
Vlado
PULJIZ

SOZIALE SICHERHEIT
ZWISCHEN
WIRTSCHAFT UND
POLITIK IN KROATIEN

(1)

Es bestehen mehrere Definitionen von sozialer Sicherheit, doch die einfachste, wenn auch vielleicht etwas eingeschränkte scheint jene des ehemaligen norwegischen Ministerpräsidenten Einar Gerhardsen (1945–65) zu sein, die er 1971 in seinem Buch ‘Samarbeid og strid’ (*Zusammenarbeit und Streit*) niederschrieb. In seiner Beschreibung der Mechanismen der sozialen Sicherheit heißt es: “Diejenigen, die gesund sind, helfen denen, die krank und behindert sind; diejenigen, die arbeiten, den Arbeitslosen; diejenigen, die sich im Arbeitsprozess befinden, den Älteren. Ob es sich dabei nun um eine Finanzierung über Beitragsleistungen oder Steuern handelt, in jedem Falle handelt es sich darum, dass die arbeitenden Bevölkerungsteile durch ihre tägliche Arbeit die Gesellschaft dazu befähigen, über das System der Sozialversicherung und sozialen Sicherheit Hilfe leisten zu können” (zitiert – aus dem Kroatischen – nach R. Andersen, 1994, S. 62).

Diese Definition Gerhardsens entstand in der Zeit des raschen Wirtschaftswachstums und der relativ hohen Beschäftigung der Nachkriegszeit. Im Hinblick auf die veränderten Umstände der heutigen Zeit müsste sie ausgeweitet werden, so dass die Reichen und Dazugehörigen den Armen und Ausgeschlossenen helfen, deren Zahl heute

stetig steigt. Auf diese Weise würde über den Mechanismus der sozialen Sicherheit eine gerechtere Einkommensverteilung in der Gesellschaft erreicht, für mehr soziale Gerechtigkeit gesorgt und der soziale Zusammenhalt gefestigt. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass Gerhardsen zwischen *sozialer Versicherung* und *sozialer Sicherheit* unterscheidet. Unter dem Ersteren (*social insurance*) versteht er die Finanzierung der Versicherung der Beschäftigten gegen soziale Risiken über Beitragszahlungen aus Löhnen und Gehältern. Die Zahlungen aus den Kassen der Sozialversicherung im Falle von Krankheit, Arbeitsunfall, Arbeitsunfähigkeit, Alter oder Arbeitslosigkeit sind in der Regel an Lohn und Gehalt gebunden bzw. an Beitragsleistungen und dienen zur Einkommenssicherung (*income maintenance*) bzw. dessen Umverteilung im Laufe des Lebens. Der Terminus *soziale Sicherheit* (*social security*) dagegen, so wie er in den angelsächsischen und auch skandinavischen Ländern aufgefasst wird, bezeichnet staatliche Unterstützung für Arme, Behinderte, hilfsbedürftige Familien (z.B. Alleinerziehende), Kinder, Rentner mit niedrigen Renten u.Ä. Die solchermaßen definierte soziale Sicherheit wird in der Regel über die Steuern finanziert und armen und sozial schwächeren Bevölkerungsteilen zur Deckung ihres Existenzminimums gewährt, wenn sie nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt durch Arbeit oder Sozialversicherungsleistungen zu bestreiten. Für gewöhnlich ist die Bewilligung dieser staatlichen Hilfe, abgesehen von wenigen Ausnahmen, wie z.B. Kindergeld, an die Überprüfung des materiellen Status der Empfänger geknüpft (*means test*), sodass Sozialhilfe zumeist als Stigma empfunden wird.¹

Im Kroatischen, im öffentlichen Sprachgebrauch, aber auch in Fachkreisen, umfasst der Begriff *soziale Sicherheit* in der Regel beides, die Sozialversicherung und die soziale Sicherung im engeren Sinne, wobei man darunter sowohl die staatlichen Strukturen versteht, über die diese soziale Sicherheit gewährt wird, als auch die Lage in der Gesellschaft oder, besser gesagt, deren gesamte Fähigkeiten, die grundlegendsten Lebensbedürfnisse zu sichern bzw. die Erwartungen der Bürger zu erfüllen.

(2)

Zum besseren Verständnis des Problems der sozialen Sicherheit und der Kontroversen, zu denen es in diesem Zusammenhang heute kommt, scheint es angebracht, auf das Konzept der sozialen Rechte selbst sowie auf deren Natur hinzuweisen. Der Theorie des britischen Wissenschaftlers T. H. Marshall zufolge haben sich in Westeuropa, allen voran in Großbritannien, drei Grundkategorien des Rechts entwickelt, die in den letzten drei Jahrhunderten sukzessive aufkamen. Dabei handelt es sich um die bürgerlichen, die politischen und die sozialen Rechte, die alle drei zusammen in den westeuropäischen Demokratien dem heutigen Menschen seinen vollen Bürgerstatus (*citizenship*) garantieren (Marshall, 1950). Die sozialen Rechte, die sich als Letzte, im 20. Jahrhundert, entwickelt haben, sichern dem Bürger von staatlicher Seite her das Existenzminimum.

