dieser Bemühungen war eher bescheiden. Dann, zwischen **1994 und 1997**, als die Wirtschaft wieder auf Wachstumskurs war, bemühte man sich, die Institutionen und Instrumente sozialer Sicherung den marktwirtschaftlichen Verhältnissen anzupassen, allerdings mit mäßigem Erfolg. Erst die grundlegenden sozialpolitischen Reformen in den Jahren **1998 bis 2002** sorgten für einen Durchbruch. **Ab 2003** ging es dann darum, den polnischen Sozialstaat an die EU-Normen anzupassen.

Wie sieht die Situation heute aus? Im Vergleich zum Gesundheitswesen, der Krankenversicherung und der Arbeitsmarktpolitik wird das **Rentensystem** noch am ehesten heutigen Anforderungen gerecht. Doch das Bild ist widersprüchlich. Während die kapitalgedeckten offenen Pensionsfonds sich bisher relativ gut entwickelten und zunehmend auch private Alterssicherung betrieben wird, gibt es Schwierigkeiten bei den aus Umlagen finanzierten Renten, die etwa 90 % der polnischen Rentner erhalten. Vor allem die **fortschreitende Alterung der Gesellschaft** und der anhaltende Trend zur Frühpensionierung sorgen für eine wachsende Belastung des Systems, die auch den Staatshaushalt in Mitleidenschaft zieht. Im Mai 2012 wurde ein Gesetz zur Einführung der Rente mit 67 verabschiedet. Demnach soll das Renteneintrittsalter ab 2013 schrittweise steigen, so dass

das Rentenalter für Männer im Jahr 2020 bei 67 Jahren liegt und für Frauen im Jahr 2040. Die Regierung von Premier Donald Tusk hatte zuvor das Programm „**50 plus**“ aufgelegt, das helfen soll, ältere Menschen wieder in den Arbeitsprozess einzugliedern.

Widersprüchlich ist auch die **Situation im Gesundheitswesen**. Während die meisten Krankenhäuser weiterhin dem Staat oder den Gemeinden gehören, sind zwei Drittel der Arztpraxen und Ärztezentren, die ambulante Versorgung anbieten, in privater Hand. Private Fachärzte verlangen allerdings in der Regel höhere Honorare, die sich viele Bürger nicht leisten können. Der staatlich-kommunale Teil des Gesundheitswesens ist zum Teil in einem katastrophalen Zustand. Denn dort übersteigen die Kosten bei Weitem die zugeführten Mittel, was zu einer grassierenden Verschuldung der Krankenhäuser führt. Die bauliche Qualität vieler Spitäler sowie deren Ausstattung mit medizinischen Apparaturen verschlechtern sich. Die Überbelastung der Beschäftigten wegen Personalmangels und die durchweg schlechte Bezahlung fördern die Korruption und veranlassen viele Ärzte und Schwestern zur Emigration in den Westen. Erste Pläne der Regierung Tusk zur Reform des Gesundheitswesens scheiterten zunächst am Veto des damaligen Staatspräsidenten Lech Kaczyński. Im Mai 2011 wurden verschiedene Gesetze verabschiedet, die die Einführung von Marktmechanismen im Gesundheitsbereich zum Ziel haben, u. a. können verschuldete Krankenhäuser in privatrechtliche Gesellschaften umgewandelt werden.

Mit dem Aufbau der Marktwirtschaft in Polen und deren Integration in den Weltmarkt hat sich auch der Arbeitsmarkt des Landes stark verändert. Durch die Dominanz der privaten Unternehmen ist der **Arbeitsmarkt viel flexibler** geworden. Es sind aber auch neue Probleme entstanden, zu denen vor allem die oft geringe Sicherheit der Arbeitsplätze und Einkommen, zum Teil sehr niedrige Löhne, Einschränkungen bei der Sozialversicherung und zunehmende individuelle Verantwortung für die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer gehören.

Immerhin erreicht die polnische **Arbeitslosenquote** nicht mehr jene dramatischen Werte von bis zu 20 % wie noch vor einigen Jahren. Nach den Daten von Eurostat vom Dezember 2013 lag Polen mit einer Quote von 10,1 % unter dem EU-Durchschnitt von 12,0 %. Doch das Problem ist nicht nur der nach wie vor relativ hohe Sockel der Arbeitslosigkeit, sondern auch ihre regionale und schichtenspezifische Differenziertheit. So gibt es einige polnische Woiwodschaften besonders im Nordosten und Südosten des Landes, die aufgrund der dortigen Strukturschwäche eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit aufweisen. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist sehr hoch, ebenso die Zahl arbeitsloser Jugendlicher und älterer Arbeitnehmer.

