

# Soziale Sicherheit in Indien

© Vortrag von Jona Dohrmann am 29.10.2000 während des Sangam Seminars in Frankfurt

<b><u>1. Soziale Gerechtigkeit als ultimatives Staatsziel</u></b> .....	<b>1</b>
<b><u>2. Indien</u></b> .....	<b>2</b>
(1) <u>Verständnis des Sozialstaatsprinzips im indischen Verfassungsrecht</u> .....	<b>2</b>
(2) <u>Die Verwirklichung des Sozialstaates durch Wirtschaftspolitik</u> .....	<b>2</b>
(3) <u>PIL als Mittel zur sozialen Gerechtigkeit</u> .....	<b>5</b>
(4) <u>Reservierung als Mittel der Integration</u> .....	<b>5</b>
(5) <u>Armutsbekämpfungsprogramme</u> .....	<b>6</b>
(6) <u>Soziale Sicherheit</u> .....	<b>7</b>
<b><u>Ergebnis</u></b> .....	<b>10</b>

**Sozialstaatsprinzip** – Ermächtigung und Verpflichtung des Staates, für sozialen Ausgleich und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen sowie seinen Bürgern soziale Sicherheit zu gewährleisten. → letztendlich Sorgen für *soziale Gerechtigkeit*

## **1. Soziale Gerechtigkeit als ultimatives Staatsziel**

Definition eines römischen Rechtsphilosophen (ca.170-228 n.Chr.): „Gerechtigkeit ist der beständige und andauernde Wille, jedem sein Recht zu gewähren.“<sup>1</sup>

Im Hebräischen: „*Sedaka*“ bezeichnet einen gerechten, richtigen Zustand, ein rechtes, rechtschaffenes Handeln. Insgesamt geht es um ausgeglichene, lebensfreundliche Verhältnisse<sup>2</sup>.

*Sedaka* umfaßt über das griechisch-römisch Verständnis hinausgehend alles, was eine heile Existenz des Menschen ausmacht und kann mit *Solidarität* wiedergegeben werden

→ Option für die Armen und damit eine soziale Dimension / Kritik an der Unterdrückung und Ungleichheit als Abwesenheit von Gerechtigkeit

Im biblischen Zusammenhang wird das Ausüben von Gerechtigkeit als Erkenntnis Gottes gewürdigt. Kultisches Handeln kann dagegen keine Gerechtigkeit schaffen. Die biblische Option für die Armen hat eine ökonomische, soziale und politische Ordnung der Freien und Gleichen im Auge.

Israel hat seinen Gerechtigkeitsbegriff aus dem Orient übernommen. Schon dort war ein Sozialethos bekannt, in dessen Zentrum eine Option für die Schwachen stand. Den politischen Führungseliten und in besonderer Weise dem König wurde zur Pflicht gemacht, für die Armen einzutreten<sup>3</sup>. Der König mußte anlässlich seiner Krönung geloben, daß er seinem Volke dienen werde<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Segbers, S.87.

<sup>2</sup> Segbers, S.87.

<sup>3</sup> Segbers, S.90 f.; Smith, S.57-62, 270.

<sup>4</sup> Nehru, Discovery, S.126: Der Schwur ging etwa folgendermaßen: “May I be deprived of heaven, of life, and of offspring if I oppress you. In the happiness of his subjects lies his happiness; in their welfare, whatever pleases himself he shall consider as not good, but whatever pleases his subjects, he shall consider as good.”; Ausführlich zu indischen Vorläufern sozialstaatlicher Elemente in der Staatsführung, s. Malhotra, S.60-72.

Soziale Gerechtigkeit beinhaltet zwei Konzepte, nämlich das der Gesellschaft und der Gerechtigkeit. Gerechtigkeit kommt auch in der Verbundenheit der Gesellschaft zum Ausdruck, was in Indien mit *dharma* umschrieben wird<sup>5</sup>.

Diese Verbundenheit beinhaltet neben religiösen, moralischen und rechtlichen auch soziale Pflichten untereinander.

Damit ist der altindischen und der hebräischen Tradition die Sorge um das Auseinanderbrechen der Gesellschaft gemein. Die Option für die Armen dient folglich auch der gesellschaftlichen Integration und der Sicherung des Systems.

## 2. Indien

Soziale Gerechtigkeit wird in der indischen Verfassung mehrmals umschrieben, etwa in Art.38 Abs.1, der dem Staat aufgibt, das Wohlergehen der Bevölkerung zu sichern, indem er Bedingungen schafft, in dem soziale, ökonomische und politische Gerechtigkeit herrschen.

Fraglich bleibt, ob diese Verfassungsdirektiven umgesetzt worden sind.

### *(1) Verständnis des Sozialstaatsprinzips im indischen Verfassungsrecht*

Verfassungslehre: Indien soll ein Sozialstaat (welfare state) sein. Die soziale Ausrichtung soll vor allem Verbesserungen für die unterprivilegierten Bevölkerungsschichten bringen und ihnen die Menschenrechte garantieren. Schon bei der Staatsgründung war klar, daß eine rein formale Gleichheit gemäß Art.14 nicht ausreichen würde, um soziale Gerechtigkeit herzustellen.

Die soziale Gerechtigkeit wird im engen Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Gerechtigkeit gesehen, so daß im indischen Kontext von sozio-ökonomischer Gerechtigkeit die Rede ist. Die wirtschaftliche Lage der benachteiligten Teile der Bevölkerung ist eines der dringlichsten Probleme der indischen Gesellschaft. Wegen der herausragenden Bedeutung einer Option für die Schwachen wurde dieser Aspekt nach Erlangung der Unabhängigkeit besonders hervorgehoben und sowohl in der Präambel als auch in Art.38 erwähnt.