Im Unterschied zu den bürgerlichen und politischen Rechten, welche die Autonomie des Individuums (Eigentum und persönliche Integrität) und seine Partizipation am Leben der Gemeinschaft schützen und daher auch von manchem

Freiheitsrechte (droits libertés) genannt werden, weisen die sozialen Rechte auf die Schuld der Gesellschaft gegenüber dem Individuum hin, sodass sie auch *Forderungsrechte (droits créances;* Rosanvallon, 1995) genannt werden. Die Natur der sozialen Rechte fordert staatliche Intervention bei der Umverteilung des nationalen Einkommens zu Gunsten der armen und sozial schwachen Bürger. Das stellt sie in den Kontext der wirtschaftlichen Lage einer konkreten Gesellschaft und setzt sie in Beziehung zur Politik als bewusster Lenkung der Gesellschaft. Mit anderen Worten: Die sozialen Rechte garantieren den Bürgern die grundlegendsten Lebensbedingungen und sind eine Art Gegengewicht zum Markt und ein Mittel zur Korrektur von Ungleichheiten, die der Markt hervorbringt.²

Entgegen dem Schema von T. H. Marshall hat der Sozialismus nicht wenig zur Entwicklung der sozialen Rechte beigetragen, während die bürgerlichen und politischen Rechte in den Hintergrund gerückt wurden. Sie wurden monopolistisch, paternalistisch vom Staat aufoktroziert und dienten ihm als Instrument zur Kontrolle seiner Bürger. Gerade aus dem Sozialrecht und der sozialen Sicherung leitete die herrschende Nomenklatur ihre Herrschaftslegitimierung ab. Dazu dienten die Systeme der sozialen Sicherheit, die Sozialleistungen von relativ 'niedrigem Profil' gewährten. Außerdem waren die Preise der Grundlebensmittel subventioniert und daher niedrig. Öffentliche Dienstleistungen (Schule, Gesundheit und Kultur) waren kostenlos, und es herrschte Vollbeschäftigung (wenn auch bei geringer Produktivität). Als dann allerdings der Sozialismus in eine Wirtschaftskrise geriet, aus der er mit sei-

nen traditionellen Methoden der staatlichen Mobilisierung und Intervention nicht herauskam, waren auch die grundlegenden Systeme der sozialen Sicherheit, die er aufgebaut hatte, in Gefahr. Die Führungsschicht büßte so ihr legitimierendes Argument für die Lenkung der Gesellschaft ein, sodass das ganze System als Folge der allgemeinen Krise und Unzufriedenheit der Bürger schließlich in sich zusammenbrach (Puljiz, 1998).

(3)

Heute sind soziale Sicherung und soziale Rechte überall auf der Welt Gegenstand heftiger Diskussionen und politischer Auseinandersetzungen. Heftig wird auch über die Krise des Wohlfahrtsstaates (*welfare state*) diskutiert, vor allem im Zusammenhang mit den Folgen der Globalisierung. Die Krise des Sozialstaats im Westen ist eine Folge der demographischen Veränderungen, in erster Linie der höheren Lebenserwartung der Bevölkerung auf der einen und den sinkenden Geburtenziffern auf der anderen Seite.³ Zudem sind große Veränderungen an der Familienstruktur im Gange, die mit dem Termin 'Deinstitutionalisierung der Familie' treffend bezeichnet werden (Roussel, 1988). Das bedeutet, es gibt mehr und mehr Alleinstehende, eheähnliche Beziehungen, Alleinerziehende, auf sich gestellte Kinder u.Ä., was in zunehmendem Maße staatliche Intervention nötig macht. Von besonderer Bedeutung sind auch die Arbeitsstrukturveränderungen, die gekennzeichnet sind durch den Rückgang von stabiler und kontinuierlicher Beschäftigung - bzw. durch deren 'Flexibilisierung' (Valković, 1998) - und den Arbeitsmarkt spalten: auf der einen Seite haben wir feste und gut bezahlte Anstellungen und

auf der anderen Seite sporadische und schlecht bezahlte.

