

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Potsdam

Special Series

Soziale Sicherung in Bulgarien 1991-1997:

Entwicklung – Stand - Perspektiven

by

Radostina Bakardjieva

Christoph Sowada



Athens



St. Andrews



Berlin



Potsdam



Szczecin



Warsaw



Sofia

Industrial and Social Policies in Countries in Transition

No. S-4

Radostina Bakardjieva
Christoph Sowada

Bulgarian Academy of Sciences
Institute of Economics
Aksakov-Str. 3
BG-1040 Sofia, Bulgarian

University of Potsdam
Faculty of Economics and
Social Sciences
August-Bebel-Str. 89
D-14482 Potsdam, Germany

Soziale Sicherung in Bulgarien 1991-1997:
Entwicklung - Stand - Perspektiven

Juni 1998

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge
Special Series: Industrial and Social Policies in Countries in Transition

University of Potsdam, Faculty of Economics and Social Sciences

in cooperation with:

Athens University of Economics and Business, Department of Economics

University of St. Andrews, Department of Economics

Humboldt- University of Berlin, Department of Agricultural Economics and Social Sciences

Agricultural Academy of Szczecin, Faculty of Economics

Institute of Labour and Social Studies, Warsaw

Bulgarian Academy of Sciences, Institute of Economics

Discussion paper series editor: Prof. Dr. Hans-Georg Petersen, University of Potsdam, Faculty of Economics and Social Sciences, P.O. Box 900 327, D-14439 Potsdam. Phone: +49-331-977-3394; Fax: +49-331-977-3392; Email: lsfiwi@rz.uni-potsdam.de

ISSN 0948 – 7549

Soziale Sicherung in Bulgarien 1991-1997: Entwicklung - Stand - Perspektiven

Radostina Bakardjieva

Bulgarian Academy of Sciences, Institute of Economics
Aksakov-Str. 3, BG-1040 Sofia, Bulgarian. Email: ineco@bgearn.ACAD.bg

Christoph Sowada

University of Potsdam, Faculty of Economics and Social Sciences
August-Bebel-Str. 89, D-14482 Potsdam, Germany. Email: sowada@rz.uni-potsdam.de

Abstract: Social Security in Bulgaria 1991-1997. Developments and Perspectives. All countries of Central and Eastern Europe had to bear and are still bearing tremendous costs of the economic and political transformation. This paper deals with the case of Bulgaria. We describe the social situation and the most important social security institutions in Bulgaria (unemployment benefits, the pension system and family support) over the period of the last seven years.

1. Einleitung

Der Übergang von der Diktatur kommunistischer Parteien und einer zentral verwalteten Wirtschaft hin zu marktwirtschaftlicher Ordnung und Demokratie erweist sich in allen Transformationsländern als schwieriges und zeitraubendes Unterfangen. Die Systemveränderung tangiert dabei alle Bereiche der Wirtschaft und Gesellschaft und dringt über die politische Ebene hinaus auch in die private Sphäre der Bürger, in deren Verhalten, Präferenzen und Einstellungen ein.

Vor einigen Jahren rückte die Erforschung der Transformationsprozesse in den Vordergrund wissenschaftlicher Interessen. Es ist schwer, die Vielzahl von wissenschaftlichen Arbeiten zu diesem Themengebiet vollständig zu erfassen. Das gilt insbesondere für den ökonomischen Teil der Transformation und der Transformationsforschung.¹ Dieser stellt den wichtigsten und wie die Erfahrungen zeigen auch den schwierigsten Teil der Systemumwandlung dar.

Die Komplexität der Problemstellung ergibt sich v.a. aus dem dichten Netz von Interdependenzen. Der Verzicht auf die zentrale Steuerung von Wirtschaftsprozessen sowie die umfassende Rationierung von Produktionsfaktoren und Gütern macht die Nutzung des Preissystems als Allokationsinstrument erforderlich. Die Liberalisierung der Preise nach Jahrzehnten des Festhaltens an politisch gewollten, mit den tatsächlichen Knappheitsrelationen jedoch völlig

¹ Zu einem Überblick siehe Gros/Steinherr (1995), Dewatripont/Roland (1996), Petersen/Sowada (1998).

unvereinbaren Preisstrukturen, mußte zunächst zu einem Anpassungsschock und einer Entwertung des Geldes führen. Dies, obwohl ökonomisch unabdingbar, führte zu einer schwerwiegenden Destabilisierung der Volkswirtschaften. Auch ohne eine vorausgehende Veränderung von institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen und eine gleichermaßen bedeutsame Veränderung der Wirtschaftsstrukturen und Eigentumsverhältnisse ist eine erfolgreiche Transformation nicht zu schaffen. Das setzt jedoch eine funktionierende Geldwirtschaft voraus, die in den Transformationsländern am Anfang der Reformen weder eine institutionelle Basis hatte, noch die rasante Geldentwertung stoppen konnte.

Die vollständige Umstellung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ist mit erheblichen sozialen Kosten verbunden. Sie resultieren sowohl aus dem Zusammenbruch gewohnter sozialer Positionen und Versorgungssysteme, als auch aus der mangelhaften Anpassungsfähigkeit der Menschen, sich den neuen Verhältnissen und Regeln zu stellen. Die Menschen in den ehemals sozialistischen Ländern waren es gewohnt, sich in jeder Situation auf die staatliche Versorgung und Fürsorge verlassen zu können. Eigeninitiative war nicht nur nicht notwendig, sie war als Bedrohung des Machtmonopols kommunistischer Parteibükratien politisch unerwünscht.

Die Erfassung der sozialen Kosten der Transformation ist bisher nicht zufriedenstellend. Allerdings können dabei erhebliche regionale Unterschiede konstatiert werden. Im Gegensatz zu Polen, Ungarn, Tschechien und dem Baltikum, wo die Transformationsforschung relativ weit fortgeschritten ist, sind die Kenntnisse über den Verlauf der Umwandlungsprozesse in Südosteuropa bisher sehr begrenzt. Das gilt vor allem für Bulgarien, ein Land das bisher kaum Erfolge im Transformationsprozeß aufweisen kann und mit katastrophalen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen zu kämpfen hat.

Eine Umstellung der politischen und ökonomischen Grundordnung begann in Bulgarien beinahe zeitgleich mit den anderen ehemals sozialistischen Ländern. Ähnlich wie in Polen und anderen Transformationsländern kam es zunächst zu einem ausgeprägten wirtschaftlichen Zusammenbruch. Nach einer kurzen Stabilisierung stürzte Bulgarien jedoch in eine weitere, bisher kaum vorstellbare Krise, die die Gegner marktwirtschaftlicher Reformen veranlaßte, einen vollständigen Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik zu fordern. Sicherlich stellt diese Krise einen großen Rückschlag für die Transformationsprozesse dar. Allerdings ist es nicht korrekt, sie als eine Folge der Transformation darzustellen oder zu bezeichnen. Sie ist ein Resultat der Transformationsverschleppung und -aussetzung. Im Sumpf von Korruption und wilder Privatisierung zugunsten der alten und neuen Nomenklatura kam die Systemumwandlung praktisch schon 1993 zum Erliegen.

Die Wirtschaftskrise verschärfte die ohnehin schlechten Lebensbedingungen der bulgarischen Bevölkerung. Mit hoher Arbeitslosigkeit und extremer Armut sank die Zustimmung für die notwendigen aber schmerzhaften Reformen. Die gesamte Sozialpolitik, die eigentlich einen gewissen Schutz vor der extremen sozialen Not bieten sollte, beschränkte sich bisher lediglich auf ein in seiner Qualität sehr bescheidenes Krisenmanagement, ohne daß eine längerfristige Strategie auch nur in Ansätzen erkennbar gemacht worden wäre. Eine der Ursachen dafür liegt in den fehlenden Informationen über die wichtigsten Brennpunkte der sozialen Krise. So fehlt es nicht nur an der Diagnose, ganz zu schweigen von einer Therapie.

Im folgenden Aufsatz wird der Versuch einer Darstellung der sozialen Lage in Bulgarien gemacht. Zu diesem Zweck werden die Entwicklungen der letzten sieben Jahre aufgezeigt und die wichtigsten rechtlichen Rahmenbedingungen beschrieben. Schwerpunktmäßig wird dabei auf die Probleme der Einkommensentwicklung (Kapitel 3), der Arbeitslosigkeit (Kapitel 4), der Rentenversicherung sowie der Unterstützung von Familien (Kapitel 5), der Gesundheitsversorgung (Kapitel 6), und der Armut (Kapitel 7) eingegangen. In Kapitel 2 erfolgt eine kurze Darstellung der Entwicklung der wichtigsten makroökonomischen Indikatoren.