**Gegensatz:** Individualrechte gegen Förderung schwacher Gruppierungen

### *(2) Die Verwirklichung des Sozialstaates durch Wirtschaftspolitik*

Bei der Staatsgründung war dieser Konflikt schon vorausgesehen worden. Die Directive Principles legen beredtes Zeugnis davon ab, daß staatlicherseits versucht werden sollte, diesen Widerspruch in der indischen Gesellschaft zu lösen. Zur Erreichung der sozialstaatlichen Ziele der Verfassungsdirektiven war dem Staat aber keine verbindliche politische Ausrichtung der Sozialstaates vorgegeben worden<sup>6</sup>. Ein Weg zur Überwindung des Widerspruchs war die zu wählende Wirtschaftspolitik.

Die indische Wirtschaftspolitik war gekennzeichnet durch erheblichen Einfluß des Staates, wie er in den seit 1951 konzipierten Fünfjahresplänen und einem starken öffentlichen Sektor im großindustriellen Bereich zum Ausdruck kam.

<sup>5</sup> Venkataramiah in: JILI 83, 289 (289). Die Silbe „dhr“ bedeutet denn auch „zusammenhalten“.

<sup>6</sup> Seervai, Vol.II, Rdnr.17.31. *Seervai* betont zu Recht, daß allein die Aufnahme der sozialstaatlich ausgerichteten Staatszielbestimmungen noch keinen Sozialstaat oder *welfare state* begründet (Rdnr.17.25) und daß die wahre Triebfeder für die in den Directive Principles genannten Ziele die Legislative und Exekutive sind (17.94).

In der Anfangszeit der jungen indischen Nation hatte der Staat den Aufbau der Kernbereiche der Industrie selbst in die Hand genommen, während private Unternehmen Monopole für die übrigen Branchen erhielten („*Nehru-Sozialismus*“).

Bis zu *Nehrus* Tod 1964 konnte Indien quantitativ beachtliche wirtschaftliche Erfolge verbuchen. Die Rückschläge wurden durch schwere Dürrekatastrophen der Jahre 1965/66 eingeläutet, die auch zur Aussetzung der Fünfjahrespläne führten. *Nehru* hatte die komplett vom Monsunregen abhängige Landwirtschaft vernachlässigt, da er hoffte, daß die Erfolge im Industriesektor die Agrarwirtschaft irgendwie mitreißen würde. Der Anstieg der Agrarproduktion zu *Nehrus* Zeiten beruhte einzig auf der Vergrößerung der Anbaufläche und nicht auf der Erhöhung der Flächenerträge. Dies geschah erst mit der sog. „Grünen Revolution“. Gleichzeitig setzte aber eine über ein Jahrzehnt andauernde industrielle Rezession ein, die erst in den 80er Jahren überwunden wurde<sup>7</sup>.

Heute hat die Industrie der Landwirtschaft den Rang abgelassen. Auf den Agrarsektor entfallen nur noch 27,5% (gegenüber 52% im Jahre 1960), auf die Industrie 26,1% und auf den Dienstleistungssektor 46,4% des Bruttoinlandsproduktes. Damit läßt sich eine deutliche Verschiebung der indischen Wirtschaft vom primären auf den sekundären und tertiären Sektor wahrnehmen<sup>8</sup>. Das Absinken des Anteils der Landwirtschaft am BIP ging jedoch anders als in den Industrieländern nicht mit einem Rückgang der Zahl von Arbeitskräften in der Landwirtschaft und einer gleichzeitigen Produktivitätssteigerung einher. In Indien arbeiten immer noch zwei Drittel der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft, erwirtschaften aber weniger als ein Drittel des BIP.

Die Entwicklung zu einer sozial gerechteren Gesellschaft wurde maßgeblich dadurch behindert, daß ein beträchtlicher Anteil der Staatswirtschaft zu einer großen Belastung für die Volkswirtschaft geworden war und nur deswegen nicht völlig zusammenbrach, weil Aufbauhilfe aus dem Westen kam und Defizite durch eine Schattenwirtschaft kompensiert wurden<sup>9</sup>.

Seit der Öffnung der indischen Wirtschaft ab 1991 konnte das Wachstum beträchtlich gesteigert werden.

Für Ausgaben im sozialen Bereich blieb trotz des Wachstums nicht viel übrig: Im Jahre 1999 waren für den sozialen Bereich (Bildung, Gesundheitsvorsorge und Fernsehen) lediglich 1,9% aller Ausgaben vorgesehen. Die Verteidigung veranschlagte die Regierung 14% vom Haushalt.

Die durch die „gemischte Wirtschaft“ hervorgerufene Zweiklassengesellschaft wurde durch die Wirtschaftsliberalisierung eher verstärkt. Die neuen Industrien vermochten kaum neue Arbeitsplätze zu schaffen. So verfügt zwar eine wachsende Mittelschicht von über 70 Millionen Menschen über eine ansehnliche Kaufkraft. Die Mehrheit der indischen Bevölkerung aber lebt weiter größtenteils auf dem Lande und nimmt am Wirtschaftskreislauf nach wie vor so gut wie nicht teil. Auf dem Lande Beschäftigte sind zumeist im informellen Sektor tätig und haben dadurch auch keinen Zugang zu einem „sozialen Netz“. Mithin hat die indische Wirtschaftspolitik trotz ursprünglich wohlmeinender Intentionen bis heute wenig zur Schaffung einer sozial gerechten Gesellschaft beitragen. Auch das Entstehen einer Schwerindustrie brachte nicht die erhofften Effekte für die breiten Massen der Bevölkerung. Erschwerend wirkte, daß die Bevölkerungszahl mit enormen Wachstumsraten zunahm. In den Dekaden 1971-1981 und 1981-1991 betrug die Wachstumsrate auf das Jahrzehnt bezogen jeweils knapp 25%. Sie liegt bei nunmehr jährlich ca. 1,7%<sup>10</sup> und läßt Indiens Bevölkerung jährlich um

<sup>7</sup> Rothermund/Rothermund, S.494.