All das hat den klassischen keynesschen Sozialstaat ernsthaft in Frage gestellt, der sich nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte und dessen Hauptpfeiler stabile demographische und Familienstrukturen, beständiges Wirtschaftswachstum, Nationalstaat mit geschütztem Binnenmarkt und gut ausgebautem sozialem Netz und, was besonders wichtig ist, Vollbeschäftigung waren. Die demographischen, technologischen und wirtschaftlichen Veränderungen der letzten drei Jahrzehnte, insbesondere aber die intensive Globalisierung, verlangen den Ausbau eines sog. kompetitiven Staates, der im Wettbewerb auf dem Weltmarkt mithalten kann. Das wäre dann der so genannte schumpetersche Sozialstaat und bedeutet Marktöffnung, Deregulierung und ein Verweisen der Bevölkerung auf eigene Ressourcen sowie auf die Ressourcen verschiedener Institutionen der Zivilgesellschaft: Familie, Nachbarschaft, lokale Gemeinschaften, Kirche sowie verschiedene humanitäre Organisationen, also auf das, was die Soziologen im weitesten Sinne des Wortes unter sozio-kulturellem Kapital verstehen.

In besonderem Maße haben sich die Globalisierung und die anderen Veränderungen auf die soziale Sicherheit in den postsozialistischen Ländern ausgewirkt. Für viele dieser Länder war die Transformation ein sehr schmerzvoller und mühsamer wirtschaftlicher und sozialer Prozess. Zwar wurden die bürgerlichen und politischen Rechte verwirklicht, doch die Bürger verlangten auch mehr soziale Rechte. Esping-Anderson meint in diesem Zusammenhang: "Dem Volk waren Freiheit und soziale Sicherheit vorenthalten, und

jetzt will es beides.” (zitiert – aus dem Kroatischen – nach Rasmussen, Pijl, 1994). Wie die Erfahrung zeigt, sind die bürgerlichen und politischen Rechte nach dem Ende des Totalitarismus relativ schnell zu verwirklichen (Beispiel Spanien und Portugal). Doch die sozialen Rechte sind, wie gesagt, von der wirtschaftlichen Lage und dem Gesamtvermögen der betreffenden, ganz konkreten Gesellschaft abhängig, sodass die postsozialistischen Länder vor dem mühevollen und langwierigen Ausbau von Marktwirtschaft und bürgerlicher Gesellschaft stehen, wobei gleichzeitig auch Zivilgesellschaft und Wirtschaft auf ein Niveau angehoben werden müssen, das als neues Fundament der sozialen Rechte dienen und deren Qualität garantieren kann. Die Erfahrung zeigt, dass man nicht, wie sich das so mancher vorgestellt hatte, ‘mit einem Schlag’ (durch den *big bang*) in eine neue Gesellschaft überwechseln kann, sondern nur durch geduldiges Überwinden der Hindernisse auf dem Weg von Liberalisierung und Privatisierung sowie durch die Entwicklung marktwirtschaftlicher Institutionen, wie dies die sog. Gradualisten vorschlagen. Auf diese Weise sind die postsozialistischen Länder infolge ihrer wirtschaftlichen und institutionellen Krise in den ersten Jahren der Transformation in einen Zustand ‘neuer Ungewissheit’ gelangt, wie Bob Deacon sagt. Belegt wird das durch Indikatoren wie vermehrte Ungleichheit, Armut, Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung weiter Bevölkerungsteile. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass in den Ländern Mittel- und Osteuropas zwischen Mitte der 80er- und Mitte der 90er-Jahre die Zahl der Armen von 8 auf 58 Millionen gesprungen ist (Eatwell, 1996).

Dennoch ist zu vermerken, dass die Länder der sog. Višegrader Gruppe und Slowenien, die uns in puncto Entwicklungsstand am nächsten stehen, die Talsohle der Transformationskrise bereits durchschritten haben und sich nun allmählich auf neuen, auf Westeuropa abgestimmten Grundlagen weiterentwickeln. Das gilt sowohl für das wirtschaftliche und politische Leben als auch für soziale Sicherheit und soziale Rechte.

(4)

Kroatien hatte sich in den letzten Jahren des Sozialismus - wie im Übrigen auch das ganze ehemalige Jugoslawien, jedoch in höherem Maße als der jugoslawische Durchschnitt - im Hinblick auf Wirtschaft und soziale Sicherheit erheblich von den zuvor erwähnten sozialistischen Ländern unterschieden. Man könnte sagen, dass es sich bei uns um eine Art Mixtum compositum aus sozialistischem Etatismus und Marktwirtschaft handelte, denn es gab marktwirtschaftliche Elemente, Unternehmensautonomie, Kleinunternehmen und Eigentum, vor allem in Landwirtschaft und Handwerk, und was besonders wichtig ist: eine im Vergleich zu anderen sozialistischen Ländern weitaus größere Offenheit gegenüber dem Westen. In diesem Zusammenhang stellten Tourismus, Gastarbeiter und die große kroatische Diaspora in Übersee ein gut entwickeltes Kapillarsystem für den Austausch mit Menschen, Gütern und Erfahrungen aus dem Westen dar (Puljiz, 1996). Das System der sozialen Sicherheit selbst war eine Kombination aus einer Variante der bismarckschen Sozialversicherung und sozialistischem Staatspaternalismus.

