



Altern in Indien: Die Familie und der Staat als Überlebenshilfe

SILVIA POPP
mail.silviapopp@gmail.com

Einführung

Vorwiegend in Industrienationen, allen voran Deutschland, Italien und Japan, finden bisher nicht gekannte Alterungsprozesse statt, die auf lange Sicht mit einer Schrumpfung der Bevölkerung einhergehen. Diese, das weitere Schicksal der betroffenen Völker wesentlich mitbestimmende demografische Transformation, finden dort auch zunehmend politische Beachtung. Es wird allerdings oft übersehen, dass auch viele Schwellenländer vor beträchtlichen demografischen Veränderungen in Bezug auf die Alterung ihrer Gesellschaften stehen. Diese Länder werden in der politischen Diskussion bislang vereinfachend mit dem Thema Überbevölkerung verbunden, weshalb es vielfach Verblüffung auslöst, dass sich mittlerweile auch Schwellenländer mit der Frage nach einer Überalterung ihrer Gesellschaften befassen müssen.

Die demografischen Entwicklungen bringen in den Schwellenländern gravierende Folgen für die Altersversorgung der Bevölkerung mit sich, worauf deren ohnehin meist schwach ausgeprägten sozialen Sicherungssysteme nicht annähernd vorbereitet sind. Indien ist ein Beispiel für solche Entwicklungen, die aller Voraussicht nach mit einer Verschärfung der Altersarmut einhergehen werden. Der gegenwärtig vorherrschende große Anteil an jungen Menschen im erwerbsfähigen Alter, dem man als demografischen Bonus bezeichnet, weil er die Chance auf einen wirtschaftlichen Schub beinhaltet, droht ungenutzt zu verstreichen. Wenn es nicht gelingt, die Bonus-Jahre zu einer Stärkung der regulären Einkünfte und zum Aufbau einer tragfähigen Altersversorgung zu nutzen, droht absehbar ein massiver „demografischer Malus“, sobald die starken Jahrgänge der heute jungen Bevölkerung in



wenigen Jahrzehnten als alte Menschen auf eine überforderte Altersversorgung treffen.

Während heute etwas mehr als 110 Millionen Menschen im Alter von über 60 Jahren in Indien leben, werden es im Jahr 2050 nahezu 300 Millionen sein. Dies entspricht einem Anstieg von neun auf über 18 Prozent der Gesamtbevölkerung. Die Lebenserwartung bei Geburt wird im gleichen Zeitraum von 67 auf mehr als 73 Jahre ansteigen, 1950 lag sie noch unter 40 Jahren.¹ Während es beispielsweise in Frankreich ab Mitte des 19. Jahrhunderts noch mehr als 100 Jahre dauerte, bis sich der Anteil der über 65-Jährigen von sieben auf 14 Prozent verdoppelte, geschieht dies in vielen Schwellenländern derzeit innerhalb von nur 30 Jahren (UNDP 2013: 100).

Eine wesentliche Ursache der bestehenden und mit großer Sicherheit weiter zunehmenden Altersarmut ist die in Schwellenländern stark verbreitete informelle Beschäftigung, deren Anteil an der Gesamtbeschäftigung in der Vergangenheit weltweit eher zu- als abgenommen hat (Jütting & de Laiglesia 2009: 12). Auch in Indien gehen mehr als 90 Prozent der arbeitenden Bevölkerung einer informellen Beschäftigung nach (NCEUS 2007: 4). Obwohl das Land in den vergangenen Jahren einen bemerkenswerten wirtschaftlichen Aufschwung verzeichnete, hat sich wenig an diesem Zustand geändert. Auch wenn sich die Konjunktur in der jüngsten Vergangenheit abschwächte, zählt das Land weiterhin zu den wirtschaftlich aufstrebenden Ländern der Welt. Von den hohen Wachstumsraten profitieren jedoch nicht alle Indierinnen und Indier gleichermaßen. Soziale Ungleichheit herrscht in einem extremen Ausmaß vor. Eine besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppe ist die ältere Generation.