2. Makroökonomische Indikatoren

Nach einem für alle Transformationsländer typischen Zusammenbruch der industriellen Produktion und der gesamten Volkswirtschaft in der ersten Phase der Systemumwandlung verzeichnete auch Bulgarien eine leichte Stabilisierung. Positive reale Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes in den Jahren 1994 und 1995 von etwa 1,5% waren jedoch kein Vorbote einer wirtschaftlichen Erholung. Im Gegenteil, im Jahre 1996 rutschte Bulgarien erneut in eine Krise (siehe Tabelle 1). Überraschend kam diese Entwicklung jedoch nicht. Sie war die direkte Folge einer verfehlten Wirtschaftspolitik. Die ihr folgenden extremen Schwierigkeiten bei der Versorgung mit Grundnahrungsmitteln in den Jahren 1996 und 1997 wurden überwiegend den unübersichtlichen Machenschaften der regierenden Postkommunisten zur Last gelegt, die beinahe die gesamte Ernte des Jahres 1995 exportiert hatten.²

Ähnlich wie die anderen Ost- und Mitteleuropäischen Länder startete auch Bulgarien mit einem riesigen Preisschub in die Transformation. Die Preissteigerungsrate erreichte im Jahr 1991 573,7%. Kann diese als direkte Folge der Freigabe von Preisen und Befreiungsschlag gegen die

² Siehe dazu Dokumentation (1996).

aufgestaute Inflation aus den Zeiten des Sozialismus angesehen werden, so muß die erneute Explosion der Preisindizes ab 1996 der verfehlten Geldpolitik zugerechnet werden. Diese konzentrierte sich vor allem auf die Alimentierung der Defizite des Staatshaushalts. Anders nämlich als in Polen und Tschechien schaffte es Bulgarien nicht, seine Staatsfinanzen zu sanieren, trotz einschneidender Kürzungen insbesondere im sozialen Bereich.

Tabelle 1: Makroökonomische Entwicklung in den Jahren 1990-1997

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Wachstumsrate der industriellen Produktion (in %)	-17,5	-22,2	-15,9	-10,9	8,5	4,7	0,1	-7,0*
Wachstumsrate des BIP (in %)	-9,1	-16,7	-12,4	-6,2	1,4	1,6	-10,9	-7,5*
Inflationsrate ¹		573,7	179,5	163,9	221,9	132,9	410,9	

* Prognosen

¹ Dezember des Vorjahres = 100

Quelle: Statistisches Amt (1997, S. 31), Sozialministerium (1997, Anlage I), Angelov (1998, S. 11).

3. Einkommensentwicklung in Bulgarien – Allgemeine Tendenzen

3.1. Die Entwicklung der Haushaltseinkommen

Sicherlich stellt die fortschreitende Verarmung der bulgarischen Bevölkerung die einschneidendste Erscheinung der letzten Jahre dar. Bei der Analyse der Rentenversicherung und der Transfers für die Familien wird auf den dramatischen Verlust der Kaufkraft dieser Einkommensgrößen hingewiesen. Jedoch auch andere Einkommensarten erlitten ähnlich große Verluste an Kaufkraft. In der Tabelle 2 wird die reale Entwicklung der durchschnittlichen Einkommen in den Jahren 1990-1996 präsentiert.

Die Tabelle 2 macht deutlich, daß der reale Wert der durchschnittlichen Einkommen in den Jahren 1990-1996 um zwei Drittel fiel, obwohl z.B. der nominale durchschnittliche Arbeitslohn im gleichen Zeitraum um das zwanzigfache gewachsen ist.

Tabelle 2: Kaufkraftentwicklung des durchschnittlichen Haushaltseinkommens

Jahre	Basisjahr					
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1990	100,0					
1991	61,2	100,0				
1992	65,6	107,6	100,0			
1993	62,7	102,5	95,2	100,0		
1994	55,5	90,5	84,6	88,8	100,0	
1995	50,7	82,9	77,2	81,1	91,3	100,0
1996	34,4	57,0	53,2	55,5	62,5	68,5

Quelle: Statistisches Amt (1996a, S. 12).

Verändert hat sich die Struktur der Haushaltseinkommen (siehe Tabelle 3). Bezogen die Bulgaren im Jahr 1990 noch 58,1% ihres Gesamteinkommens aus den Beschäftigungsverhältnissen, so fiel dieser Anteil im Jahr 1996 auf 43,1%. Der Anteil der Sozialleistungen an den gesamten Haushaltseinkommen ist mit etwa 19,0% stabil geblieben. Schnell gestiegen sind dagegen die Anteile der Einkommen aus Unternehmenstätigkeit, Vermögen und der eigenen Haushaltswirtschaft. Letzterer lag 1996 bei 22,6% nach 14,1% im Jahr 1990, was ein sicheres Zeichen für die wachsende Bedeutung der Subsistenzwirtschaft ist.

Tabelle 3: Strukturveränderung in den Haushaltseinkommen

	1992	1994	1995	1996
Gesamteinkommen	100	100	100	100
Löhne und Gehälter	46,4	41,0	41,0	43,1
Einkommen aus Unternehmertum	2,2	3,1	2,9	4,6
Vermögenszinsen	0,2	0,6	0,6	0,9
Arbeitslosengeld	0,6	0,6	0,4	0,4
Renten	16,0	15,6	14,4	16,4
Familienbeihilfen	2,5	1,5	1,4	1,3
Andere Sozialleistungen	1,6	1,3	1,0	0,9
Hauswirtschaft	21,2	25,9	27,6	22,6
Vermögensverkauf	1,1	0,8	0,9	0,6
Andere	8,2	9,6	9,8	9,2

Quelle: Statistisches Amt (1996a, S. 98).

3.2. Der Mindestlohn

Eine besondere Aufmerksamkeit verdient die Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohnes. Seine Bedeutung erwächst aus der Tatsache, daß er nicht nur eine regulative Größe als untere Grenze der Entlohnung darstellt, sondern auch als Basis für Sozialtransfers eine wichtige sozialpolitische Funktion zu erfüllen hat. Diese kann der Mindestlohn jedoch kaum erfüllen, denn wie in der Tabelle 4 gezeigt wird, liegt der Mindestlohn deutlich unterhalb des Sozialminimums und sogar unterhalb des physischen Existenzminimums. Seine Kaufkraft reduzierte sich trotz eines hohen nominalen Anstiegs extrem schnell.

Tabelle 4: Die Entwicklung von Mindestlohn, Sozialminimum und Existenzminimum

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Mindestlohn in Lewa*	620	850	1414	2143	2760	5500
Sozialminimum in Lewa	874	1477	2278	4367	5883	10928
Existenzminimum in Lewa		999	1599	2947	4276	7650
Mindestlohn zum Sozialminimum (in %) ¹	70,9	57,5	62,1	49,1	46,9	50,3
Mindestlohn zum Existenzminimum (in %) ¹		85,1	88,4	72,7	64,5	71,9
Reale Wachstumsrate des Mindestlohnes Dezember des Vorjahres = 100%		-30,9	8,0	-37,6	-1,7	-43,9

* Es wird immer der Mindestlohn vom Dezember des jeweiligen Jahres unterstellt.

¹ Es wird hier das Sozial- und das Existenzminimum für eine erwachsene und berufstätige Person herangezogen.

Quelle: Sozialministerium (1997, Anlage 1).

3.3. Die Arbeitsentgelte

Einen großen Verlust an realer Kaufkraft erlitten auch die Arbeitslöhne und Gehälter (siehe Tabelle 5). Neben der hohen Inflation, die den realen Wert der Löhne seit 1991 mehr als halbiert hatte, trägt auch die antiinflationäre Politik der Regierung zu dieser Entwicklung bei.

Tabelle 5: Die Entwicklung nominalen und realen Arbeitslöhnen in den Jahren 1991-1996

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Durchschnittslohn in Lewa	1856	2785	3642	6248	8237	19954
Reale Wachstumsrate (in%) Basisjahr = Vorjahr	0,0	-16,4	-20,2	-22,7	-0,8	
Reale Wachstumsrate (in%) Basisjahr = 1991	0,0	-16,4	-33,3	-48,4	-48,8	

Quelle: Sozialministerium (1997, Anlage I).