Dank Vollbeschäftigung hat der sozialistische Sektor ein recht weites System sozialer Sicherung

geschaffen. In den letzten Jahren des Sozialismus wurden einige Sozialrechte in den Unternehmen verwirklicht, was sie zu Inseln der sozialen Sicherheit machte.⁴ Doch gleichzeitig tauchten an der Oberfläche der Gesellschaft zunehmend soziale Probleme auf, die auf die alte Art und Weise kaum zu lösen waren, in erster Linie Arbeitslosigkeit und Armut. Gegen Ende wurden einige Versuche unternommen, die Sozialausgaben des Staates einzuschränken bzw. einige soziale Rechte zu externalisieren und zu kommerzialisieren. Das heißt, ihre Verwirklichung erfolgte nun auf Kosten der Bürger, und die Rolle des Staates als Garant für soziale Sicherheit wurde geschwächt.

Doch die Wirtschafts- bzw. Akkumulationskrise, wie sie Claus Offe nennt, führte in Jugoslawien, wie auch in den anderen sozialistischen Ländern zu einer Störung und Krise im System der sozialen Sicherheit, was letzten Endes eine Bedrohung für die Legitimität der sozialistischen Führung darstellte. Zudem kam es im Gefolge der durch das großserbische Hegemoniestreben entstandenen nationalen Konflikte zum Zerfall des jugoslawischen Vielvölkerstaats, und das alte Jugoslawien ging in einem Meer von Blut und Zerstörung unter. Für Kroatien war entscheidend, dass es sich in dieser Situation, unter großen Opfern und Anstrengungen, als selbstständiger Staat konstituieren und seinen eigenen Weg der Entwicklung einschlagen konnte, der – wie kontrovers er in diesen vergangenen zehn Jahren auch gewesen sein mag – doch immerhin auf eine Annäherung an die westliche Welt und schließlich auf die Integration in sie hinführt.

(5)

In der Verfassung vom Dezember 1990 ist die Republik Kroatien definiert als Staat, der all seinen Bürgern die sozialen Grundrechte garantiert, so wie es in anderen demokratischen Ländern üblich ist. Doch wie wir wissen, hatte Kroatien aufgrund des Krieges keine Gelegenheit, sich in Ruhe zu einem demokratischen Sozialstaat zu entfalten, denn es musste seine Unabhängigkeit schwer erkämpfen.

Zum Verständnis der derzeitigen sozialen Lage in Kroatien muss auf zwei Phänomene hingewiesen werden, die in den Kriegsjahren – für gewöhnlich gilt 1991 als Anfang und 1995 als Ende – in Erscheinung traten. Das erste ist die starke soziale Kohäsion während des Krieges, als die nationalen Energien auf die Verwirklichung eines großen Ziels konzentriert waren – die Erlangung des unabhängigen Staates.⁵ Wie es die Soziologen ausdrücken, hat der horizontale Konflikt (Landesverteidigung) die vertikalen Konflikte (Kämpfe um gesellschaftliche Stellung) in den Hintergrund rücken lassen oder verdeckt, was nicht ungewöhnlich ist für solche Umstände. Die Menschen verspüren ein starkes Zusammengehörigkeitsgefühl, denn sie werden sich dessen bewusst, dass sie alle im selben Boot sitzen, das nur durch gemeinsame Anstrengung vor dem Versinken bewahrt werden kann. Unter diesen Umständen scheint es, wie dies P. Rosanvallon sagt, zu einer Erneuerung des Gesellschaftsvertrags und einer starken Manifestierung des Verlangens nach Gleichheit und sozialer Gerechtigkeit zu kommen. Von daher ist verständlich, dass Kriege starke Generatoren sozialer Reformen sind, wie das Beispiel der Reform in Großbritannien zeigt, die

auf dem berühmten Bericht von Lord W. Beveridge aus dem Jahre 1942 fußt (Titmuss, 1958).