<sup>8</sup> Bierbrauer in: Draguhn 99, S.197. Der Anteil der Schattenwirtschaft beträgt nach Schätzungen bis zu 50% des Bruttoinlandsproduktes.

<sup>9</sup> FAZ v. 11.11.1989, Beilage *Bilder und Zeiten*, *Girilal Jain*, Ein Pakt mit dem Schicksal.

<sup>10</sup> Bevölkerungsstatistik in: Draguhn 99, S.335.

ungefähr 16 Millionen Menschen anwachsen. Unter diesen Rahmenbedingungen kann es wohl als Segen angesehen werden, daß „die Landwirtschaft bisher wie ein großer Schwamm das Bevölkerungswachstum aufgesogen hat“<sup>11</sup>.

Allgemein wurde in der Vergangenheit gehofft, daß der soziale Wandel dem wirtschaftlichen Wandel folgen werde. Unter dem Deckmantel einer „wirtschaftlichen Demokratie“ versäumten die indischen Wirtschaftsplaner, lenkend in die Gestaltung der Gesellschaft einzugreifen, um soziale Mißstände zu bekämpfen.

Auf einer **abstrakten** Ebene war zwar die Notwendigkeit einer umfassenden Politik zur Entwicklung des Landes anerkannt. Diese Forderungen fanden auch Eingang in die Fünfjahrespläne, ließen aber konkrete Vorschläge zur Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips vermissen<sup>12</sup>.

Es verwundert daher nicht, daß man in den frühen Fünfjahresplänen lediglich allgemeinen Bekundungen zu sozialstaatlicher Verantwortung begegnet. Erst Mitte der 70er Jahre sollten die sozialstaatlichen Vorhaben deutlicher akzentuiert werden. Der 9.Fünfjahresplan (1997/98-2001/02) enthält sehr detaillierte Angaben zu sozialstaatlichen Aufgaben.

Mit Blick auf das Bevölkerungswachstums<sup>13</sup> Indiens besteht eine vorrangige soziale Aufgabe des Staates einfach darin, die Ernährung für alle Bevölkerungsgruppen zu sichern. Zingel geht anhand seiner Analyse davon aus, daß es Indien durchaus gelingen kann, sich aus eigener Kraft zu ernähren. Schon heute liegt die Getreideproduktion (1997: 183 Mio. t) Indiens etwa auf dem Niveau des gesamten Welthandels (1998/99: 204 Mio. t). Sie müßte für eine bis zum Stadium des Nullwachstums projizierte Bevölkerungszahl auf 235 Mio. t gesteigert werden<sup>14</sup>, um die dann existierende Bevölkerung ausreichend mit Nahrung zu versorgen.

Dabei scheint dank neuer Anbaumethoden **nicht so sehr die Produktion dieser Mengen, sondern vielmehr die Verteilung der Nahrung** bis in die indischen Dörfer hinein das Problem zu sein. Die erreichte Pro-Kopf-Produktion würde schon heute für eine allgemein hinreichende, wenn auch nicht üppige Ernährung ausreichen. Trotzdem würde es wegen des extrem niedrigen Einkommensniveaus besonderer Verteilungsanstrengungen bedürfen, um alle Inder ausreichend zu ernähren<sup>15</sup>. Daher schlägt Wirtschaftswissenschaftler *Prabhat Patnaik* an der Nehru-Universität in Delhi vor, durch gezielte Armutsbekämpfungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die Kaufkraft der ländlichen Bevölkerung zu steigern, statt einfach auf positive (und bisher ausgebliebene) Effekte des wirtschaftlichen Aufschwungs und Wachstums zu vertrauen<sup>16</sup>. Die Stärkung der ruralen Bevölkerung hätte nicht unmittelbar

<sup>11</sup> Rothermund/Rothermund, S.501.

<sup>12</sup> vgl. etwa den 2.Fünfjahresplan: “The task before an underdeveloped country is not merely to get better results within the existing framework of economic and social institutions but to mould and refashion these so that they contribute effectively to the realisation of wider and deeper social values.” (Government of India, Planning Commission, *Second Five Year Plan*, 1956, S.22)

<sup>13</sup> Schon heute erhält Indien mehr Zuwachs als jedes andere Land – China eingeschlossen – und damit China in wenigen Jahren eingeholt haben wird. Bis sich ein Nullwachstum der Bevölkerung eingestellt haben wird, werden Indien 1.888 Mio. und China 1.680 Mio. Einwohner haben, Zingel in: Draguhn 99, S.219.

<sup>14</sup> Zingel in: Draguhn 99, S.220 f. Davon geht auch die BJP-geführte Regierung in ihrer Agenda for Governance aus: “We will ensure food security for all, create a hunger-free India in the next five years, and improve the public distribution systems o as to serve the poorest of the poor in rural and urban areas. We will also ensure price stability by all appropriate means and necessary legislation.”

<sup>15</sup> Zingel in: Draguhn 99, S.223.

<sup>16</sup> Frontline v. 03.03.2000, S.12 f., *Prabhat Patnaik, The development outlay disaster*: “Poverty does not get eradicated merely through higher growth. What is important in this context is the nature of that growth, in particular the extent to which growth is employment-augmenting.”; a.A.: Kruse in: Draguhn, S.279, die Kaufkrafttransfers nur als punktuelle Verbesserungen einschätzt, weil gleichzeitig die Selbsthilfekapazität geschwächt und die gewachsenen Sozialstrukturen beeinträchtigt würden.