In den letzten Jahrzehnten ist sogar eine Informalisierung von zuvor formellen Beschäftigungsverhältnissen festzustellen. Die indischen Liberalisierungspolitiken seit Mitte der 1980er Jahre, die mit einer Entbürokratisierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes einhergingen, trugen in einem erheblichen Ausmaß zur Zunahme von informellen Beschäftigungsverhältnissen bei. Die Vernichtung der formellen Beschäftigungsverhältnisse und deren Ersatz durch informelle Beschäftigung mündeten für die meisten Arbeiter in einem deutlich schlechteren Lebensstandard (Bremann 2001: 4810). Das Ausmaß der informellen Ökonomie und die damit verbundenen negativen Folgen für die Beschäftigten, insbesondere die niedrigen Löhne, die Unterbeschäftigung und die Ausgrenzung aus den sozialen Sicherungssystemen, resultiert unter anderem in einer Gruppe von



Menschen, die trotz einer Beschäftigung von Armut betroffen ist, den sogenannten „working poor“.

Die starken Jahrgänge der heute in der informellen Ökonomie Erwerbstätigen werden auch im Alter überwiegend in Armut leben, wenn die Rahmenbedingungen der Altersversorgung nicht erheblich verbessert werden. Die Zahl der Älteren über 60 Jahre alten Menschen wird sich in Indien bis zur Mitte des Jahrhunderts nahezu verdreifachen.² Damit vervielfachen sich die bisher ungelösten Armutprobleme im Alter. Erschwerend kommt hinzu, dass die Trends zu kleiner werdenden Familien und zur zunehmenden Land-Stadt-Migration die etablierte Art der Alterssicherung durch das gemeinsame Leben in Mehrgenerationenhaushalten deutlich schwächen werden. Es ist also davon auszugehen, dass sich die schon heute weit verbreitete Altersarmut in absehbarer Zukunft noch weiter verschärfen wird.

Angesichts der praktisch fehlenden Möglichkeiten der Altersvorsorge für die starken Jahrgänge der heute erwerbsfähigen Bevölkerung ist absehbar, dass den privaten Transfers innerhalb der Familien eine noch größere Bedeutung für die Sicherung des Lebensunterhalts zukommen wird als bisher. Die älteren Menschen werden daher meist als Empfänger von finanzieller Unterstützung ihrer erwachsenen Kinder und damit als von der Familie abhängig betrachtet. Mit Blick auf die künftige Gestaltung der sozialen Alterssicherungssysteme in Schwellenländern ist daher eine entscheidende Frage, welchen Einfluss Veränderungen von Leistungen der Alterssicherungssysteme auf die privaten Transfers erwachsener Kinder an ihre Eltern haben, beispielsweise bei Einführung oder Ausweitung von Sozialrenten.

Bisherige ökonomische Modelle zur Evaluierung der Wechselwirkungen von Sozialrenten mit anderen finanziellen Quellen, wie den privaten Transfers innerhalb von Familien und Haushalten, können in Schwellenländern zu falschen Einschätzungen führen, weil sie kulturell bedingte Abweichungen von den zugrunde gelegten ökonomischen Annahmen außer Acht lassen. Eine Analyse der Wechselwirkungen von privaten und staatlichen Transfers am Beispiel dreier Regionen Nordindiens soll dazu beitragen, diese Erkenntnislücke zu schließen. Befragungen vor Ort brachten unter anderem zutage, dass Korruption eine stark verzerrende, in der ökonomischen Betrachtung aber bislang kaum beleuchtete Wirkung auf die Funktion der Altersversorgung hat.