In Kroatien wurde während der Kriegsjahre die Transformation und Privatisierung des gesellschaftlichen Eigentums durchgeführt. Sie hat zu vermehrter Ungleichheit, Arbeitslosigkeit, Armut und Ausgrenzung im Lande geführt. Die schlechten wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse sind aber nicht nur auf die Privatisierung zurückzuführen, sondern lassen sich auch mit den schwierigen Umständen der Kriegsjahre und dem Verlust der Absatzmärkte im Osten erklären. Außerdem kann Privatisierung auch als Grundvoraussetzung für den Übergang zu kapitalistischer Gesellschaft und Marktwirtschaft verstanden werden, ohne die eine Integration in die westliche Welt ausgeschlossen ist. Trotz aller Rechtfertigungsversuche – angesichts der schwierigen sozialen Lage und der Frustrierung ganzer Gesellschaftsschichten, den Folgen dieses Prozesses, werden die Privatisierung und die neue Eigentümer-Elite, die zum großen Teil im Schulterschluss mit der neuen politischen Elite entstanden ist, vom Volk als großer Betrug und letztendlich als Raub des Nationaleigentums empfunden. Daher besteht eines der derzeitigen Hauptprobleme der kroatischen Gesellschaft darin, dass die neue Eigentümer-Elite aufgrund der wirtschaftlichen und sozialen Krise im Gefolge der Privatisierung von der Gesellschaft nicht sanktioniert wurde und im Kollektivbewusstsein der Menschen die Hauptschuld an der schwierigen Lage des Gros der Bevölkerung trägt.

(6)

Heute, nachdem der Krieg nun schon einige Jahre hinter uns liegt und der durch den Kampf um die nationale Unabhängigkeit bewirkte soziale Zusammenhalt nicht mehr da ist, sind die vertikalen Konflikte um die gesellschaftliche Stellung, die Umverteilung des nationalen Vermögens und die Nutzung der gesamten gesellschaftlichen Ressourcen wieder an die Oberfläche geschwommen.

Man könnte, wenn auch stark vereinfacht, sagen, dass sich die kroatische Gesellschaft heute in einer Situation befindet, die von zwei entgegengesetzten Seiten aus unter Druck steht. Auf der einen Seite stehen die verarmten und frustrierten Schichten, die vehement vom Staat eine Umverteilung des Nationaleinkommens zur Verbesserung ihrer Lage einklagen, in die sie, wie sie meinen, unverschuldet geraten sind. In erster Linie handelt es sich da um Kriegsoffer (Vertriebene, Flüchtlinge und Rückkehrer), Rentner, Arbeitslose, Arme und ganz allgemein sozial verwundbare Gruppen. Hinzu kommen noch die zahlreichen Kriegsveteranen, von denen sich viele nach getaner Arbeit, der Landesverteidigung, ins Abseits gestellt fühlen. Die überhöhten Forderungen nach staatlicher Intervention durch Einkommensumverteilung lassen sich unter anderem mit überhöhten Erwartungen an den endlich realisierten eigenen Staat erklären, der in den Köpfen vieler Bürger ein Allheil- oder Wundermittel zur Lösung der dringlichsten Probleme in der Gesellschaft zu sein scheint. Da aber die Umverteilung des Nationaleinkommens in der Regel über das System der sozialen Sicherheit läuft, ist dieses für die große Zahl der verarmten Bürger zum letzten Bollwerk für die Bewahrung ihres materiellen Sta-

tus geworden. Doch da die Zahl der Beschäftigten und damit derjenigen, die durch ihre Beiträge die sozialen Kassen 'füttern', empfindlich gesunken ist und gleichzeitig die Wirtschaft keinerlei Steuererhöhung mehr verkraften kann, durch die die Kassen aufgefüllt werden könnten, ist die soziale Lage in Kroatien schwächer geworden und das Niveau der sozialen Leistungen gesunken, wobei einige dieser sozialen Rechte sogar zu 'leeren Rechten' wurden. So gilt auch für Kroatien G. Standings Bild von den 'abgerutschten Ankern und zerrissenen Netzen' der sozialen Sicherheit, die er überall in den postsozialistischen Ländern bemerkt hat (Standing, 1998).

An dieser Stelle scheint es angebracht zu sein, einige Angaben zur Illustration der Lage in Kroatien zu machen. Einem unveröffentlichten Bericht der Weltbank über die Untersuchung von Armut in Kroatien zufolge beträgt der Gini-Koeffizient, der die Spannweite der sozialen Ungleichheit anzeigt, bei uns 0,38 im Hinblick auf das monetäre Einkommen, was hochgradige Ungleichheit bedeutet. Dieser Koeffizient ist indessen etwas niedriger, wenn der Verbrauch veranschlagt wird, der außer den monetären Einkünften auch Naturalien und gegenseitige Hilfe umfasst. Außerdem hat Kroatien rund 350.000 Arbeitslose und zudem noch 120.000 Erwerbstätige, die seit langem schon keinen Lohn oder Gehalt mehr bekommen. Besonders hoch und, wie wir meinen, gefährlich ist die Jugendarbeitslosigkeit. So haben beispielsweise nur 55 Prozent der 25- bis 34-Jährigen einen Arbeitsplatz, was weit unter dem westlichen Durchschnitt liegt.⁶ Auf der anderen Seite besitzen die Jugendlichen die stärksten Energien zur Entwicklung der Gesell-