Um den unkontrollierten Zufluß von Geld in die Volkswirtschaft zu stoppen, entschied sich Bulgarien für eine relativ strenge Regulierung der Lohnpolitik staatlicher Unternehmen. Nur noch profitable Unternehmen, die ihre Verbindlichkeiten termingerecht erfüllen, können frei über

die Lohnerhöhungen entscheiden. Gewinnträchtige Unternehmen, die ihren Verbindlichkeiten jedoch nicht termingerech nachgehen, dürfen nur noch beschränkte Lohnerhöhungen gewähren, wobei die Steigerungskoeffizienten durch die Regierung vorgegeben werden. Noch restriktiver ist die Lohnpolitik in den defizitären Unternehmen. Diese dürfen u.U. nur dann Lohnerhöhungen durchsetzen, wenn die Gesamtlohnsummen nicht steigen, wenn also gleichzeitig Personaleinsparungen vorgenommen werden. Ob eine solche restriktive Lohnpolitik tatsächlich die Inflation bremsen kann, bleibt umstritten. In Polen erwies sich eine progressive Besteuerung von Lohnzuwächsen (sog. Popiwek) als ausgesprochen nützlich.³

4. Arbeitslosigkeit und die soziale Absicherung der Arbeitslosen

4.1. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Mit dem Zusammenbruch der Volkswirtschaft trat das in Bulgarien bis dahin unbekanntes Phänomen der Arbeitslosigkeit auf. Für alle ehemals sozialistischen Länder stellt die Arbeitslosigkeit ein besonderes Problem dar. Gerade die Vollbeschäftigung wurde immer durch die kommunistische Propaganda als wichtige „Errungenschaft“ des Sozialismus bezeichnet. In der permanenten "shortage economy" stellte das Recht auf Arbeit den wichtigsten Teil der sozialen Sicherung dar. Auf ihm bauten die Hoffnungen der Bürger und die Macht der Partei auf. Der Wegfall der Arbeitsplatzgarantie stellte deshalb einen besonders markanten Schock dar, um so mehr, weil die sozialen Systeme völlig unvorbereitet dem Problem der Arbeitslosigkeit ausgesetzt wurden. Dennoch, die Arbeitslosigkeit als Kosten der Transformation zu bezeichnen, stellt ein Mißverständnis dar. Die wahre Ursache ist in der Ineffizienz sozialistischer Produktion zu suchen, die den Mangel an Kapital durch eine Überbeschäftigung des Faktors Arbeit auszugleichen versuchte.

Die Anzahl der Beschäftigten in der regulären Wirtschaft in Bulgarien sank in den Jahren 1989 bis 1996 um über 1 Million. Das bedeutete einen Rückgang von fast 25%. Die Hälfte der Arbeitsplätze im staatlichen Sektor wurde in diesem Zeitraum abgebaut. Der aufstrebende Privatsektor konnte diesen Verlust an Arbeitsplätzen nicht wettmachen (siehe Tabelle 6).

³ Vgl. dazu Sowada (1994).

Tabelle 6: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den Jahren 1989-1997

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Beschäftigung in der Volkswirtschaft (in Tsd.)	4365	4096	3466	3273	3221	3241	3310	3279
Beschäftigung im Staatssektor (in Tsd.)	4085	3846	3189	2662	2266	2032	1924	1901
Beschäftigung im Privatsektor (in Tsd.)	280	250	277	611	912	1167	1348	1377
Arbeitslose (in Tsd.)		65	419	576	626	488	423	478
Arbeitslosenquote		1,5	6,7	15,3	16,4	12,8	11,1	12,5

Quelle: Statistisches Amt (1996, S. 62-63 und 70-71), (1997, S. 38, 39, 46).

Entsprechend schnell wuchs die Zahl der Arbeitslosen, so daß die Arbeitslosenquote im Jahr 1993 mit 16,4 % ihren vorläufigen Höhepunkt erreichte. Die leichte wirtschaftliche Erholung in den Jahren 1994-1995 wirkte sich zwar positiv auf die Arbeitsmärkte aus, allerdings ist der Rückgang der Arbeitslosenquote im Jahr 1994 von 3,6 Prozentpunkten sehr fragwürdig. Vieles spricht dafür, daß es sich hier vor allem um eine reine Statistikkorrektur handelt, hinter der keine reale Entwicklung steht. Seit 1996 wächst die Arbeitslosigkeit erneut. Manche Prognosen für das Jahr 1998 gehen sogar von einem Anstieg der Arbeitslosenquote auf 20% aus. Als Grund wird vor allem die geplante Restrukturierung großer Staatsbetriebe genannt.

Ein kurzer Vergleich der Beschäftigungs- und der Arbeitslosenzahlen macht noch eine weitere Entwicklung deutlich. In den Jahren 1989 bis 1997 wurden nämlich doppelt so viele Arbeitsplätze abgebaut, wie Arbeitslose gemeldet. Empirische Untersuchungen zu diesem Phänomen sind nicht bekannt. Drei Gründe kommen jedoch grundsätzlich in Frage. Zum einen ist es nicht unwahrscheinlich, daß sich nicht alle Entlassene arbeitslos gemeldet haben, vor allem wenn sie keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld hatten. Viel realistischer ist jedoch zum zweiten, daß die statistische Erfassung von Arbeitsplätzen ungenügend ist. Besonders die Kleinbetriebe, also Familienunternehmen mit bis zu fünf Beschäftigten, werden in der Statistik kaum berücksichtigt. Eine große Rolle dürfte drittens auch die blühende Schattenwirtschaft spielen, die überall in Ost- und Mitteleuropa Millionen von Menschen ein gewisses Einkommen sichert.

4.2. Die Arbeitslosenversicherung

Der Anpassungsschock auf dem Arbeitsmarkt fiel in Bulgarien besonders extrem aus. Denn es handelt sich um ein relativ kleines und armes Land, das dazu unter extremen Monostrukturen der Produktion gelitten hat. Die im Jahr 1990 hastig eingeführte Arbeitslosenversicherung konnte von Anfang an die Probleme nicht in den Griff bekommen. Die permanente Veränderung und Ergänzung von Rechtsvorschriften durch Parlament und Regierung beweisen, daß auch in diesem

Bereich der Sozialpolitik Ratlosigkeit vorherrschte. Die Einberufung eines „Nationalen Rates zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“, dem neben der Regierung auch Abgesandte der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer angehören, bezeugt, daß wenigstens die Dringlichkeit des Problems erkannt wurde. Konkrete Resultate waren und sind jedoch kaum zu erwarten, solange die für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zuständigen Institutionen - das Arbeits- und Sozialministerium, die Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungs- und Arbeitslosenfonds) sowie die lokalen Arbeitsämter - unter ständigem Mangel an Geld und technischem *know how* leiden müssen.

Die wichtigste Aufgabe der bulgarischen Arbeitslosenversicherung besteht in der Gewährung von Arbeitslosengeld und weiteren monetären Transfers für die Arbeitslosen sowie deren Familien. Darüber hinaus werden diverse Beschäftigungs- und Umschulungsmaßnahmen gefördert. Die Finanzierung erfolgt überwiegend aus Beiträgen, die bis Ende 1997 ausschließlich durch die Arbeitgeber zu entrichten waren. Die Entwicklung der Beitragssätze illustriert die Tabelle 7. Die Bemessungsgrundlage stellt das Bruttoeinkommen dar.

Tabelle 7: Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung (in % des Bruttolohns)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Arbeitgeberbeitrag	7,0	7,0	7,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	3,6
Arbeitnehmerbeitrag	0	0	0	0	0	0	0	0	0,9

Quelle: Angaben des Sozialversicherungsfonds.

Die Arbeitslosenversicherung ist im Prinzip obligatorisch. Sie erfaßt jedoch nicht alle abhängig Beschäftigten. So ist z.B. der öffentliche Dienst - insbesondere die öffentliche Verwaltung, Staatsschulen, das staatliche Gesundheitswesen und die kulturellen Einrichtungen - von der Zahlung der Beiträge befreit. Für die Behinderten entrichten auch 1998 lediglich die Arbeitgeber Beitragszahlungen.

Die finanziellen Leistungen der Arbeitslosenversicherung umfassen das Arbeitslosengeld, die Arbeitslosenhilfe für Berufsanfänger, Hilfen für Langzeitarbeitslose, Schlechtwettergeld und Familienhilfen. Die Struktur der Transferzahlungen der Arbeitslosenversicherung ist der Tabelle 8 zu entnehmen.

Ein Anspruch auf Arbeitslosengeld haben alle Beschäftigten, für die in den letzten 15 Monaten vor der Arbeitslosigkeit mindestens 9 Monate Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet. Bis Anfang 1998 galt als Voraussetzung eine Beitragszahlung von 6 Monaten in den letzten 12 Monaten vor der Arbeitslosigkeit. Die Auszahlung von Arbeitslosengeld ist an die Bereitschaft geknüpft, der Arbeitsvermittlung ständig zur Verfügung zu stehen. Diese Bereit-

schaft ist durch regelmäßige (monatliche) Meldung bei dem zuständigen Arbeitsamt zum Ausdruck zu bringen.

Tabelle 8: Transferzahlungen der Arbeitslosenversicherung in den Jahren 1992-1996 in Millionen Lewa

	1992	1993	1994	1995	1996
Gesamttransfers	1230,4	2396,9	3016,6	4009,9	6177,5
Arbeitslosengeld	1025,3	2053,0	2660,3	2854,5	4172,1
Einmalige Unterstützungszahlungen Sozial-hilfen	136,0	209,8	266,6	321,8	473,6
Umschulungshilfen	15,1	40,0	49,0	87,6	152,3
Andere	54,0	94,1	40,7	322,5	724,8
Hilfen für Langzeitarbeitslose				423,5	654,7

Quelle: Statistisches Amt (1996, S. 71), (1997, S. 47).