Wachstum zur Folge, sondern würde über die Kapitalformation auf dem Lande indirekt positive Impulse geben. Das würde auch die Nahrungsverteilung positiv beeinflussen, denn zur Zeit lagern über 32 Mio. t in den Getreidespeicher der *Food Corporation of India*, die wegen mangelnder Kaufkraft auf dem Land nicht abgerufen werden können. Das sind 12 Mio. t mehr als gegenwärtig notwendig wären und nicht beansprucht werden, weil selbst die staatlich subventionierten und über das staatliche Verteilungssystem (Public Distribution System = PDS) erhältlichen Grundnahrungsmittel für die Landbevölkerung zu teuer sind. Neben der Tatsache, daß man durch die Steigerung der Kaufkraft der Landbevölkerung die enormen Lagerkosten in Höhe von ca. 1 Milliarde Mark jährlich<sup>17</sup> reduzieren und in die Armutsbekämpfung stecken könnte, würde dadurch ein auch die unterprivilegierten Schichten erfassendes Wachstum einsetzen. Regierung geht entgegengesetzten Weg:

- Ø Preise für die in den "Fair Price Shops" erhältlichen Grundnahrungsmittel sind seit Juni 1997 um 68% erhöht worden
  - Ø Gleichzeitig hat sie eine Unterscheidung zwischen denjenigen Familien getroffen, die unter und die über der Armutsgrenze liegen
  - Ø Diskriminierung kinderreicher Familien
- ➔ Ausgrenzung großer und bedürftiger Bevölkerungsteile aus dem System der subventionierten Nahrungsmittelabgabe
  - ➔ Richtig erscheint, vermögenden Familien dieses ihnen früher ebenfalls zustehende Privileg wegzunehmen
  - ➔ Die Grenze der begünstigten Familien ist aber zu hoch angesetzt und führt zynischerweise zu dem oben genannten Überschuß der Nahrungsmittelspeicher<sup>18</sup>.

### (3) PIL als Mittel zur sozialen Gerechtigkeit

In der indischen Literatur wird häufig die Einführung der PIL als Element des Sozialstaatsprinzips angesehen<sup>19</sup>. Das richterrechtlich entwickelte Institut der PIL beinhaltet jedoch *per se* noch kein sozialstaatliches Programm.

**"Social Action Litigation"**: PIL sollte vor allem benachteiligten Bevölkerungsschichten zugute kommen. Tatsächlich war die PIL dann auch anfangs ein Instrument für sozial denkende und agierende Menschen, unterprivilegierten Gruppierungen zu sozialer Gerechtigkeit zu verhelfen. Häufig ging es um die Zahlung von Mindestlöhnen oder die Befreiung aus einem versklavten Arbeitsverhältnis.

### (4) Reservierung als Mittel der Integration

Häufig wird die Reservierungspolitik kritisiert, bei der bis zu ca. 50% der Studienplätze für die SEBC oder SC / ST blockiert werden, so daß Studenten aus den privilegierten Schichten trotz besserer Noten nicht oder jedenfalls nicht sofort studieren können. Genauso verhält es sich mit anderen Armutsbekämpfungsprogrammen ("Social Justice does not demand pampering the poor."). Soziale Gerechtigkeit bedeutet dieser Ansicht nach, daß die Rechte der Etablierten unter keinen Umständen angetastet werden dürfen. Darin kommt die Haltung des *suum cuique*

<sup>17</sup> Zingel in: Draguhn 99, S.220; Patnaik in: Frontline v. 03.03.2000, S.13.

<sup>18</sup> ausführlich zu dieser Problematik, Madhura Swaminathan, *A Demolition Job* in: Frontline v. 31.03.2000, S.98-100.

<sup>19</sup> Bhattacharjee in: IBR 84, 269 (281); Katju in: IBR 92 (III), 17 (28); Chakrabarti in: CILQ 98, 173 (179).

*tribuendi* zum Ausdruck<sup>20</sup>, die nicht in Betracht zieht, daß Grundrechte als Verbürgung für alle Staatsbürger nur dann von Bedeutung sind, wenn sie auch für die Unterprivilegierten erreichbar sind.

**Rawls:** Schaffung des „umfangreichsten Gesamtsystem gleicher Grundfreiheiten“. Vorteile anderer Bevölkerungsteile sollen durch die Bevorzugung der Benachteiligten mittels Reservierung von Ausbildungsplätzen oder Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst und Armutsbekämpfungsprogrammen ausgeglichen werden.

#### *(5) Armutsbekämpfungsprogramme*

Unter den Maßnahmen zur Förderung der Integration der Bevölkerung als Ausdruck sozialstaatlicher Politik befinden sich das Verbot der Unberührbarkeit, die von Verfassungen wegen verankert ist. Das bedeutet nicht, daß das Verbot allenthalben beachtet würde. Begleitend gibt es zahlreiche Maßnahmen zur Förderung der benachteiligten Gruppen Indiens.

Für Armutsbekämpfungsprogramme wurde jüngst jedoch eine Finanzierungslücke von umgerechnet ca. DM 35 Milliarden errechnet.