Was das Altern in Schwellenländern vom Altern in Industrienationen unterscheidet

Die wichtigsten Unterschiede zwischen dem Älterwerden in Industrienationen und in Ländern mit niedrigen oder mittleren Einkommen sind die Auswirkungen der dort fortbestehenden Armut. Schon jetzt leben zwei Drittel der nahezu 900 Millionen Menschen über 60 Jahre auf der Welt in Ländern mit niedrigen oder mittleren Einkommen. Eine besonders drastische Form von Altersarmut findet sich in Indien, dem Land mit der höchsten Anzahl an absolut armen alten Menschen.

Nach offiziellen Angaben der indischen Regierung leben 37,2 Prozent der Bevölkerung unterhalb der absoluten Armutsgrenze (Government of India, Planning Commission 2011a: 4). Der Saxena-Report hingegen, der im Auftrag des Ministry of Rural Development erstellt wurde, schätzt, dass die Hälfte der Bevölkerung als absolut arm gelten müsse (Saxena 2009: 9). Andere Experten kommen zu dem Ergebnis, dass sogar mehr als 800 Millionen Inderinnen und Inder und damit 77 Prozent der Bevölkerung von Armut betroffen sind (Sengupta u.a. 2008: 52). Die von den Vereinten Nationen im *Human Development Report* 2013 herausgegebenen Prognosen zur Einkommensarmut sind für Indien jedoch zuversichtlich. Von den mehr als 1,2 Milliarden Menschen in Indien leben 400 Millionen unter der absoluten Armutsgrenze von 1,25 US-Dollar pro Tag in Kaufkraftparität. Diese Zahl wird sich bis 2030 aller Voraussicht nach auf weniger als 150 Millionen Menschen reduzieren und auch in der folgenden Zeit deutlich sinken. Doch selbst wenn sich der positive Trend fortsetzt, werden im Jahr 2040 noch mehr als 50 Millionen Menschen in Indien von absoluter Armut betroffen sein (UNDP 2013: 103).

Ein weiterer Unterschied zwischen der Situation alter Menschen in Industrienationen und in industriell weniger entwickelten Ländern ist der dort vorherrschende unzulängliche Schutz durch soziale Sicherungssysteme. Die Weltbank schätzt, dass weniger als 20 Prozent der weltweiten Arbeitsbevölkerung durch soziale Sicherungssysteme gegen Risiken wie Krankheit, Unfall, Arbeitsunfähigkeit und Alter abgesichert sind (Cho u.a. 2012: 11). Die mangelnde Absicherung im Ruhestand ist in weiten Teilen der Welt auf die Dominanz der informellen Ökonomie zurückzuführen. Ein informelles Arbeitsverhältnis wird nicht offiziell erfasst, nicht durch das Rechtssystem reguliert, unterliegt keiner Einkommensbesteuerung und bietet den Beschäftigten keine soziale Absicherung (ILO 2002: 1). Die Regionen Süd- und Südostasien weisen dabei mit nahezu 70 Prozent die höchsten Anteile an Personen auf, die, gemessen an der Gesamtbeschäftigung, einer



Beschäftigung in der informellen Ökonomie nachgehen (Charmes 2012: 110-1). Für einen Zugang zu beitragsfinanzierten Alterssicherungssystemen ist jedoch nur das formelle Arbeitsverhältnis des einzelnen Arbeitnehmers ausschlaggebend. In Indien ist daher nur ein geringer Teil der Bevölkerung durch Rentenversicherungssysteme für den Ruhestand abgesichert.