schaft, die, wenn sie ungenutzt bleiben oder gedrosselt werden, für die Gesellschaft in hohem Maße desintegrierend sein können. Die Zahl der Rentner hat die Millionengrenze überschritten. Das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Rentnern beträgt im Moment 1,3 : 1 und verschlimmert sich weiter. Und das Verhältnis von Durchschnittsrente zu Durchschnittslohn und -gehalt ist auf 44 Prozent gesunken, was der Grund ist für die große Unzufriedenheit unter den Rentnern, die sich geprellt fühlen, worin ihnen im Übrigen das Verfassungsgericht mit seinem bekannten Urteil von 1998 Recht gab.⁷ Darüber hinaus gibt es in Kroatien 46.000 Vertriebene, 140.000 Flüchtlinge (Kroaten aus Bosnien-Herzegowina und Jugoslawien), und 35.000 Serben warten auf die Rückkehr und den Wiederaufbau ihrer Häuser (Angaben aus dem Programm der kroatischen Regierung aus dem Jahr 2000). Es ließen sich noch weitere Daten anführen, um das Bild von der äußerst ernsten sozialen Lage in Kroatien zu vervollständigen.

Zur selben Zeit ist Kroatien – unter dem Druck der Globalisierung – gezwungen, sich zu einem konkurrenzfähigen, offenen Staat zu entwickeln. Außerdem gibt es den Imperativ neuer Investitionen. Das erfordert Kürzungen bei den Ausgaben der öffentlichen Hand, d.h. auch bei den Sozialleistungen. Ein Land, das Kapital vom Weltmarkt herbeiziehen will, muss Arbeitskosten und Steuern niedrig halten, doch dadurch fließen automatisch auch weniger Gelder in die Sozialversicherungskassen. Die Forderungen stammen von internationalen Finanzinstituten, wie Weltbank und Weltwährungsfond, von denen die Kredite Kroatiens abhängen. Sie bestehen auf mehr

marktwirtschaftlichen Elementen im Renten- und Krankenversicherungssystem, auf mehr Zurückhaltung des Staates bei dessen Finanzierung und gewissermaßen auf einer Residualisierung der Sozialpolitik.⁸ Hinzu kommen noch die Forderungen der einheimischen Unternehmer nach Steuer- und Sozialabgabensenkung und mehr finanziellen Mitteln für Akkumulation und Investition. Zwar handelt es sich hier um den üblichen Konflikt um die Verteilung des Nationaleinkommens, den es in allen Ländern gibt, doch bei uns hat er – eben wegen der erwähnten Frustrierung und überzogenen Erwartungen der Bevölkerung sowie wegen der fehlgeschlagenen und allseits angefochtenen Privatisierung – dramatische Ausmaße angenommen.

(7)

Unter diesen Umständen bleibt nur wenig Spielraum für eine Definition der Sozialpolitik. Der Erhalt des Status quo kann auf einen Kampf um ‘begrenzte Güter’ hinauslaufen, der nichts Gutes verheißt. Doch zweifellos ist der Archimedische Punkt, von dem aus der soziale und wirtschaftliche Fortschritt in Bewegung gesetzt werden kann, die Beschäftigung – vor allem von jungen Leuten, welche die Arbeitskraft und schöpferische Energie eines Landes schlechthin darstellen. Das ist einfach gesagt, doch Mittel und Programme für diesen Schritt nach vorn sind nur schwer zu finden. Fest steht jedoch, dass das Ende der internationalen Isolation, die grundlegenden Veränderungen der nationalen Politik und die erwartete internationale Hilfe den größten Beitrag zur Überwindung der wirtschaftlichen und sozialen Krise in Kroatien leisten können.

Wie kann sich unter diesen verwickelten Umständen die kroatische Sozialpolitik weiterentwickeln? Hier sollte an das Urteil einiger Analytiker erinnert werden, denen zufolge die Sozialpolitik in der Vergangenheit eher reaktiv als prospektiv, eher akzidental als planvoll war und deren Entwicklung auch ergebnislos verlaufen musste (Rus, 1990).

Wenn man die Prognosen zur Entwicklung der sozialen Sicherheit (z.B. Doron, 1995) auf unsere Verhältnisse überträgt, dann kommen auch für Kroatien mehrere Möglichkeiten in Frage. Die erste ist die Bewahrung der gegenwärtigen institutionalen Strukturen bei allmählicher Anpassung an die veränderten Umstände. Die zweite ist die Privatisierung der sozialen Sicherung, u.z. dahin gehend, dass die Bürger einen Teil der Leistungen (z.B. für Gesundheit o.Ä.) zunehmend auf dem freien Markt suchen, sodass die staatlichen Systeme schwächer, gewissermaßen residual werden. Das wäre im Hinblick auf das Solidaritätsprinzip in der Gesellschaft die schlimmste Lösung. Denkbar wäre nämlich, dass die organisierte soziale Sicherung hauptsächlich an Beschäftigung geknüpft ist, doch das hieße, dass weite Teile der nicht oder nur sporadisch beschäftigten Bevölkerung die Unterstützung durch die Systeme der sozialen Sicherheit verlören. Es besteht ein dritter Weg, indem der Staat seine Interventionen in der sozialen Sphäre reduziert, sich allerdings bemüht, die Organisationen der Zivilgesellschaft, die nun einen Teil der ehemals staatlichen Sozialverpflichtungen übernehmen, nach Kräften zu unterstützen.