Zu den wichtigen Faktoren, die den polnischen Arbeitsmarkt beeinflussen, zählt die **Migration**. Die **Abwanderung von Ingenieuren, von Ärzten und Krankenschwestern** sowie von **qualifizierten Facharbeitern** hat zu empfindlichen Mängeln geführt. Der Personalmangel in polnischen Krankenhäusern, die große Nachfrage nach qualifizierten Handwerkern und das „head-hunting“ nach guten Facharbeitern gerade in den Regionen, in denen ausländische Investoren besonders aktiv sind, hat hier seine Ursachen.

Generell hat der Beitritt Polens zur EU im Mai 2004 die Mobilität vieler Bürger des Landes erhöht. In den Jahren 2004 bis 2007 stieg die Zahl derjenigen, die in westlichen EU-Staaten arbeiten, von 1 Mio. auf zeitweise 2,3 Mio. Die meisten polnischen Arbeitsmigranten, aber auch Studenten, gingen nach Großbritannien, Irland, Deutschland, in die Niederlande und nach Italien. Inzwischen hat die Migration in westliche Richtung nachgelassen. Nicht zuletzt wegen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise kehrten viele Polen, besonders aus Großbritannien und Irland, in ihre Heimat zurück.

Die polnische Arbeitsmarktpolitik, die vor allem von den öffentlichen Arbeitsämtern betrieben wird, steckt seit Jahren in einer Krise, die aus der geringen finanziellen Ausstattung dieser Behörden, ihrer mangelnden personellen Ressourcen und der oft geringen Qualifikation ihrer Mitarbeiter resultiert. Inzwischen gibt es eine Vielzahl privater Jobvermittler in Polen, die aber nicht immer mit seriösen Methoden arbeiten. Wegen der wiederholten Verschärfung der Voraussetzungen für den Anspruch auf Arbeitslosenhilfe erhalten in Polen gegenwärtig nur etwa 15 % der Erwerbslosen Arbeitslosengeld vom Staat.

Geht es um die Vertretung gesellschaftlicher Interessen, dann führt kein Weg an der Erkenntnis vorbei, dass Polen bei der Gestaltung des Verhältnisses zwischen Staat, Arbeitgebern und Arbeitnehmern bislang keine adäquate Antwort auf die marktwirtschaftliche Entwicklung der vergangenen zwei Jahrzehnte gefunden hat. Generell ist der **Einfluss des**

**Staates zurückgegangen**, wenn es etwa um die Gestaltung der Arbeitsbedingungen und die Lohnfestlegung geht. Andererseits sind die **Gewerkschaften** heute viel schwächer als vor zwanzig Jahren. Seither sind ihre Mitgliederzahlen drastisch gefallen. Betrug der Organisationsgrad damals noch etwa 80 %, so ist er inzwischen auf rund 15 % gesunken.

Damit gehört Polen innerhalb der EU zu den Staaten mit der **geringsten gewerkschaftlichen Organisierung**. Die Gründe dafür sind vielfältig. So sind traditionelle Branchen wie Stahlindustrie und Bergbau, in denen der gewerkschaftliche Einfluss immer sehr hoch war, beträchtlich geschrumpft. In den privaten Betrieben, insbesondere in den mittelständischen und kleinen Unternehmen, sind Gewerkschaften kaum noch präsent. Die jungen, häufig sehr gut ausgebildeten Belegschaften in Technologieunternehmen halten nicht viel von gewerkschaftlicher Organisierung. Und in den Regionen, die von überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit betroffen sind, scheuen die meisten Arbeitnehmer die Mitgliedschaft in Gewerkschaften, weil sie ihre Arbeitgeber nicht gegen sich aufbringen möchten.

Parallel dazu hat der Einfluss von **Unternehmerverbänden und Arbeitgeberorganisationen** in den letzten 15 Jahren erheblich zugenommen, wobei diese hauptsächlich auf gesamtwirtschaftlicher und sozialpolitischer Ebene auftreten, kaum aber in den einzelnen Branchen aktiv sind. Wenn überhaupt, werden Tarifverhandlungen vorwiegend auf Unternehmensebene geführt. Gegenwärtig ist nur etwa ein Drittel der abhängig Beschäftigten durch Tarifverträge erfasst.

*Aus: Vetter, Reinhold: Arbeit und Soziales. In: Polnische Gesellschaft. Hrsg. von Matthias Kneip und Manfred Mack. Berlin: Cornelsen 2012. S. 45-49 (bearbeitet).*