Die Höhe des Arbeitslosengeldes ist von der Höhe des versicherten Einkommens abhängig und beträgt zur Zeit 60% des durchschnittlichen Bruttolohnes der letzten 9 Monate vor der Arbeitslosigkeit. Das Arbeitslosengeld darf jedoch nicht geringer ausfallen, als 80% des gesetzlichen Mindestlohnes. Die Obergrenze bilden 150% des gesetzlichen Mindestlohnes.⁴ Bei Selbstkündigung wird das Arbeitslosengeld für die ersten 4 Monate generell auf 80% des gesetzlichen Mindestlohnes reduziert. Aus disziplinarischen Gründen entlassene Beschäftigte verlieren den Anspruch auf Arbeitslosengeld. Die Bezugsdauer hängt von der bisherigen Beschäftigungsdauer ab (siehe Tabelle 9).

Tabelle 9: Maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes

Beschäftigungsdauer in Jahren	bis 3	3-5	5-10	10-15	15-20	10-25	über 25
Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes in Monaten	4	6	8	9	10	11	12

Quelle: DV, Nr. 120/1997, Art. 71.

Die Beschränkung der Bezugsdauer und die regressive Staffelung des Arbeitslosengeldes sollen dazu beitragen, daß die Arbeitslosen mehr Eigeninitiative bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz entwickeln. Ziel ist jedoch auch, die ohnehin hohe Belastung der Volkswirtschaft durch die Arbeitslosenunterstützung zu reduzieren.

Das Arbeitslosengeld unterliegt keiner Besteuerung, was auf die Bindung an den gesetzlichen Mindestlohn zurückzuführen ist. Allerdings hängt die Höhe des Arbeitslosengeldes auch vom

⁴ Bis 1998 galten als untere Grenze 90% und als Obergrenze 140% des gesetzlichen Mindestlohnes.

Bruttolohn ab, so daß die völlige Befreiung von der Einkommensteuer keine überzeugende Lösung darstellt.

Alternativ zum Arbeitslosengeld können die aus dem Staatssektor entlassenen Beschäftigten seit Anfang 1998 eine einmalige Hilfe in Höhe von 250 USD beantragen. Versuchen sie sich als selbständige Unternehmer niederzulassen und beschäftigen dabei einen weiteren Arbeitslosen, dann erhöht sich die Beihilfe um weitere 250 USD. Dieses „Existenzgründungsprogramm“ wird aus Anleihen der Weltbank und zusätzlichen Anleihen des bulgarischen Staates finanziert.

Das Arbeitslosengeld verschlingt die meisten Mittel der Arbeitslosenversicherung. Seit einigen Jahren wächst jedoch die Bedeutung von Transfers, die eigentlich dem Bereich der Sozialhilfe zuzuordnen sind. Es sind vor allem die zusätzlichen Hilfen für Langzeitarbeitslose und die Familien. Verstreicht z.B. die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, können die immer noch arbeitslosen Personen eine finanzielle Hilfe in Höhe von 60% des Mindestlohnes erhalten. Die Bezugsdauer ist jedoch auf drei Monate begrenzt.

Etwa ein Drittel der Mittel der Arbeitslosenversicherung fließt in die aktive Beschäftigungspolitik. Über die Hälfte davon wird für die Subventionierung der Beschäftigung (Beschäftigungsprogramme) veranschlagt, über ein Drittel für die Beratungs- und Informationsmaßnahmen (siehe Tabelle 10). Die Vielzahl von Beschäftigungsprogrammen (z.B. für die Jugendförderung, Weiterbildung und Qualifizierung, bis zu Programmen wie „schönes Sofia“) kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die aktive Arbeitsmarktpolitik bisher keine überzeugenden Erfolge aufweisen kann. Seit 1993 kam es im Bereich der aktiven Beschäftigungspolitik zu einer deutlichen Verlagerung der Akzente. Im Jahr 1993 flossen noch fast zwei Drittel der Mittel in die Beratung und nur 30% in Arbeitsplatzsubventionierung.

Tabelle 10: Struktur der Ausgaben für die aktive Beschäftigungspolitik (in %)

	1993	1994	1995	1996
Ausgaben für aktive Beschäftigungspolitik	100	100	100	100
Beratung und Information	66,4	65,0	40,5	35,9
Umschulung und Qualifizierung	8,1	6,6	7,1	7,7
Förderung der Jugend	1,5	1,1	0,9	0,4
Subventionierung der Arbeitsplätze	24,0	27,3	51,5	56,0
Schwerbehindertenförderung	0	0	0,01	0,01

Quelle: Belewa (1997, S. 82), Statistisches Amt (1997, S. 47), Sozialministerium (1996, S. 9), (1997, S. 14), eigene Berechnungen.

5. Die Sozialversicherung

5.1. Der Sozialversicherungsfonds

Die Rentenversicherung, das Krankengeld sowie die Unterstützung von Familien wird in Bulgarien durch den Sozialversicherungsfonds abgewickelt. Die institutionelle Integration so unterschiedlicher Sparten der sozialen Sicherung folgt dem sozialistischen Vorbild. Für eine grundlegende Reform erweist sich diese Struktur als großes Hindernis.

Nicht weniger problematisch ist die unklare Abgrenzung zum allgemeinen Staatshaushalt. Bis 1995 war die sog. Sozialversicherung vollständig an den staatlichen Haushalt eingebunden. Es wurden zwar gesonderte Beiträge erhoben, sie gehörten jedoch zu den allgemeinen Staatseinnahmen und wiesen damit den Charakter einer Steuer auf. Die Leistungen (Renten, Krankengeld, Kindergeld) wurden direkt aus dem Staatshaushalt finanziert. Da der Staat die Finanzierung der Leistungen garantierte, gleichzeitig die Überschüsse der Beiträge über die Leistungen für andere Staatsausgaben verwenden konnte, war die globale Äquivalenz zwischen den Beiträgen und den Leistungen nicht gewährleistet.

Mit dem Gesetz über die Gründung des Sozialversicherungsfonds vom 15.11.1995 wurde die direkte Anbindung der bulgarischen „Sozialversicherung“ an das Staatsbudget offiziell aufgehoben. Der Fonds agiert nach außen wie ein selbständiger Parafiskus. Den Beitragssatz legt jedoch das Parlament fest. Vorher war das eine Aufgabe der Regierung. Der Haushalt des Sozialversicherungsfonds wird in einem Zug mit dem Staatshaushalt beraten und beschlossen, was auch ein Zeichen für die fortbestehende Abhängigkeit darstellt.

Finanziert wird der Sozialversicherungsfonds zum größten Teil aus den Versicherungsbeiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Die Bemessungsgrundlage der Beiträge stellt die Bruttoentlohnung dar. Die Höhe der Beitragssätze hängt von der Zuordnung der versicherten Arbeitnehmer zu einer von drei sogenannten Berufskategorien ab. Eine solche Differenzierung, die in dem Rentenrecht ihr Gegenstück findet, ist ein Relikt des Sozialismus. Die Berufskategorie I wird durch das Rentenrecht deutlich bevorzugt, die Kategorie II liegt im Mittelfeld. Allerdings ist die Vermutung, daß Berufen mit besonders schwierigen Arbeitsbedingungen Präferenzen gewährt werden, nicht gerechtfertigt. So gehören zu der ersten Kategorie neben Bergbauarbeitern auch Piloten und Stewardessen (vermutlich, um deren Loyalität zu stärken), Balletttänzerinnen, Feuerwehrleute und Polizisten. Der zweiten Kategorie gehören u.a. die Eisenbahnarbeiter, Bauarbeiter und die Verwaltungsangestellten des Bergbaus an. Die meisten Berufe gehören zur

dritten Kategorie. Man kann sich kaum des Eindrucks erwehren, daß die Zuordnung, die im übrigen bis heute in den Händen der Regierung liegt, nach dem Prinzip der politischen Willkür erfolgte und weiter aufrechterhalten wird.

Die Höhe der Beitragssätze zum Sozialversicherungsfonds illustriert die Tabelle 11. Die Beiträge werden im wesentlichen durch die Arbeitgeber gezahlt. Die geringe Beteiligung der Arbeitnehmer in Höhe von 2% des Bruttolohnes wurde erst zum Beginn des Jahres 1998 eingeführt. Die Versicherungsbeiträge für Selbständige und freiwillig versicherte Personen variieren in Abhängigkeit von dem Versicherungsumfang zwischen 22% und 32% des versicherten Einkommen. Die Versicherungsbeiträge für die Arbeitslosen übernimmt der Staat.

Tabelle 11: Beitragssätze zu dem Sozialversicherungsfonds (in % des Bruttolohns)

Berufskategorie I		Berufskategorie II		Berufskategorie III	
Arbeitgebersatz	Arbeitnehmersatz	Arbeitgebersatz	Arbeitnehmersatz	Arbeitgebersatz	Arbeitnehmersatz
52	2	47	2	37	2

Quelle: Angaben des Sozialversicherungsfonds.