Wie die Dinge im Moment liegen, wagen wir zu behaupten, dass sich die Sozialpolitik in Rich-

tung auf eine Variante des sozialen Liberalismus weiterentwickeln wird, wie sie M. Rhodes definiert.⁹ Das heißt, eine etwas reduzierte Rolle des Staates im sozialen Sektor bei gleichzeitiger Stärkung der Rolle von Familie, lokaler Gemeinschaft und den Institutionen der Zivilgesellschaft bzw. gewissermaßen einer 'Individualisierung des Sozialen' auf den unteren Ebenen der Gesellschaft. Ein Argument für eine solche Beurteilung der Lage liefert auch das Regierungsprogramm für den Zeitraum 2000 bis 2004, das neben einer Berufung auf die sozialen Grundrechte eine rationale und ausgeglichene Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme sowie weitere Reformen, insbesondere in der Renten- und Krankenversicherung ins Auge fasst, was eine Reduzierung der staatlichen Verpflichtungen mit sich bringen dürfte.

Demzufolge kann in absehbarer Zeit eine Erstarkung bislang vernachlässigter Prinzipien erwartet werden, wie etwa der Subsidiarität. Das bedeutet eine erstarkende Rolle der Familie (obgleich diese zurzeit weltweit ziemlich kontrovers diskutiert wird), der lokalen Gemeinschaften sowie der humanitären und anderen Verbände, die auf sozialem Gebiet tätig sind.

Hier stellt sich nun natürlich die Frage nach der Vitalität der Familie und der anderen Gruppen der primären Solidarität in der kroatischen Gesellschaft. Doch der Gini-Koeffizient des gesamten (nicht nur des monetären) Verbrauchs zeigt, dass die Mechanismen der familiären und auch anderen gegenseitigen Hilfe noch immer stark sind. Im Krieg haben sich außerdem zahlreiche humanitäre Organisationen affirmiert, darunter in erster Linie die katholische Caritas, die bei der Umsetzung des Regierungsprogramms zur

Unterstützung der Kriegsoffer ein bedeutender Faktor war. Es ist wohl davon auszugehen, dass auf diesen Grundlagen ein neues Modell der sozialen Solidarität aufzubauen ist, in dem die Rollen zwischen Staat und Gesellschaft neu verteilt und beide als Partner tätig sein werden. Das kann eine Erneuerung der gesellschaftlichen Grundwerte bedeuten, für die sich auch die Kirche bzw. die Soziallehre der Kirche einsetzt und die in den usurpatorisch-etatistischen Regimen der Vergangenheit aus dem Licht der Öffentlichkeit gedrängt worden waren.

Für ein Gelingen der eingeleiteten Sozialreformen reichen allerdings Proklamationen von Seiten der Regierung nicht aus. Vielmehr muss geduldig an einem nationalen Konsens über die Grundfragen gearbeitet werden. Mit dieser Aufgabe wird die kroatische Gesellschaft einen neuen schweren Test zu bestehen haben.

Anmerkungen

¹ Zu beachten ist, dass sich der Begriff *Welfare state* z.B. in den USA gerade auf diese unmittelbaren Formen staatlicher Hilfe für Arme und sozial Schwache bezieht, wohingegen *Sozialstaat* im europäischen Sinne auch die an die Beschäftigung geknüpfte Sozialversicherung mit beinhaltet.

² Zu erwähnen ist, dass auch die beiden Weltkriege und die Weltwirtschaftskrise in den 30er-Jahren erheblich zur Entwicklung der sozialen Rechte beigetragen haben. In der Atlantikcharta von 1941 heißt es, den Menschen müsse 'eine Existenz ohne Angst und Entbehrung' garantiert werden, weil Angst und Entbehrung, wie die Geschichte lehre, ein fruchtbarer Nährboden für totalitäre Regime seien.

³ In Westeuropa stieg die durchschnittliche Lebenserwartung in der Zeit von 1960 bis 1990 um sieben Jahre. Auf der anderen Seite fiel die Geburtenziffer von 2,5 in den Fünfzigern auf 1,5 in den Neunzigerjahren. Ein verlängertes Alter bringt aber Kosten mit sich. Hinzu kommt,

dass auch mehr Kindergeld verlangt wird, um die Geburtenziffer zu erhöhen.

