

Debi S. Saini

Social Security Law in India

Kluwer Law International, Alphen a.d.R. 2011, 313 S., ISBN 9041136452 (130 US-Dollar)

und

Emilio Morgado-Vaenzuela / Hugo Cifuentes-Lillo

Social Security Law in Chile

Kluwer Law International, Alphen a.d.R. 2011, 290 S., ISBN 9041133933 (115 US-Dollar)

Die indische Sozialrechtsordnung zählt angesichts der föderalen Struktur und der vielen, teilweise sich überschneidenden Programme zu den wohl komplexesten Sicherungssystemen weltweit. Zugleich ist kaum ein anderes Sozialrechtssystem mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert. Denn trotz des rasanten wirtschaftlichen Aufstiegs Indiens gerade in den vergangenen zwanzig Jahren ist die Zahl der Menschen, die unterhalb der Armutsgrenze leben und auf die unterschiedlichsten Formen der sozialen Sicherung angewiesen sind, weiterhin bedrückend groß. In dem jüngst vom UNDP erneut aktualisierten *Human Development Index* (2013) nimmt Indien den für ein Schwellenland wenig schmeichelhaften Rang 136 unter insgesamt 185 Nationen ein; der vom *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) erstellte *Global Hunger Index* (GHI 2012) listet das Land unter denjenigen Staaten auf, in denen die Hungerproblematik nach wie vor als „alarmierend“ eingestuft wird. In jüngster Zeit haben einige von der indischen Regierung aufgelegte Sozialrechtsreformen auch über die Grenzen des Subkontinents hinaus große Aufmerksamkeit auf sich gezogen – allen voran der 2005 verabschiedete *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act*, auf dessen Grundlage allen Haushalten in den ländlichen Gebieten Indiens jährlich mindestens 100 Tage bezahlter Arbeit staatlich garantiert werden¹. Über dieses ebenso wie über die vielfältigen anderen Programme sozialer Sicherung, die das heutige Sozialrechtssystem Indiens prägen, informiert ausführlich der in der *International Encyclopedia of Laws (Social Security Law)* erschienene Band „Social Security Law in India“ von *Debi S. Saini*.

Das Buch ist in 13 Abschnitte unterteilt. Nach einer Einführung, in welcher der sozio-ökonomische und geschichtliche Hintergrund sowie die wesentlichen sozialrechtlichen Rechtsquellen vorgestellt werden, gibt *Saini* zunächst einen Überblick über den institutionellen Rahmen und die Finanzierung der sozialen Sicherung in Indien. Im Vordergrund stehen dabei drei zentrale Institutionen: Zum einen die *Employees' State Insurance Corporation* sowie die *Employees' Provident Fund Organization* – zwei Einrichtungen, die für die soziale Absicherung der Beschäftigten in Fabriken und größeren Betrieben zuständig sind –. Zum anderen die *Labour Welfare Organization*, deren Klientel vor allem aus Angehörigen der nicht-organisierten Arbeiterschaft besteht und für die sowohl auf Zentral- als auch Bundesstaatsebene in bestimmten Wirtschaftssektoren sog. *Labour Welfare Funds* eingerichtet worden sind. Während es sich in den beiden erstgenannten Fällen um rechtlich eigenständige, vom Staat unabhängige Sozialversicherungsinstitutionen handelt, die allerdings unter der

1 Siehe hierzu auch den Beitrag von *Kothari* in diesem Heft.

Aufsicht des Arbeitsministeriums stehen, ist die *Labour Welfare Organization* Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung. Die Finanzierung der *Employees' State Insurance* und – jedenfalls in den Grundzügen – auch der aus Mitteln des *Employees' Provident Fund* bestrittenen diversen Alterssicherungssysteme erfolgt durch Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie durch staatliche Zuschüsse; die *Labour Welfare Funds* hingegen werden überwiegend durch branchenspezifische Verbrauchssteuern gespeist.

In den folgenden Abschnitten werden sodann die einzelnen Zweige der sozialen Sicherung erläutert. In dem der Gesundheitsversorgung gewidmeten dritten Teil des Buches werden nach einigen einführenden Bemerkungen zur allgemeinen Struktur des Gesundheitssystems zunächst die zentralen Regelungen der Krankenversicherung auf der Grundlage des *Employees' State Insurance Act* erklärt, bevor im Anschluss daran das vornehmlich für die ärmeren Bevölkerungsschichten im Jahr 2008 eingerichtete, staatlich finanzierte Gesundheitsprogramm *Rashtriya Swasthya Bima Yojana* (RSBY) dargestellt wird – ein Projekt, das übrigens auch im Rahmen des Deutsch-Indischen Programms Soziale Sicherung von der GIZ unterstützt wird.² Im Zentrum des Kapitels über die Alterssicherung stehen die auf der Grundlage des *Employees' Provident Fund Act* für die Industriearbeiter und Beschäftigten größerer Betriebe vorgesehenen Rentenleistungen; auf das für die Staatsbediensteten (mit Ausnahme der Angehörigen der Armee) obligatorische, aber auch für die übrige Bevölkerung geöffnete *New Pension Scheme*³ geht Saini in seiner Darstellung der indischen Alterssicherung leider nicht ein. Weitere Abschnitte des Buches behandeln Familienleistungen, die Unfall- und Arbeitslosenversicherung sowie die verschiedenen Grundsicherungs-, Arbeitsbeschaffungs- und Ernährungssicherungsprogramme, die vor allem für die im informellen Sektor tätige Bevölkerung neben der Gesundheitsversorgung über das RSBY-Programm die zentralen Formen der sozialen Sicherung darstellen. In zwei Kapiteln befasst sich der Autor zudem mit Fragen der administrativen Umsetzung der Sicherungsprogramme und ihrer gerichtlichen Durchsetzung durch die jeweiligen Anspruchsinhaber.