Die Beitragssätze zum Sozialversicherungsfonds liegen auf einem insgesamt hohen Niveau. Gemeinsam mit den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung stellen sie eine große nominale Belastung für die Unternehmen dar. Diese wird sich erhöhen, wenn die geplante Krankenversicherung endlich eingeführt wird. Es muß allerdings beachtet werden, daß die Bemessungsgrundlage der Beiträge (regulärer Bruttolohn) insgesamt sehr gering ist und weiter verkürzt wird, indem die meisten Unternehmen offiziell nur Minimallöhne zahlen.

Ein brennendes Problem für den Sozialversicherungsfonds stellt die schlechte Zahlungsdisziplin der Betriebe dar. Die Schulden staatlicher Unternehmen gegenüber dem Sozialversicherungsfonds betragen in den Jahren 1993-1995 über 1% der gesamten Passiva des staatlichen Unternehmenssektors, wobei eine steigende Tendenz zu beobachten ist. Disziplinierter erweisen sich auf den ersten Blick die privaten Unternehmen, bei denen die Verschuldung gegenüber dem Versicherungsfonds auf etwa 0,4% der gesamten Passiva beschränkt war. Allerdings ist die Erosion der Bemessungsgrundlage durch eine Spaltung der Entlohnung in offizielle Minimallöhne und wenig übersichtliche Zuschläge gerade im privaten Sektor besonders stark verbreitet. Insgesamt betragen die Schulden des Unternehmenssektors beim Sozialversicherungsfonds im Jahr 1995 über 20 000 Mill. Lewa. Das machte etwa 23,5 % der Gesamtausgaben des Fonds aus.

Die Struktur der Ausgaben des Sozialversicherungsfonds wird in der Tabelle 12 präsentiert. Den größten Posten stellen die Ausgaben für die Renten dar. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben des Fonds erreicht fast 85%. Im Jahr 1991 wurden gerade 70,9% der Mittel für die Rentenzahlung ausgegeben. Der Rentenanteil erhöht sich vor allem zu Lasten der Familienunterstützung. Das Kinder- und das Erziehungsgeld machten im Jahr 1991 noch 23% der gesamten Fondsausgaben aus. 1996 waren es nur noch 10,5%. Eine solche relative Bevorzugung von älteren Generationen ist allerdings für beinahe alle Transformationsländer typisch.

Tabelle 12: Ausgaben des Sozialversicherungsfonds (bis 1995 als Teil des Staatshaushalts)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Alters- und Invaliditätsrenten in Mill. Lewa	12372,8	19886,5	32596,5	50936,3	70003,0	121190,7
in % an den Gesamtausgaben des Fonds	70,9	75,8	79,7	81,2	81,1	84,5
Zahlungen bei vorübergehender Erwerbsunfähigkeit (insb. Krankengeld) in Mill. Lewa	1044,5	1755,2	2509,0	3761,2	5512,8	7285,4
in % an den Gesamtausgaben des Fonds	6,0	6,7	6,1	6,0	6,4	5,1
Kindergeld in Mill. Lewa	3008,1	3275,0	3906,1	5299,6	7228,1	10251,6
in % an den Gesamtausgaben des Fonds	17,2	12,5	9,5	8,4	8,4	7,1
Erziehungsgeld in Mill. Lewa	1032,1	1325,6	1905,0	2731,2	3519,9	4826,7
in % an den Gesamtausgaben des Fonds	5,9	5,0	4,7	4,4	4,1	3,4
Ausgaben gesamt in Mill. Lewa	17547,5	26242,3	40916,6	62728,3	86263,8	143554,4

Quelle: Statistisches Amt (1996, S. 76-77), (1997, S. 52-53), eigene Berechnungen.

5.2. Das Rentenrecht und die Entwicklung der Renten

5.2.1. Die Altersrenten

Das gesetzliche Rentenalter und die notwendige Versicherungszeit wird durch die schon erwähnte Zuordnung zu einer der drei Berufskategorien bestimmt. In der Kategorie I reichen schon 15 Versicherungsjahre für den Rentenbezug, wenn ein Alter von 52 Jahren bei Männern bzw. 47 bei Frauen erreicht ist. Die Kategorie II sieht 20 Versicherungsjahre und ein Alter von 57 Jahren bei Männern und 52 bei Frauen vor, wogegen die Kategorie III eine Versicherungsdauer von 25 Jahren und ein Alter von 60 bzw. 55 Jahren fordert. Zur Zeit wird allerdings die Einführung eines neuen Renteneintrittsalters von 65 Jahren für Männer bzw. 60 Jahren für Frauen diskutiert. Dieses soll zunächst zusätzlich zu den anderen Regelungen gelten. Das Ziel ist jedoch, das Rentenalter generell zu erhöhen und die willkürliche Diskriminierung nach Berufszugehörigkeiten abzuschaffen.

Zu den rentenrelevanten Zeiten gehören neben den Beschäftigungszeiten auch die Erziehungszeiten. Sie werden zur Zeit mit höchstens 3 Jahren pro Kind berücksichtigt. Geplant ist aber eine Absenkung auf 1,5 Jahre. Ausbildung wird nur dann als Versicherungszeit anerkannt, wenn sie gesetzlich vorgeschrieben ist (z.B. bei Aspiranten).

Bei einer strikten Erfüllung der geltenden Versicherungszeiten und Altersgrenzen beträgt die Altersrente 55% der Bemessungsgrundlage. Diese wird aus dem durchschnittlichen monatlichen Lohn von drei aufeinanderfolgenden Jahre der letzten 15 Versicherungsjahre bestimmt. Als für die Rentenhöhe relevante Jahre werden die drei Jahre mit den höchsten Bruttolöhnen gewählt. Für jedes zusätzliche versicherte Beschäftigungsjahr erhöht sich die Altersrente um zwei Prozentpunkte (z.B. bei einem zusätzlichen Jahr auf 57% der Bemessungsgrundlage).

Ein Problem besonderer Art stellt in Zeiten einer rasanten Geldentwertung die Anpassung der Renten dar. Dabei muß nicht nur an die Indexierung neuentstandener Ansprüche gedacht werden, sondern auch an die Neuberechnung der Altrenten. Die Altrenten leiden besonders stark unter dem Wertverfall. Ihre Bemessungsgrundlage, z.B. der Lohn aus den siebziger oder achtziger Jahren, wurde durch die Preissteigerung praktisch real auf Null reduziert. Es war ein Gebot der Gerechtigkeit, aber auch die extreme Not, die eine Neuberechnung (die sog. Valorisierung) der Altrenten erforderte. Eine solche wurde zum 1.1.1996 vorgenommen. Dabei wurden die Bemessungsgrundlagen der Altrenten, genauer gesagt der im Jahr des Rentenzugangs durchschnittlich erzielte Lohn, mit einem gesetzlich vorgeschriebenen jahresabhängigen Koeffizienten multipliziert. Die Höhe der Koeffizienten ist der Tabelle 13 zu entnehmen.

Tabelle 13: Koeffizienten der Rentenvalorisierung

Jahr des Rentenzugangs	Koeffizient	Jahr des Rentenzugangs	Koeffizient
bis 1970	9,69	1981	6,26
1971	9,49	1982	6,09
1972	9,17	1983	6,02
1973	8,62	1984	5,79
1974	8,45	1985	5,62
1975	8,20	1986	5,34
1976	8,10	1987	5,12
1977	7,92	1988	4,76
1978	7,63	1989	4,37
1979	7,28	1990	3,33
1980	6,59	1991	2,02

Quelle: DV, Nr. 22/1996, Art. 34.

Durch die Valorisierung der Altrenten konnten die extremsten Verluste an Kaufkraft partiell beseitigt werden, eine laufende Indexierung ist dennoch in Zeiten hoher Inflation weiterhin unabdingbar. Diese erfolgt in Bulgarien zum einen über unregelmäßige Kompensationszahlungen (im Jahr 1997 wurden sie an drei Terminen vorgenommen) und zum anderen durch ebenfalls unregelmäßige Rentenerhöhungen. Beide Maßnahmen werden sowohl bezüglich des Termins als auch bezüglich der Höhe durch die Regierung beschlossen. Wie die Entwicklung der realen Kaufkraft der Renten zeigt (siehe Kapitel 5.2.3.) erwiesen sich jedoch alle bisher vorgenommenen Versuche, die Renten zu stabilisieren, als völlig unzureichend.

5.2.2. Invaliditätsrenten

Ähnlich, wie die meisten ehemals sozialistischen Länder verfügt Bulgarien über ein recht großzügiges System von Invaliditätsrenten. Als Gründe für die Gewährung von Invaliditätsrenten sieht das bulgarische Recht Arbeitsunfälle bzw. Berufskrankheiten sowie krankheitsbedingte Erwerbsunfähigkeit vor. Die Höhe und die Berechnung der Invaliditätsrenten hängt von der Ursache der Invalidität sowie vom Umfang der Erwerbsunfähigkeit ab. Es wird grundsätzlich zwischen drei Invaliditätsgruppen unterschieden. Die erste Gruppe umfaßt die volle Arbeitsunfähigkeit, die zweite eine eingeschränkte Arbeitsunfähigkeit und die dritte die Berufsunfähigkeit.