- ⁴ Der namhafte kroatische Soziologe Josip Županov sprach in jener Zeit vom ‘Sozialbetrieb’, womit er die Belastung der Unternehmen mit sozialen Problemen und deren niedrige Produktivität meinte. (Županov, 1970)
- ⁵ Dazu schrieben wir seinerzeit: “Obwohl der Krieg für viele Menschen eine große Tragödie war und die Zerstörung materieller Güter mit sich brachte, strahlte die kroatische Gesellschaft in jener Zeit kollektiven Optimismus aus. Die Menschen empfanden den Verteidigungskrieg in höchstem Maße als gerecht und moralisch. Sie versammelten sich um die höchsten kollektiven Ziele, wie nationale Freiheit und Unabhängigkeit.” (Puljiz, 1993, S. 157)
- ⁶ Auch die übrigen Angaben zur Arbeitslosigkeit sind bedenklich. So haben in Kroatien beispielsweise nur ca. 30 % der Gesamtbevölkerung und ca. 40 % der Arbeitsfähigen eine Anstellung. Dafür blüht die Schwarzarbeit, durch die ein Teil der Arbeitslosen sein Brot verdient.
- ⁷ Laut Verfassungsgerichtsurteil hat die Regierung durch ihre Bestimmungen die Rentenerhöhung zu Unrecht eingeschränkt d.h. nicht, wie vom Gesetz vorgesehen, an die Löhne und Gehälter angepasst und ist verpflichtet, die Fehlbeträge rückwirkend auszusahlen. Einigen Schätzungen zufolge handelt es sich um eine Summe von 30 Milliarden Kuna, was ein Viertel des Bruttosozialprodukts ausmachen würde. Diesen Betrag wird die neue Regierung, entgegen ihren Versprechungen, den Rentnern in absehbarer Zeit wohl kaum zurückzahlen können.
- ⁸ Besonders engagiert zeigte sich die Weltbank bei der Reform der kroatischen Rentenversicherung bzw. der Einführung der zweiten Säule des Rentensystems – dem sog. vermögensbildenden Pflichtsparen. Doch wegen der ernsten Finanzlage der Rentenversicherung und der hohen Umstellungskosten musste die Reform vorerst aufgeschoben werden.
- ⁹ Im Übrigen besteht die aus den letzten Wahlen hervorgegangene Regierungskoalition aus Sozialdemokraten und Sozialliberalen, die heute in Kroatien als Mitte-links eingeordnet werden.

LITERATUR

- Anderson, R. (1994), *The Norwegian Welfare system: a 40-year old experiment*, in: Rasmussen, H. C. und Pilj, A. M. (Hg.), *Some Reflection on Social Development in Europe*, 62-70.
- Doron, A. (1995), *Tri scenarija budućnosti socijalne sigurnosti*, in: Revija za socijalnu politiku, Nr. 1/1995, 79-86.
- Eatwell, J. (1995), *The international origins of unemployment*, in: Michnic, J./Smith J. G. (Hgg.), *Managing the Global Economic*, Oxford University Press, Oxford.
- Marshall, T. H. (1950), *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Puljiz, V. (1998), *Globalizacija i socijalna država*, in: Zrinščak S. (Hg.), *Globalizacija i socijalna država*, Revija za socijalnu politiku i SSSH, Zagreb.
- Puljiz, V. (1993), *Hrvatsko društvo, prognanici i izbjeglice*, in: Zbornik Pravnog fakulteta Nr. 1-2, Band XLIII, 135-148.
- Puljiz, V. (1996), *Trendovi u socijalnoj politici Hrvatske*, in: Puljiz, V. (Hg.), *Hrvatska kao socijalna država*, Centar za industrijsku demokraciju SSSH, Zagreb.
- Regierung der Republik Kroatien (2000), *Program Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2000.-2004. godine*, Zagreb.
- Rosanvallon, P. (1997), *La nouvelle question sociale*, Seuil, Paris.
- Roussel, L. (1989), *La famille incertaine*, Ed. Odil Jacob, Paris.
- Rus, V. (1990), *Socijalna država in država blaginje*, Institut za sociologijo. Domus, Ljubljana.
- Standing, G. (1998), *Socijalna zaštita u Srednjoj i Istočnoj Europi - priča o pokliznulim sidrima i potrganim mrežama*, in: Revija za socijalnu politiku, Nr. 1/1998, 51-74.
- Titmuss, R. (1958), *Essays on the Welfare State*, Allen and Unwin, London.
- Valković, M. (1998), *Rad danas: promjene i posljedice*, in: Balaban, St. (Hg.), *Socijalni nauk Crkve u hrvatskom društvu*, Centar za promicanje socijalnog nauka Crkve, Zagreb.
- Županov, J. (1970), *Egalitarizam i industrijalizam*, in: *Naše teme*, Nr. 12/1970.