Die wesentlichen Armutsbekämpfungsprogramme der indischen Regierung lassen sich unter der folgenden Kategorien auführen<sup>21</sup>:

- Programme der positiven Diskriminierung für untere Kasten / Kastenlose im Bildungswesen und öffentlichen Dienst
- subventionierte Abgabe von Grundnahrungsmitteln im Rahmen des staatlichen Nahrungsmittelabgabensystems (PDS)
- Beschäftigungsprogramme
- Programme zur Förderung von einkommensschaffenden Projekten wie
  - Integrated Rural Development Programme (IRDP)
  - Development of Women and Children in Rural Areas (DWCRA)
  - Training of Rural Youth for Self-Employment (TRYSEM)
- Programme zur sozialen Absicherung wie minimale Alters- und Unfallversicherung und Schulspeisung
- Infrastrukturprogramme wie das Wohnungsbauprogramm oder das Programm zur Bewässerung und Trinkwasserversorgung
- spezifische Kreditprogramme für arme Bevölkerungsgruppen von staatlichen Entwicklungsbanken und -behörden

Wie bereits angedeutet ist der Erfolg dieser sozialstaatlichen Maßnahmen begrenzt. Der mäßige Erfolg ist nicht nur durch das Ausmaß der Armut bedingt, sondern auch durch eine Reihe weiterer Faktoren:

- Ø Zielgruppe wird nicht erreicht, weil es an einer sachgerechten Identifizierung und Registrierung der Bedürftigen durch den Verwaltungsapparat mangelt
- Ø Programme nicht an den Bedürfnissen der Zielgruppe ausgerichtet

Der bürokratische Aufwand zur Umsetzung der Programme ist immens, weil meistens zu viele Institutionen mit der Implementierung beauftragt sind. Schließlich kommt Mißbrauch und Korruption hinzu. *Rajiv Gandhi* sagte einmal, daß Rs.7,- aufgewendet werden müssen,

<sup>20</sup> Raina in: CILQ 93, 267 (280): "Justice demands being 'just and fair' to all individuals in the society so that everyone may get what is due to him. (...) Social Justice as outlined in Part IV ... is our guiding star. (...) But in our enthusiasm to promote social justice we should not ignore or overlook fundamental rights..."

<sup>21</sup> Rürup in: Draguhn, S.258.

damit eine Rupie die Zielgruppe erreicht. Der Rest versinke im Verwaltungsapparat und durch Korruption. Diese Einschätzung wird von einer Studie der Weltbank von 1997 bestätigt<sup>22</sup>.

Letztlich fehlt es an einer umfassenden Information der betroffenen Bevölkerung über die ihnen zustehenden Programme.

Die Auswirkungen der weiter stetig steigenden Bevölkerungszahl darf nicht unterschätzt werden, weil sie zu einem nicht unerheblichen Teil etwaige Fortschritte egalisiert.

#### (6) Soziale Sicherheit

Die Frage nach sozialer Sicherheit in Indien scheint vergleichsweise leicht beantwortbar zu sein, einfach weil soziale Sicherungssysteme nur sehr rudimentär ausgebildet sind.

Die für „Entwicklungsländer“ favorisierte, weit gefaßte Begriffsbestimmung von „sozialer Sicherheit“ bezieht sich auf zwei zentrale Aspekte:

1. Allgemeine Verbesserung der Lebensverhältnisse, in deren Rahmen zumindest das physische Existenzminimum gesichert ist und ein Schutz vor akuten Krisen und Notlagen besteht.
2. Schutz vor existenzgefährdenden Lebensrisiken wie z.B. Krankheit, Invalidität, Arbeitsunfall etc., die nicht durch die betroffenen Personen selbst überwunden werden können<sup>23</sup>.

Allgemeiner gefaßt bedeutet soziale Sicherheit **Schutz** vor Verschlechterung der Lebensverhältnisse und **Förderung oder Verbesserung** der teilweise seit Jahrtausenden überkommenen Lebensverhältnisse<sup>24</sup>.

Diese Aspekte haben unter den Auswirkungen der Strukturreform von 1991 (*Structural Adjustment Programme* = SAP) zur Förderung marktwirtschaftlicher Prozesse an Relevanz gewonnen. Die Tendenz zur Zunahme ökonomischer Unsicherheit wurde dadurch verstärkt, daß die Bedeutung marktmäßiger und über Geld bzw. monetäre Einkommen vermittelter Beziehungen gestiegen ist. Die Reformen der SAP führten einerseits zu einer Senkung der Inflation auf unter 10% und zu höheren Wachstumsraten in Landwirtschaft und Industrie. Sie ließen aber die Preise für Grundnahrungsmittel um 50% steigen<sup>25</sup>. Dadurch erhöhte sich der Zwang zur Absicherung des Existenzminimums durch Geldeinkommen. Der erhoffte „trickle down effect“<sup>26</sup> ist bisher ausgeblieben, da das SAP vor allem auf den formellen Wirtschaftssektor bezogen ist, in dem die kapitalintensiven Investitionen kaum neue Arbeitsplätze schaffen, sondern viele Arbeitsplätze vernichten. Dadurch wird der informelle Sektor mit Landwirtschaft und Kleinindustrie zum Auffangbecken für Arbeitsuchende.

Die so insgesamt noch erhöhten Auswirkungen sozialer Risiken durch geringe oder unregelmäßige Geldeinkommen können durch persönliche Unglücksfälle (Mißernte, Krankheit etc.) und / oder traditionelle Verpflichtungen (Hochzeit, Einäscherung / Begräbnis) zusätzlich

<sup>22</sup> Rürup in: Draguhn, S.259.

<sup>23</sup> Kruse in: Draguhn, S.267; FES, S.61; Drèze und Sen in: Social Security, S.3 f.

<sup>24</sup> Drèze und Sen in: Social Security, S.3 f., der Schutzfaktor gewinnt überragende Bedeutung bei der Bekämpfung von Dürrekatastrophen oder plötzlichen wirtschaftlichen Krisen; den Förderungsfaktor der sozialen Sicherheit bezeichnen Drèze und Sen als ehrgeiziger, da er tief verwurzelte Sitten und Umstände ausmerzen will.

<sup>25</sup> Martin/FES, S.237. Der Preisanstieg bei den Konsumgütern lag bei 30-40%.