Die Ursprünge der mangelnden staatlichen Alterssicherung für das Alter liegen in der kolonialen Vergangenheit des Subkontinents. Ende des 19. Jahrhunderts führte die damalige Kolonialmacht England eine großzügige steuerfinanzierte Rentenversicherung für ihre indischen Staatsbediensteten und für das Militär ein. Bei der Staatsgründung im Jahr 1947 behielt die Republik Indien dieses System für den entsprechenden Personenkreis bei. Für Beschäftigte der Privatwirtschaft, die in einem formellen Unternehmen arbeiten, wurde im Jahr 1952 eine gesetzlich verpflichtende Rentenversicherung eingeführt (Goswami 2001: 4). Für die Alterssicherung der großen Mehrheit der Bevölkerung hingegen vertraute sowohl die ehemalige Kolonialmacht als auch die junge Republik Indien auf die Hilfestellung durch die Familie, auf die Erwerbstätigkeit bis ins hohe Alter oder auf den Konsum eines erworbenen Vermögens. In der Folge dieser Entwicklungen bestand nach Berechnungen der Asian Development Bank in Indien im Jahr 2005 eine Abdeckung von weniger als 14 Prozent der Arbeitsbevölkerung durch staatliche und gesetzlich verpflichtende betriebliche Rentenversicherungen (Kim & Bhardwaj 2011: 8).

Indiens ungewöhnlicher Weg bei der Absicherung der armen Älteren

Alte Menschen leben in Indien überwiegend gemeinsam mit ihren Kindern und/oder Enkelkindern in Mehrgenerationenhaushalten (Pal 2007: 6), was als Ko-Residenz bezeichnet wird. Durch den anhaltenden Trend zu kleineren Familien und Haushalten sowie eine verstärkte Stadt-Land-Migration verliert die traditionelle Alterssicherung durch die Familie jedoch an Bedeutung. Im Zuge der fortschreitenden Industrialisierung und des demografischen Wandels verringert sich auch die Bereitschaft der Menschen, diese traditionelle Form der Alterssicherung aufrecht zu erhalten. Bei dem raschen Anstieg des Lebensalters in Verbindung mit den zusätzlich anfallenden Gesundheitskosten ist es fraglich, ob etablierte Modelle der Alterssicherung überhaupt zukunftsfähig sind. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Lebensunterhalt der Mehrheit der älteren Personen Indiens eigenständig aufgebracht oder von der Familie mitgetragen



wird. Der *Maintenance and Welfare of Parents and Senior Citizens Act 2007* verpflichtet die Nachkommen bei Strafandrohung von bis zu drei Monaten Haft, für das Wohlergehen der Eltern zu sorgen (Bose 2008: 42). Dies zeigt die politische Brisanz der sozialen Veränderungen.

Staaten mit einer geringen Abdeckung durch staatliche Alterssicherungssysteme versuchen daher meist, die Lücke durch universelle Sozialrenten für alle Personen ab einer festgelegten Altersgrenze zu verkleinern. Seit den 1990er Jahren ist in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern die Einführung von Grundsicherungssystemen zur Alterssicherung durch den Aufbau von nicht-beitragsabhängigen, bedürftigkeitsgeprüften oder universellen Sozialrenten zu beobachten. Beispiele hierfür sind verschiedene Länder Lateinamerikas wie Bolivien und Brasilien, aber auch Länder im südlichen Afrika wie Botswana und Namibia sowie Nepal in Südasien (Asian Development Bank 2012).

Die indische Regierung konzentrierte sich bei der Bekämpfung der Altersarmut auf vom Armutsstatus abhängige bedürftigkeitsgeprüfte Sozialrenten. Sie hat damit einen im weltweiten Vergleich einzigartigen Weg beschritten. In den 1960er Jahren führten einige indische Bundesländer die ersten bedürftigkeitsgeprüften Sozialrenten ein, zunächst mit sehr geringen monatlichen Auszahlungen. Sie wurden 1983 vom Zentralstaat übernommen und in ihren Leistungen verbessert. Das unter dem Namen *Indira Gandhi National Old Age Pension Scheme* (IGNOAPS) bekannte System wurde seither mehrfach reformiert (Rajan 2007), wobei die indische Sozialpolitik den Grundgedanken, die Bekämpfung der Armut definierter Zielgruppen, stets beibehielt. Die Sozialrente ist seit ihrer Einführung mit, selbst für indische Verhältnisse, niedrigen Leistungen gleichwohl für die ärmsten älteren Inderinnen und Inder oft lebensrettend, insbesondere wenn sie keinerlei finanzielle Unterstützung von der eigenen Familie erhalten.