Die Invaliditätsrente aufgrund von Arbeitsunfällen oder Berufskrankheiten wird auf der Basis des versicherten Bruttolohnes der letzten 12 Monaten vor dem Eintritt der Invalidität berechnet. Sie beträgt 70%, 55% bzw. 35% des durchschnittlichen Bruttolohnes aus dem entsprechenden Zeitraum, wobei die höchste Rente die erste Invaliditätsgruppe erhält. Es sind allerdings auch Minimalgrenzen vorgesehen, die in Abhängigkeit von der Invaliditätsgruppe 150%, 140% bzw. 115% der gesetzlichen Sozialrente betragen. Die Sozialrente als gesetzliche Mindestrente wird durch die Regierung festgelegt. Sie lag im Dezember 1997 bei etwa 34 USD. Sie wird u.a. den Arbeitslosen gezahlt, die zwar die Versicherungszeit der dritten Arbeitskategorie erfüllen, jedoch noch nicht das vorgesehene Alter erreicht und keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld mehr haben. Die Bedingung ist, daß das gesetzliche Rentenalter in höchstens drei Jahren erreicht wird.

Bei einer Invalidität nach Krankheit, die nicht durch Ausübung einer beruflichen Beschäftigung entstanden ist, kann eine Rente nur dann beansprucht werden, wenn eine Mindestversicherungsdauer erfüllt ist. Ist die Invalidität zwischen den 20. und den 25. Lebensjahr aufgetreten, muß eine Mindestversicherungsdauer von 3 Jahren erfüllt werden. Kommt es nach dem 25. Lebensjahr zur Invalidität, muß eine Mindestversicherungsdauer von 5 Jahren erfüllt werden.

Auch bei dieser Kategorie von Renten bilden die Bruttolöhne der letzten 12 Monate vor dem Invaliditätsfall die Berechnungsgrundlage. Die Rente selbst beträgt 55%, 40% bzw. 25% der durchschnittlichen Bruttolöhne. Bei einer längeren Versicherungsdauer sind Zuschläge vorgesehen. Sie betragen 5% bei einer Versicherungsdauer von 10 bis 15 Jahren, 10% bei der Versicherungsdauer von 15 bis 20 Jahren und 15% bei einer Versicherungsdauer von über 20 Jahren. Auch hier sind Mindestrenten vorgesehen, die in Abhängigkeit von der Invaliditätsgruppe bei 140%, 130% bzw. 105% der Sozialrente liegen.

5.2.3. Rentenhöhe

Leider liegen zur Zeit keine Informationen über die Entwicklung der einzelnen Rentenkategorien vor. So muß die folgende kurze Analyse auf durchschnittliche Größen begrenzt werden, die Alters- und Invaliditätsrenten beinhalten. Jedoch auch diese Zahlen lassen einen Einblick in die Lage der Rentner zu.

In der Tabelle 14 wurde die Entwicklung der durchschnittlichen, der maximalen und der minimalen Rente sowie der durchschnittlichen Entlohnung im Industriesektor gegenübergestellt. Es werden dabei die Größen vom jeweiligen Jahresende berücksichtigt.

Tabelle 14: Entwicklung der Rentenhöhe in den Jahren 1991-1997

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Durchschnittsrente in Lewa	501	741	1247	1909	2765	5665	7862
Mindestrente in Lewa	403	450	880	1296	1780	3148	4370
Maximalrente in Lewa	815	1350	1941	3027	4200	8764	13110
Durchschnittslohn in Lewa	1856	2785	3642	6248	8237	19954	28468
Durchschnittsrente in % des Durchschnittslohns	26,99	26,60	34,24	30,55	33,57	28,39	27,62
Mindestrente in % der Durchschnittsrente	80,44	60,73	70,57	67,89	64,38	55,57	55,58
Mindestrente in % der Maximalrente	49,45	33,33	45,34	42,81	42,38	35,92	33,3

Quelle: Sozialministerium (1997, Anlage 1).

Bemerkenswert ist das geringe Versorgungsniveau, das nur selten 30% überstiegen hat. Allerdings muß diese Zahl besonders vorsichtig interpretiert werden. Die Renten werden nämlich nicht besteuert, so daß die Bruttorente gleich der Nettorente ist. Die Löhne und Gehälter unterliegen dagegen der Einkommensteuer. Das Versorgungsniveau, das hier aufgezeigt ist, bezieht sich auf Nettorente (=Bruttorente) und Bruttolohn. Das Nettoversorgungsniveau zu dessen Berechnung die notwendigen Informationen fehlen, würde deutlich höher ausfallen. Es ist im weiteren zu berücksichtigen, daß die Durchschnittsrente hier die Altersrenten und die viel ge-

ringeren Invaliditätsrenten umfassen. Direkte Aussagen zum Versorgungsniveau der alten Menschen können deshalb nicht gemacht werden.

5.3. Das Krankengeld

Das bulgarische Arbeitsrecht sieht keine Lohnfortzahlung im Krankheitsfall vor. Die Einkommenssicherung für diesen Fall sowie für weitere besondere Ereignisse wie Erwerbsunfähigkeit wegen Schwangerschaft und Kindesgeburt übernimmt der Sozialversicherungsfonds. Die Höhe des Krankengeldes richtet sich nach der Beschäftigungsdauer und beträgt bei einer Dienstdauer zwischen 3 Monaten und 10 Jahren 70% des letzten Bruttolohnes, bei einer Beschäftigungsdauer zwischen 10 und 15 Jahren 80% und darüber hinaus 90% des Bruttolohnes. Ab dem 16. Tag der Krankheit erhöht sich das Krankengeld um jeweils 10 Prozentpunkte, wobei die Arbeitnehmer mit der Beschäftigungsdauer von über 15 Dienstjahren von dieser Erhöhung ausgeschlossen sind.

5.4. Familienunterstützung

Der Sozialversicherungsfonds übernimmt auch den größten Teil der familienunterstützenden Maßnahmen. Sicherlich ist eine solche institutionelle Zuordnung nicht unumstritten. Berücksichtigt man jedoch die unmittelbare Verbindung von Renten- und Familienentwicklung in einem umlagefinanzierten und auf einem Generationenvertrag aufgebauten Rentenversicherungssystem, dann ist eine solche integrative Lösung gar nicht mehr so abwegig.

Das bulgarische Sozialrecht sieht eine Fülle von familienunterstützenden Instrumenten vor. Die Menge sagt jedoch nichts über ihre realen Auswirkungen aus. Unabhängig vom Vorliegen einer Versicherung zahlt der Sozialversicherungsfonds zunächst Prämien für lebendgeborene Kinder. Diese reichen von einem Mindestlohn bei der ersten über zwei Minimallöhne bei der zweiten Geburt und zweieinhalb Minimallöhne bei der dritten Geburt. Bei jeder weiteren Geburt wird ein Minimallohn als Prämie ausgezahlt.

Als weitere familienunterstützende Instrumente sind die Schwangerschafts- und Mutterschaftsgelder zu nennen. Deren Bezugsdauer variiert nach der Anzahl der Schwangerschaften und Geburten und beträgt 120 Kalendertage beim ersten Kind, 150 bei zweiten, 180 bei dritten und jeweils 120 Kalendertage bei jedem weiteren Kind. Mutterschafts- und Schwangerschaftsgeld entsprechen dem Mindestlohn.

Die Mütter haben im weiteren ein Anrecht auf die Auszahlung von Erziehungsgeld. Die Bezugsdauer endet bei den ersten 3 Kindern mit der Vollendung deren zweiten Lebensjahres. Bei

weiteren Kindern reduziert sich die Bezugsdauer auf 6 Monate. Auch das Erziehungsgeld gleicht dem Minimallohn.

Kompliziert stellen sich die Regelungen bezüglich des Kindergeldes dar. Zunächst haben die im Sozialversicherungsfonds versicherten Mütter (nach Antrag alternativ die Väter) das Recht auf sehr geringe Kinderzuschläge, deren Höhe ähnlich wie bei allen anderen Familientransfers von der Anzahl der Kinder abhängig ist. Da diese Zuschläge höchstens 55 Lewa für das dritte Kind erreichen, ist ihr realer Wert praktisch gleich Null. Das eigentliche Kindergeld bilden in dieser Situation die Inflationskompensationen. Sie werden für jedes Kind in gleicher Höhe ausgezahlt, unabhängig von der Einkommens- und Vermögenslage der Eltern. Sicherlich entspricht diese Regelung dem eigentlichen Ziel der Kinderförderung. Unter dem Kriterium der Verteilungsgerechtigkeit wird sie jedoch zurecht moniert. Angesichts der schweren finanziellen Lage des Staates muß deshalb die Frage gestellt werden, ob das Kindergeld weiterhin ein Familienförderungsinstrument bleiben soll, oder ob es sinnvoller ist, es zu einer Sozialhilfe für die ärmsten Familien umzugestalten. Das Kindergeld wird bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres gezahlt. Befindet sich der Jugendliche noch in der Ausbildung, dann verlängert sich die Bezugsdauer bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres.