<sup>26</sup> Die „Trickle Down“ Theorie (Durchsickertheorie) nimmt an, daß die durch Kapitaltransfers (öffentliche Hilfe, Direktinvestitionen) in die Entwicklungsländer ausgelösten Wachstumsprozesse (Steigerung der Pro-Kopf Einkommens) durchsickern und somit nicht nur den Lebensstandard der sozialen Elite erhöhen, sondern auch die Lebensverhältnisse der Masse der Bevölkerung verbessern, Nohlen, Stickwort „Trickle-down-Theorie“, S.677.

forciert werden. Dies wurde einmal mehr bei den Mißernten des Jahres 1998 evident, als sich viele Kleinbauern nach ihrem finanziellen Ruin das Leben nahmen. Vor allem die arme Bevölkerungsschicht<sup>27</sup> verfügt nicht über die Ressourcen, um ausreichend hohe oder stabile Einkommen zu erzielen, die eine soziale Sicherung bewirken könnten.

Abgesichert sind hauptsächlich die Beschäftigten im **formellen Arbeitssektor**. Es handelt sich entweder um staatliche Angestellte oder Beamte, denen sogar eine Rente nach deutschem Verständnis zusteht, oder offiziell beschäftigte Arbeitnehmer. **Nur 7 Millionen Erwerbstätige** haben diesen Status. Rechnet man deren **mitversicherten Angehörigen** hinzu, werden immerhin **27 Millionen Menschen** durch ein formelles Versicherungssystem erreicht. Dies ist immer noch eine verschwindende Minderheit im Vergleich zu den übrigen Erwerbstätigen, die lediglich durch die **traditionellen und informellen Systeme** abgesichert sind. Dazu gehören **Arbeitslose, unzählige Tagelöhner, Saisonarbeiter und Kleinbauern**. Hierunter sind **Frauen am meisten gefährdet**, weil sie vielfachen Diskriminierungen ausgesetzt sind und daher den geringsten Zugriff auf formelle, informelle oder traditionelle Sicherungssysteme haben, so daß man auch von der „Feminisierung der Armut“ spricht<sup>28</sup>.

Soziale Sicherheit wird auch durch zwei Entwicklungen gefährdet:

- Ø gestiegenes Risiko auf dem Arbeitsmarkt
- Ø ein anderer vor allem im informellen Sektor die Auflösung bisheriger sozialer Schutzsysteme. Wegen der Destabilisierung der Lebensverhältnisse verlieren die traditionellen Systeme (Großfamilie, Dorfgemeinschaft) allmählich ihre Funktionsweise.

Das so entstandene Vakuum konnte der indische Staat bisher noch in keiner Weise ausfüllen. Indikatoren für diesen Zustand sind die anhaltend hohe und insbesondere die verdeckte Arbeitslosigkeit oder auch Unterbeschäftigung, die damit einhergehende Armut und die geringe Reichweite staatlicher Maßnahmen.

Zwar gibt es eine umfassende, auf den formalisierten Teil der Wirtschaft bezogene Sozialgesetzgebung. Auch dem informellen Sektor steht ein Arsenal an Sozial- und Armutsbekämpfungsprogrammen zur Verfügung. Letztere sind jedoch bisher zumeist erfolglos geblieben.

Gründe für die äußerst schwierige Realisierbarkeit formeller Sicherheitssysteme, vor allem beitragsgebundener Systeme, liegen in den finanziellen und administrativen Restriktionen, denen sich die indische Regierung gegenübergestellt sieht. So verfügt nur ein Bruchteil der arbeitenden Bevölkerung über ein formelles Arbeitsverhältnis, in dessen Rahmen regelmäßige Beiträge an Sozialversicherungen abgeführt werden könnten<sup>29</sup>.

Die Massenarmut läßt nur einen geringen bis gar keinen Spielraum für eine individuelle Daseinsfürsorge.

---

<sup>27</sup> mindestens jeder Dritte wird in Indien als „arm“ eingeschätzt. Die Zahlen gehen je nach der Definition der Armutskriterien auseinander und variieren zwischen 36% (gemäß der Planning Commission der indischen Regierung [1996]) und 61,5% nach dem Capability Poverty Measure des Human Development Report von 1997. Selbst die niedrigste Quote entspricht in absoluten Zahlen der Einwohnerschaft der EU; vgl. dazu den Artikel von *Luise Rürup*, Armut in Indien in: Draguhn, S.236 ff. sowie den Aufsatz von *Beate Martin*, Linking informal and formal security in India in: FES, S.237 ff., danach leben 350 Millionen Menschen in Armut, 270 Millionen davon auf dem Land. Indien rangiert in der Rangliste aller Staaten auf dem 134. Platz (1995).

<sup>28</sup> Kruse in: Draguhn, S.271; Martin/FES, S.239. Lediglich etwa 10% aller Erwerbstätigen ist im formellen Sektor angestellt. Davon stellen Frauen wiederum nur 6%. Ca. 70% der Erwerbstätigen im informellen Sektor sind Landarbeiter, Martin/FES, S.237 f.

<sup>29</sup> Seit 1948 gibt es einen Schritt in Richtung Alterssicherung, der seit 1952 auf alle Arbeitnehmer ausgedehnt wurde. Danach zahlen alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber Beiträge in einen Fonds ein (Provident Fund). Nach dem Ausscheiden aus dem Arbeitsleben erhält der Arbeitnehmer sein für ihn angespartes Guthaben.

Da die zentralstaatlich eingeführten Sozialprogramme kaum Früchte tragen, wäre es angebracht, solche Programme auf lokale und kommunale Ebenen zu verlagern. Im Rahmen der Stärkung der Panchayats müßte aber auch eine gewisse Finanzhoheit gewährt werden, die aber die Bundesstaaten nicht gerne aus der Hand geben. Ein dezentralisiertes Sozialsystem könnte außerdem besser den regionalen Disparitäten Indiens begegnen.