Private und staatliche Alterssicherung. Ergänzung oder Verdrängung?

Trotz der zunehmenden Einführung von Sozialrenten und anderer Sozialtransfers zur Bekämpfung der Altersarmut in Entwicklungs- und Schwellenländern sind deren Aus- und Wechselwirkungen bisher wenig erforscht. So ist unter anderem nicht geklärt, welche Auswirkungen eine Veränderung in der Höhe der Sozialrente auf das private Transferverhalten zwischen den Haushaltsmitgliedern haben könnte (Lampert & Althammer 2007: 521). In der ökonomischen Theorie wird angenommen, dass der Erhalt von staatlichen Leistungen wie Sozialrenten



Verdrängungseffekte auf private intergenerationelle Transfers nach sich ziehen kann.

Aufgrund einer mangelnden Absicherung im Alter ist davon auszugehen, dass private intergenerationelle Transfers eine beachtliche Rolle bei der Finanzierung des Lebensunterhaltes der älteren Bevölkerung spielen müssen. Ältere Menschen in Entwicklungs- und Schwellenländern werden daher meist als Transferempfänger und damit als abhängig von der Familie betrachtet. Offizielle indische Daten bestätigen diese Annahme. Nach Erhebungen der National Sample Survey Organisation (NSSO) gelten nur 35 Prozent der über 60-Jährigen als ökonomisch von der Familie unabhängig, was bedeutet, dass sie selbstständig für ihren Lebensunterhalt aufkommen können (NSSO 2004). Vor diesem Hintergrund ist anzunehmen, dass die ältere Generation in Indien zu großen Teilen von ihren erwachsenen Kindern finanziell unterstützt werden muss.

Das in jüngerer Vergangenheit in Indien eingeführte National Transfer Accounts Project zeigt jedoch auch einen anderen Trend auf. Im Rahmen des Projekts wurden das Ausmaß und die Richtung der finanziellen Ströme zwischen den Generationen, also die privaten und öffentlichen Transfers sowie die privaten Ersparnisse für die Jahre 2004/ 2005 analysiert. Ein Ergebnis war, dass der größte Anteil der privaten finanziellen Unterstützung an junge Menschen unter 20 Jahren floss, während die Älteren einen sehr viel geringeren Anteil erhielten (Narayana 2011). Dieses Resultat lässt Zweifel daran aufkommen, ob ältere Menschen, die keine Zuwendungen aus staatlichen Alterssicherungssystemen erhalten, von der Familie in ausreichendem Maße versorgt werden. Die Frage ist also, inwiefern ältere Personen in Indien eigenständig für die Sicherung ihres Lebensunterhaltes aufkommen können, ob ausreichende familiäre Unterstützungsleistungen (private Transfers) von den erwachsenen Kinder geleistet werden oder ob der Staat die Aufgabe der Absicherung übernehmen muss/kann.

Diese Überlegungen waren der Ausgangspunkt für eine weitergehende Analyse der Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen den Einkommensarten der älteren Personen, der privaten intergenerationellen Unterstützung, der Altersarmut und dem staatlichen Eingreifen mittels Sozialrenten in Regionen Nordindiens. Besondere Aufmerksamkeit galt dabei der Frage, in welche Richtung der Nettotransferstrom verläuft. Dieser wird ausgedrückt als die Summe aus abwärts (von alt zu jung) und aufwärts (von jung zu alt)



fließenden privaten intergenerationellen Transfers. Die Analyse der privaten intergenerationellen Transfers und ihrer Wechselwirkungen mit den anderen Einkommensarten der älteren Generation sollte einen Beitrag dazu leisten, die in der ökonomischen Theorie angenommenen Verdrängungseffekte der Sozialrenten auf private intergenerationelle Transfers näher zu beleuchten.