Es fehlt aber bisher eine automatische Indexierung der Transfers, was bei der immer noch sehr hohen Inflation ihren realen Wert weiterhin nach unten drückt. Das Kindergeld erweist sich, wie alle anderen Familientransfers auch, als völlig unzureichend, um auch nur einen Teil der ökonomischen Belastungen, die mit der Erziehung der Kinder verbunden sind, zu kompensieren. Es trägt auch nur minimal zur Existenzsicherung bei. Ende 1996 erreichte das Kindergeld gerade noch 10% des Existenzminimums. Den dramatischen Wertverlust illustriert die folgende Tabelle 15.

Tabelle 15: Durchschnittliches monatliches Kindergeld in Bulgarien (1991-1996)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Kindergeld in Lewa	145	185	251	372	480	925
Reale Wachstumsrate Wert des Vorjahres = 100%	0,0	-28,9	-17,2	-33,2	-2,9	-46,8
Reale Wachstumsrate Wert des 1991 = 100%	0,0	-28,9	-41,1	-60,7	-61,8	-81,8

Quelle: Sozialministerium (1997, Anlage 1).

6. Die Versorgung im Gesundheitsbereich

Ähnlich wie in den meisten Transformationsländern, gehört der bulgarische Gesundheitssektor zu den besonders vernachlässigten sozialen Bereichen. Bis heute befindet sich die Versorgung der Bürger mit Gesundheitsleistungen in den Händen des Staates. Die dem Gesundheitswesen zufließenden Mitteln wurden jedoch kontinuierlich real reduziert, was die Entwicklung der Kennziffern in der Tabelle 16 illustriert.

Tabelle 16: Ausgabenentwicklung im staatlichen Gesundheitswesen in Bulgarien

	1992	1993	1994	1995	1996
Ausgaben des staatlichen Gesundheitswesens in Mill. Lewa	14527	14836	22216	32790	58135
Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP	6,4	6,0	5,3	4,7	4,2
Anteil der Gesundheitsausgaben im Staatshaushalt	16,0	10,3	9,1	8,7	7,8

Quelle: Statistisches Amt (1997a, S. 115).

In der Tabelle 16 wird jedoch lediglich die Entwicklung der staatlichen Ausgaben für die Gesundheit dargestellt. Schätzungen bezüglich der privaten Ausgaben liegen zur Zeit noch nicht vor. Angesichts der katastrophalen Situation im staatlichen Gesundheitssektor wachsen die privaten Ausgaben der Bulgaren für Gesundheitsleistungen ständig. Einen großen Teil davon machen die Zuzahlungen zu den Medikamenten aus, die im Einzelfall bis zu vollen Übernahme der Kosten gehen. Nicht unerheblich sind die weit verbreiteten Schmiergelder für die behandelnden Ärzte.

Für das Jahr 1999 ist die Einführung einer sozialen Krankenversicherung vorgesehen. Geplant ist zunächst ein Beitragssatz von 12% des Bruttolohnes, der paritätisch auf die Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgeteilt werden soll. Die beitragsfreie Mitversicherung der Familienangehörigen ist nicht geplant. Allerdings sollen die nichtarbeitenden Ehegatten zu einem reduzierten Beitragssatz in Höhe von 20% des Beitrages des Hauptversicherten und die Kinder zu einem Satz in Höhe von 5% des Beitrages des Hauptversicherten versichert werden. Die Beitragszahlung von Rentnern, Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern ist bisher nicht geklärt.

Die Krankenversicherung soll den Charakter einer Grundversicherung haben. Vorgesehen sind im weiteren generelle Selbstbeteiligungen, die für die ambulanten Leistungen 1% des Mindestlohnes pro Untersuchung, für die stationären Leistungen 5% des Mindestlohnes pro Krankenhaustag betragen sollen. Nur die Nothilfe soll davon ausgeschlossen werden.

7. Armut und die Sozialhilfe

Der massive Kaufkraftverlust aller Einkommenskategorien führte letztendlich zu einer Explosion der Armut. Verschiedenen Schätzungen zur Folge lebten im Jahre 1995 über zwei Drittel der bulgarischen Bürger unter der Armutsschwelle, die durch das staatlich festgelegte Sozialminimum festgelegt wird. Etwa 10% der Bevölkerung verfügte nicht einmal über Einkommen in Höhe des physischen Existenzminimums.⁵ Angesichts so verbreiteter Verarmung der Bevölkerung kommt der gezielten sozialen Unterstützung der ärmsten Schichten besondere Bedeutung zu. Leider ist die Sozialhilfe nicht in der Lage, die massiven Armutserscheinungen unter Kontrolle zu bringen.

Das Recht auf die Sozialhilfe haben nur Individuen bzw. Haushalte, deren Einkommen unterhalb des Mindesteinkommens liegt. Die Höhe dieser Einkommensgrenze wird nach der Haushaltszusammensetzung bestimmt. Die Grundlage bildet das sog. minimale Basiseinkommen, daß monatlich durch die Regierung nach Absprache mit den Gewerkschaften festgelegt wird. Im Dezember 1997 betrug es 27000 Lewa. Das Basiseinkommen wird mit haushaltsabhängigen Koeffizienten multipliziert, deren Höhe in der folgenden Tabelle 17 dargestellt ist. Durch die Sozialhilfe wird das Haushaltseinkommen auf das Mindesteinkommen angehoben. Finanziert wird die Sozialhilfe überwiegend durch die Kommunen.

Die Zahlung der Sozialhilfe ist an eine Bedürftigkeitsprüfung gebunden. Die Hilfeempfänger dürfen kein nennenswertes Vermögen besitzen. Auch die Wohnungssituation (die Größe der Wohnung) wird streng vorgeschrieben. So darf ein alleinstehender Hilfeempfänger lediglich eine Einzimmerwohnung bewohnen. Alle Erwachsenen Hilfeempfänger müssen entweder einer geregelten Beschäftigung nachgehen oder als arbeitslos registriert sein.

In den Wintermonaten erhalten die ärmsten Haushalte zusätzliche Hilfen in Form von begrenztem kostenlosem Zugang zur Stromversorgung und Fernheizung bzw. Zuteilungen an Kohlebriketts. Einen Anspruch auf diese Hilfen haben lediglich die Haushalte, deren Einkommen das sog. Schutzeinkommen nicht übersteigt. Die Höhe der Schutzeinkommen für die verschiedenen Haushaltstypen ist in der folgenden Tabelle 18 dargestellt. Das Schutzeinkommen wird auf der Basis des minimalen Basiseinkommens und festgelegter Bewertungsnormen für den Verbrauch von Energie berechnet.

⁵ Vgl. Nonczewa (1996, S. 164 f).

Tabelle 17: Ermittlung des Sozialhilfe in Bulgarien (Dezember 1997)

	Koeffizient	Differenziertes Mindesteinkommen
alleinstehende Person	1,0	27000
alleinstehende Person im Alter über 70 Jahre	1,2	32400
Waisenkinder	1,2	32400
Alleinerziehende mit einem Kind	1,2	32400
Kinder bis 18 Jahre	0,9	24300
Rentnerhaushalt mit zwei Rentnern	1,8	48600

Quelle: DV, No. 100/1997, Art 4.

Auch die Zuweisungen von den sog. Eurohilfen sind an das Nichterreichen des Schutzeinkommen gebunden. Beide Hilfenkategorien sind jedoch miteinander nicht koordiniert, so daß zu einer Überschneidung der Unterstützung kommen kann. Angesichts deren geringen Höhe sind die Überschneidungen jedoch kaum spürbar.

Tabelle 18: Das Schutzeinkommen in den Jahren 1997-1998

	Dezember 1997	seit 1.01.1998
Alleinstehende Person	48826	51326
Alleinstehende Rentner(in) über 70 Jahre	54226	57226
Zweipersonenhaushalt	70426	74926
Alleinerziehende mit einem Kind	94726	101476
Dreipersonenhaushalt mit einem Kind	110926	keine Angaben
Alleinerziehende mit zwei Kindern	135226	keine Angaben
Vierpersonenhaushalt mit zwei Kindern	151426	keine Angaben
Alleinerziehende mit drei Kindern	175726	183200
Fünfpersonenhaushalt mit drei Kindern	191926	200000

Quelle: Angaben des Sozialministeriums.