Ein universales Sozialsystem ausschließlich auf der Basis formeller, traditioneller oder informeller Sicherungsformen kann im indischen Kontext weder wünschenswert sein, noch wäre es realisierbar. Angestrebt werden müßte eine sinnvolle Verknüpfung von staatlichen und nicht-staatlichen bzw. privaten Systemen an im Sinne einer schrittweisen Ausdehnung formeller Systeme in dem Maße, wie die Industrialisierung voranschreitet und traditionelle Sicherungssysteme aufbricht. Der Erhalt traditioneller Systeme wäre wünschenswert, damit die Selbsthilfekapazität nicht geschwächt wird<sup>30</sup>.

➔ Bekämpfung der Armut ist zentrales Element der indischen Sozialpolitik

Vorrangig ist dabei die Grundsicherung und sozialer Schutz vor existenzbedrohenden Lebensrisiken.

Um Budgetrestriktionen auf dem Gebiet sozialer Sicherung abzubauen, ist sicherlich ein wirtschaftliches Wachstum wichtig. Es muß aber mit einer positiven Beschäftigungspolitik gekoppelt sein.

Auf keinen Fall sollte der Staat darauf vertrauen – so *Jean Drèze* und *Amartya Sen* –, daß soziale Sicherheit allein durch das wirtschaftliche Wachstum „mitwachsen“ werde, wie oft fälschlicherweise und vereinfachend von industrialisierten Ländern angenommen wird<sup>31</sup>. Sie treten wie *Patnaik* eher für einen Kaufkrafttransfer und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Fragen der Ernährungssicherung ein, statt auf bürokratisch-träge Verteilungsmaßnahmen des Staates zu setzen.

Was die Verbesserung der Lebensverhältnisse angeht, unterscheiden *Drèze* und *Sen* zwischen der ‘growth-mediated security’ (**wachstumsorientierte soziale Sicherheit**) und ‘support-led security’ (**staatlich gestützte soziale Sicherheit**)<sup>32</sup>. Wachstumsvermittelte soziale Sicherheit ist durch umsichtigen Einsatz die Wachstumsüberschüssen für soziale Ziele geprägt. Beim Konzept der staatlich gestützten sozialen Sicherheit wird dagegen nicht erst auf ein Wachstum gewartet. Hier setzt der Staat sozialstaatliche Maßnahmen voraussetzungslos um, wobei die Chancen eines Wirtschaftswachstums aber nicht aus den Augen verloren werden dürfen und mit sozialstaatlichen Maßnahmen zu kombinieren sind.

Generell warnen beide davor, jeweils nur auf die Kräfte und positiven Auswirkungen des Marktes zu setzen oder nur auf die administrativen Möglichkeiten des Staates zu vertrauen.

Ausschlaggebend und wichtiger als die Frage finanzieller Ressourcen sind politischer Wille bei den Entscheidungsträgern<sup>33</sup> und die Ausübung politischen Drucks durch die Öffentlichkeit, Presse und Nichtregierungsorganisationen. Daneben ist auch ein Engagement nichtstaatlicher Organisationen in Abstimmung mit den staatlichen Stellen vonnöten<sup>34</sup>. Sonst verkommen sozialstaatliche Absichtserklärungen zu reinen Lippenbekenntnissen, die altertümlichem kultischen Handeln entsprechen: beide können soziale Gerechtigkeit nicht herbeiführen.

<sup>30</sup> Kruse in: Draguhn, S.277.

<sup>31</sup> Drèze und Sen in: Social Security, S.31.

<sup>32</sup> Drèze und Sen in: Social Security, S.22-28.

<sup>33</sup> vgl. dazu ausführlich FES, S.73 ff., 85 ff., 94: Als Beispiel wird Kerala angeführt, wo trotz eines relativ niedrigen Pro-Kopf-Einkommens ein großes Maß an sozialer Sicherheit besteht. Dazu gehören eine Altersrente und Sozialprogramme für Arbeiter im formellen wie im informellen Sektor.

<sup>34</sup> Drèze und Sen in: Social Security, S.28 f.

**Indien hat lange Zeit auf die wachstumsvermittelte soziale Sicherheit vertraut,** wobei durch die Landreformen Elemente einer staatlich gestützten Sozialpolitik hinzugefügt worden sind. Letztere waren aber nicht erfolgreich. Das alleinige Vertrauen auf ein Wirtschaftswachstums führte fast ausschließlich in kleineren Staaten (Singapore, Hong Kong, Kuwait, Südkorea) zu Erfolgen. Staatlich gesteuerte Sozialprogramme hingegen zeigten in Ländern wie China, Kuba und Chile positive Effekte<sup>35</sup>.

Aus dem 9.Fünfjahresplan Indiens lassen sich Ansätze zu einem Strategiewechsel in die Richtung erkennen, daß direkte staatliche Förderung die soziale Sicherheit erhöhen soll. Sozialstaatliche Verbesserungen werden nun nicht mehr nur als ein Anhängsel wirtschaftlichen Wachstums verstanden.

Sozialstaatliche Fürsorge in Indien, vor allem für die ärmsten der Armen, steckt noch in den Kinderschuhen. Es gibt viele Ansätze zu sozialstaatlicher Politik, die aber häufig genug den politischen Willen zu Verbesserung und darüber hinaus die Durchsetzung des politisch Gewollten vermissen lassen.

Jedes sozialpolitische Konzept muß mit Blick darauf modifiziert werden, daß Indien das Land der Welt ist, in dem die meisten armen Menschen der Welt leben. Sozialstaatlichkeit muß hier bedeuten: Bekämpfung der Armut, Sicherung der Ernährung, Ausbau eines Systems formeller sozialer Sicherheit unter Einbeziehung der traditionellen und informellen Sicherungssysteme, Schutz vor existenzgefährdenden Lebensrisiken und Verbesserung der allgemeinen Lebensqualität.