Das ebenfalls in der Reihe *International Encyclopedia of Laws (Social Security Law)* erschienene Buch „Social Security Law in Chile“ von *Emilio Morgado-Vaenzuela* und *Hugo Cifuentes-Lillo* folgt einem ähnlichen Aufbauschema wie das Buch von Saini. In einer knapp 70-seitigen Einführung werden die geschichtliche Entwicklung und zentralen Charakteristika des chilenischen Sozialrechtssystems im Überblick vorgestellt. Sodann werden ausführlich die einzelnen Institutionen und Teilbereiche der sozialen Sicherung, die Finanzierungsmodalitäten und auch Fragen der gerichtlichen Durchsetzung behandelt. Einen bemerkenswerten Unterschied zu seinem indischen Pendant weist das Buch allerdings hinsichtlich der Gewichtung der einzelnen Sicherungszweige auf, wird doch die Alterssicherung hier deutlich ausführlicher als die anderen Bereiche der sozialen Sicherung behandelt. Dies verwundert insofern nicht, als das chilenische Pensionssystem in jüngerer Zeit Gegenstand zweier wichtiger, auch international viel beachteter Reformen gewesen ist: 1981 war unter der Regierung *Pinochet* das bis dahin umlagefinanzierte Rentensystem auf das Kapitaldeckungsverfahren umgestellt und nahezu vollständig privatisiert worden; Ausnahmen bestanden lediglich für die

2 <http://www.giz.de/de/weltweit/15859.html>.

3 Vgl. *Kim* u.a., Implementing an Inclusive and Equitable Pension Reform, 2012.

mit einem eigenen Sicherungssystem ausgestatteten Armeeeingehörenden sowie für diejenigen Arbeiter, die bereits in das alte System eingezahlt hatten und daher ein Wahlrecht hatten, in diesem System zu bleiben oder in das neue System zu wechseln. Vor dem Hintergrund hoher Kostenbelastungen, die nicht nur die organisatorische Umstellung, sondern in der Folgezeit auch die Verwaltung der individuellen Beitragskonten mit sich gebracht hatte, nicht zuletzt aber auch aufgrund der nur mäßigen Akzeptanz in der Bevölkerung, ist das Rentensystem unter der Regierung *Bachelet* im Jahr 2008 erneut umfassend reformiert worden. Zwar ist es – von einigen Anpassungen in der Administration der Konten abgesehen – bei der grundsätzlich privatwirtschaftlichen Organisationsstruktur geblieben, jedoch wurde zusätzlich ein steuerfinanziertes Alterssicherungssegment (*Sistema de Pensiones Solidarias*, SPS) als sog. „solidarische Säule“ eingeführt. *Morgado-Vaenzuela* und *Cifuentes-Lillo* haben sich in ihrem Buch eingehend sowohl mit den institutionellen Voraussetzungen, die von den mit der Verwaltung der Rentenfonds betrauten privaten Verwaltungsgesellschaften (*Administradoras de Fondos de Pensiones*, AFP) zu erfüllen sind, als auch mit den Details der Finanzierung der einzelnen Rentenarten sowie den Voraussetzungen des Leistungsbezugs befasst. In einem Anhang wird zudem die neu eingeführte und vor allem für die ärmeren Bevölkerungsschichten wichtige „solidarische Säule“ erörtert; es erschließt sich allerdings nicht, warum dieser – gerade mit Blick auf die allgemeine lateinamerikanische Reformdebatte ausgesprochen informative – Abschnitt nicht in den Gesamttext integriert worden ist.

Beide hier vorgestellten Bücher sind vor allem an diejenigen Leser gerichtet, die sich einen ersten Überblick über die Details der verschiedenen sozialrechtlichen Teilregime in den betreffenden Ländern verschaffen wollen. Eine tiefere wissenschaftliche Auseinandersetzung mit einzelnen Fragen des Sozialrechts erfolgt nicht, ist aber offenbar auch nicht das Anliegen dieser Reihe; immerhin enthalten beide Werke eine kleinere Auswahlbibliographie, die dem Leser die weitere Recherche erleichtert. Und zumindest *Saini* geht an vielen Stellen seines Buches auch über eine bloß zusammenfassende Darstellung der sozialrechtlichen Teilrechtsordnungen hinaus, werden hier doch die besonderen sozial- und rechtspolitischen Schwierigkeiten, die die Regierung Indiens beim weiteren Ausbau der sozialen Sicherheit in den einzelnen Sektoren zu meistern hat, keineswegs verschwiegen. Der von *Morgado-Vaenzuela* und *Cifuentes-Lillo* vorgelegte Band bleibt in dieser Hinsicht hingegen gegenüber dem Vergleichswerk zu Indien deutlich zurück – immerhin versorgen die Autoren zwar den Leser im Einleitungskapitel mit einer Fülle an statistischem Material, doch im übrigen reichen die in den einzelnen Abschnitten des Buches präsentierten Informationen selten über die bloße Gesetzeswiedergabe und einige Daten zur rechtlichen Entwicklung hinaus. Angesichts der wenigen Werke in englischer Sprache zum chilenischen Sozialrecht wird man jedoch auch dieses Buch durchaus als einen Gewinn für die Rechtsvergleichung im Bereich der sozialen Sicherung betrachten dürfen.

Markus Kaltenborn, Bochum