8. Schlußbemerkungen

Die soziale Lage in Bulgarien kann ohne Übertreibung als katastrophal bezeichnet werden. Als Spiegelbild der wirtschaftlichen Situation, die sich seit dem Zusammenbruch der sozialistischen Planwirtschaft ständig verschlechterte, können die sozialen Probleme auch als ein Preis für die Umwandlung interpretiert werden. Allerdings scheint diese Sicht der Dinge eine unzuläßige Vereinfachung, ja eine Fälschung zu sein, die nicht den Realitäten entspricht. Auch andere ehemals sozialistische Länder, die sich für die Transformation ihrer Volkswirtschaften und

Gesellschaften entschieden haben, kämpfen mit diversen Schwierigkeiten, v.a. mit der hohen Arbeitslosigkeit und der Armut. Nirgends jedoch außer in Rumänien ist die Lage so schwierig, wie in Bulgarien. In beiden Ländern ist allerdings die Transformation eher behindert als gefördert worden. Ein großer Teil der Probleme stellt sich daher als hausgemacht dar und muß zugleich als sozialer Preis der Aussetzung und der Nichtumsetzung von notwendigen Reformen betrachtet werden.

Literaturverzeichnis

- Angelov, I. (1998): Wirtschaftsentwicklung Bulgariens bis zum Jahr 2000 (in bulgarisch). Ökonomisches Institut der Bulgarischen Akademie der Wissenschaften. Sofia.
- Belewa, I. (1997): Beschäftigungspolitik und die Anforderungen des Währungsrates. In: Wirtschaftspolitik und der Währungsrat (in bulgarisch), Sofia, S. 79-82.
- Dewatripont, M. und G. Roland (1996): Transition as a Process of Large-scale Institutional Change. In: Economics of Transition, Vol. 4, S. 1-40.
- Dokumentation (1996): Brotmangel und Bankenkrise in Bulgarien: Zeitungsberichte und wirtschaftspolitische Hintergründe. In: Südosteuropa, 45. Jhg., Nr. 6-7, S. 523-535.
- Gros, D. und A. Steinherr (1995): Winds of Change. Economic Transition in Central and Eastern Europe. London.
- Nonczewa, T. (1996): Armut: Prävention gegen soziale Risiken und Unterstützung der Transformation in Bulgarien (in polnisch). In: Golinowska, S. (hrsg.): Sozialpolitik und Armut. IPiSS und Friedrich-Ebert-Stiftung, Warschau, S. 164-171.
- Petersen, H.-G. und Ch. Sowada (1998): On the Integration of Industrial and Social Policy in the Transition Process. Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge: Special Series, Nr. S-2. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Potsdam.
- Sowada, Ch. (1993): Stabilisierung im Transformationsprozeß am Beispiel Polens. Integrated Tax and Transfer Research Group. Working Papers, No. 9. Giessen, Juli 1993.
- Statistisches Amt (1996): Statistisches Jahrbuch 1996, Sofia.
- Statistisches Amt (1997a): Sozioökonomische Entwicklung 1996. Sofia
- Statistisches Amt (1997): Statistisches Jahrbuch 1997, Sofia.
- Sozialministerium (1996): Arbeitsmarkt im Jahr 1995, Jahresbericht des Sozialministeriums, (in bulgarisch). In: Probleme der Beschäftigung, Nr. 8/1996.
- Sozialministerium (1997): Arbeitsmarkt im Jahr 1996, Jahresbericht des Sozialministeriums, (in bulgarisch). In: Probleme der Beschäftigung, Nr. 7/1996.
- Sozialministerium (1997): Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben der Bevölkerung (in bulgarisch). Sofia.

Wichtigste Sozialgesetze

- Gesetz über den Haushalt der Republik Bulgarien im Jahr 1998, Darjaven Vestnik, Nr. 123, 1997.
- Gesetz über den Haushalt des Sozialversicherungsfonds im Jahr 1998, Darjaven Vestnik, Nr. 123, 1997.
- Gesetz über den Schutz bei Arbeitslosigkeit und die Beschäftigungsmaßnahmen, Darjaven Vestnik, Nr. 120, 1997.
- Verordnung über die Sozialhilfe, Darjaven Vestnik, Nr. 100, 1997.
- Verordnung über die Organisation und Leitung der Sozialhilfe, Darjaven Vestnik, Nr. 20, 1996.
- Sozialversicherungsgesetz, Darjaven Vestnik, Nr. 104, 1995 und Nr 55, 1997.

Arbeitsgesetzbuch, Darjaven Vestnik, Nr. 46, 1989, Nr. 52, 1992, Nr. 100, 1992, Nr. 104, 1995, Nr. 28, 1996.

Erlaß zur Regulierung der Geburtenentwicklung, Darjaven Vestnik, Nr. 30, 1990 und Nr. 88, 1993.

Anordnung zur Umsetzung des Erlasses zur Regulierung der Geburtenentwicklung, Darjaven Vestnik, Nr. 40, 1989.

Verordnung zur Sozialversicherung von bulgarischen Arbeitnehmer im Ausland, Darjaven Vestnik, Nr. 100, 1994.

Rentengesetz, Darjaven Vestnik, Nr. 99, 1989, Nr. 6, Nr. 30, Nr. 81, 1990, Nr.12, 1991, Nr. 52, Nr. 64, 1992, Nr. 104, 1995, Nr. 22, Nr. 67, 1996.

Renten-Durchführungsverordnung, Darjaven Vestnik, Nr. 79,1989, Nr. 43, Nr. 81, Nr. 103, 1990, Nr. 40, 1991, Nr. 10, Nr. 58, Nr. 70, 1992.

Also published in this series:

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Nr. 1	7/95	H.-G. Petersen	Economic Aspects of Agricultural Areas Management and Land/Water Ecotones Conservation
Nr. 2	7/95	H.-G. Petersen	Pros and Cons of a Negative Income Tax
Nr. 3	7/95	C. Sowada	Haushaltspolitische Konsequenzen steigender Staatsverschuldung in Polen
Nr. 4	8/95	C. Bork	Die Elektrizitätswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland - Das Tarifpreisgenehmigungsverfahren und seine Auswirkungen auf eine potentielle Netzübernahme nach Ablauf von Konzessionsverträgen
Nr. 5	10/95	H.-G. Petersen	Transformation Process After Five Years: Behavioral Adaptation and Institutional Change - The Polish Case
Nr. 6	11/95	C. Bork K. Müller H.-G. Petersen Wirths	Wider den Sachzeitwert - Untersuchung zur Frage des angemessenen Übernahmepreises von Elektrizitätsversorgungsnetzen
Nr. 7	1/96	C. Sowada	Sozialpolitik im Transformationsprozess am Beispiel Polens
Nr. 8	4/96	K. Müller T. Nagel H.-G. Petersen	Ökosteuerreform und Senkung der direkten Abgaben: Zu einer Neugestaltung des deutschen Steuer- und Transfersystems
Nr. 9	6/96	H.-P. Weikard	The Rawlsian Principles of Justice Reconsidered
Nr. 10	9/96	H.-G. Petersen	Effizienz, Gerechtigkeit und der Standort Deutschland
Nr. 11	10/96	H.-P. Weikard	Sustainable Freedom of Choice - A New Concept
Nr. 12	2/97	C. Bork K. Müller	Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Reform der Rentenbesteuerung mit einem Kommentar von H.-P. Weikard zu Rentenbesteuerung und Korrespondenzprinzip
Nr. 13	2/97	C. Bork	Ein einfaches mikroökonomisches Gruppensimulationsmodell zur Einkommensbesteuerung
Nr. 14	3/97	H.-G. Petersen	Das Neuseeland Experiment: Ist das die zukünftige Entwicklung des deutschen Sozialstaats?
Nr. 15	4/97	H.-P. Weikard	Contractarian Approaches to Intergenerational Justice
Nr. 16	8/97	H.-G. Petersen C. Bork	Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Steuerreformgesetzes (StRG) 1999 der Fraktionen CDU/CSU und F.D.P.
Nr. 17	10/97	H.-P. Weikard	Property Rights and Resource Allocation in an Overlapping Generations Modell
Nr. 18	10/97	C. Sowada	Wieviel Staat braucht der Markt und wieviel Staat braucht die Gerechtigkeit? Transformation des polnischen Sozialversicherungssystems im Lichte der deutschen Erfahrungen
Nr. 19	12/97	C. Bork K. Müller	Effekte der Verrechnungsmöglichkeit negativer Einkünfte im deutschen Einkommensteuerrecht

Nr. 20	01/98	C. Bork H.-G. Petersen	Ein Vergleich möglicher Datensätze zur Eignung für steuerpolitische Simulationsrechnungen
Nr. 21	02/98	S. Gabbert H.-P. Weikard	Food Deficits, Food Security and Food Aid: Concepts and Measurement

Specials Series:

Industrial and Social Policies in Countries in Transition

No. S-1	12/97	H.-P. Weikard	Industrial Policies and Social Security: Investigating the Links
No. S-2	06/98	H.-G. Petersen C. Sowada	On the Integration of Industrial and Social Policy in the Transition Process
No. S-3	06/98	B. Czasch A. Balmann M. Odening T. Soboczek M. Switlyk	Die Umstrukturierung landwirtschaftlicher Unternehmen beim Übergang zur Marktwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung des Faktors Arbeit