Fragen der sozialen Gerechtigkeit kommen erst zum Tragen – wie *Kruse* richtig erkennt<sup>36</sup> –, wenn ein Grundmaß an Absicherung erreicht ist. Gesellschaftliche Integrationsprozesse laufen parallel zur sozialen Sicherung. Integrationsprogramme selbst sind Maßnahmen der Armutsbekämpfung, etwa durch Schaffung von Möglichkeiten zur Teilhabe an Bildung und staatlicher Verwaltung für benachteiligte Bevölkerungsteile.

## ***Ergebnis***

Das Sozialstaatsprinzip ist die zentrale Staatszielbestimmung in Indien wie in Deutschland. Während das Grundgesetz dieses Anliegen in dem Beiwort „sozial“ ausdrückt, stellt die indische Verfassung einen ganzen Katalog von Verfassungsdirektiven zur Verfügung. Soziale Sicherheit als permanent anzustrebendes Staatsziel soll eine gerechte Sozialordnung und soziale Sicherheit im Sinne einer freien Entfaltungsmöglichkeit für jeden Einzelnen befördern.

Das beinhaltet eine Option für die Armen.

Demnach hilft der Sozialstaat Benachteiligten und versucht, Teilhabe an den wirtschaftlichen Gütern nach dem Grundsatz der Gerechtigkeit zu schaffen und ein menschenwürdiges Dasein für jedermann zu gewährleisten. Das macht eine Balance zwischen Individualrechten und sozialer Kontrolle erforderlich.

Die rein formal gewährte Gleichheit aller vermag *per se* keine soziale Gerechtigkeit herzustellen und den Grundrechten einen Sinn für die benachteiligten Teile der Bevölkerung zu verleihen.

In Indien wird Sozialstaatlichkeit vornehmlich auf die Armen und unterprivilegierten Schichten ausgerichtet.

*Nehru* setzte die Wirtschaftspolitik des Landes als Mittel zur Verringerung sozialer Spannungen in der Gesellschaft ein. *Nehru* erhoffte sich von einer wachstumsorientierten

<sup>35</sup> Drèze und Sen in: Social Security, S.23.

<sup>36</sup> Kruse in: Draguhn, S.277. Damit gibt eine gewisse Parallele zu den Grundrechten, die auch erst an Bedeutung erlangen, nachdem man sich den in den Staatszielbestimmungen genannten Zielen annähert.

Wirtschaftspolitik positive Effekte für die arme ländliche Bevölkerung. Dieser blieb aber aus. Wie *Myrdal* aufzeigt, wurde in der indischen Sozialpolitik zu wenig die Notwendigkeit einer gesellschaftlichen Steuerung sozialer Folgen von Wirtschaftswachstum beachtet, wie dies in den industrialisierten Ländern des Westens geschehen war. Die wirtschaftliche Entwicklung sollte automatisch sozialen Wandel zur Folge haben. Ein Automatismus ist schon deshalb nicht anzunehmen, weil privilegierte Bevölkerungsgruppen in aller Regel Eingriffe in wohlerworbene Rechte nicht ohne Weiteres hinnehmen.

Die PIL wird teils als Mittel zur Schaffung sozialer Gerechtigkeit angesehen. Dieses Rechtsinstitut kann jedoch eine gerechte Sozialordnung auf breiter Basis nicht gewährleisten, weil sie höchstens punktuell in Einzelfällen wirkt. Generell stehen einfache Arbeiter weiterhin schutzlos da, vor allem weil die Gewerkschaften schwach geblieben sind.

Auch die Reservierungspolitik wird als Mittel zur Durchsetzung sozialer Gerechtigkeit angesehen. Die positive Diskriminierung Benachteiligter kann gewisse soziale Verbesserungen bewirken. Dem steht eine gleichzeitige Betonung der Standesunterschiede und eine Nivellierung der Bildungspolitik gegenüber. Dies ist aber um der Integration willen zu akzeptieren. Zahlreiche Programme zur Armutsbekämpfung sollen vor allem der Dorfbevölkerung auf dem Weg zu mehr Selbstversorgung helfen. Sie scheitern aber immer wieder an der mangelnden Ausrichtung auf die konkreten Bedürfnisse dieser Menschen. Der politische Wille zur Überwindung der Mißstände spielt eine nicht zu unterschätzende Rolle. Die Schöpfer der indischen Fünfjahresprogramme haben von Beginn an die Notwendigkeit sozialen Wandels unterstrichen, was aber bis in die 70er Jahre selten zu konkreten Verbesserungsvorschlägen führte. Der 9. Fünfjahresplan beinhaltet spezielle Maßnahmen zur Armutsbekämpfung und greift damit die Anregung vieler Wissenschaftler wie *Myrdal*, *Drèze* und *Sen* auf, unmittelbar sozialstaatlich in die Entwicklung der Gesellschaft einzugreifen. Soziale Sicherheit muß im indischen Kontext vor allem als Schutz vor lebensbedrohenden Risiken und Verbesserung der überkommenen Lebensverhältnisse definiert werden. Der Akzent muß in dem Land der Welt mit der größten Anzahl Armer sicherlich auf dem Schutz existenzbedrohenden Risiken liegen.

Ein *trickle-down*-Effekt wirtschaftlichen Wachstums ist auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit ausgeblieben. Als Alternative zur ausgebliebenen wachstumsvermittelten Sicherheit schlagen *Drèze* und *Sen* im indischen Kontext einen Kurs der staatlich gestützten Sicherheit vor. Sozialpolitik in Indien muß am unteren Segment der Lebenssicherung ansetzen.