Das Spannungsfeld von privater und staatlicher Alterssicherung kann anhand von Verdrängungseffekten betrachtet werden. Einer der wichtigsten ökonomischen Parameter zur Beantwortung der Frage, ob Sozialrenten den unter Armut leidenden Älteren in voller Höhe zu Gute kommen oder ob politisch unerwünschte Verdrängungseffekte auftreten, ist das Transfer-Einkommens-Derivativ. Eine Verdrängung privater intergenerationeller Transfers durch die Vergabe von Sozialrenten wird dabei als Schwächung familiärer Strukturen angesehen, da erwachsene Kinder ihre vorherigen privaten finanziellen Unterstützungsleistungen an ihre bedürftigen Eltern kürzen oder gar aussetzen könnten. Die staatlichen Leistungen kämen damit nicht vollständig den Bedürftigen zugute, weshalb die Wirksamkeit von Sozialrenten zur Bekämpfung von Altersarmut in Frage gestellt wird. Die in den ökonomischen Modellen getroffenen Annahmen zu den Motiven der Beteiligten implizieren dabei unterschiedliche Einschätzungen zur Wirksamkeit von politischen Programmen zur Alterssicherung.

Altruismus versus Austausch als Transferr motive

Das mikroökonomische Modell des intergenerationellen Altruismus geht davon aus, dass der finanziell besser gestellte Transfergeber ein ärmeres Haushaltsmitglied (Transfernehmer) selbstlos und ohne die Erwartung einer Gegenleistung unterstützt (Becker 1974: 1076). Ein solches ethisch lobenswertes Motiv kann jedoch zu ökonomischen Verdrängungseffekten (crowding out) führen. Verbessert sich nämlich die finanzielle Situation des Transferempfängers, zum Beispiel durch eine Sozialrente, so kann der Transfergeber seine privaten Zahlungen entsprechend reduzieren, weil die Absicherung des Transfernehmers jetzt vom Staat übernommen wird. Das Gesamteinkommen des Transferempfängers würde sich dann also trotz der Erhöhung durch die Sozialrente nicht verbessern (Laferrère & Wolff 2006: 896).

Die politischen Ziele der Vergabe des Sozialtransfers, nämlich die Erhöhung des Einkommens des Sozialtransferempfängers und damit die Verringerung seiner Armut, würden verfehlt. Aus sozialpolitischer Sicht könnte somit die Effizienz eines zielgruppenorientierten Sozial-



transferprogramms in Frage gestellt werden, da sich das Einkommen der Zielgruppe durch den öffentlichen Transfer nicht oder nur teilweise erhöhen würde, wenn ein vollständiger oder teilweiser Verdrängungseffekt auftritt. Geht man von einer vollständigen Verdrängung aufwärts fließender privater Transfers durch zielgruppenorientierte Sozialtransferprogramme aus, können nach der Theorie des intergenerationellen Altruismus die Kosten der Programme höher sein als ihr Nutzen, da die Verteilung an die Bedürftigen mit hohem administrativen Aufwand verbunden ist (Cox & Fafchamps 2007: 3720).

Das mikroökonomische Modell des Austausches geht demgegenüber davon aus, dass der Transfergeber für seine finanzielle Unterstützung eine Gegenleistung erwartet, zum Beispiel in Form von Hilfe im Haushalt oder bei der Kindererziehung. Die Gegenleistung hat einen Preis, der den Opportunitätskosten (Kosten des entgangenen Nutzens) des Transferempfängers entspricht. Da die Opportunitätskosten einkommensabhängig sind, gilt: je ärmer der Transfernehmer, desto billiger ist der Preis für seine erbrachte Dienstleistung und umgekehrt. Steigt das Einkommen des Transferempfängers, steigt auch der Preis für die erbrachte Leistung. Der Transfergeber muss also für die gleiche Leistung einen höheren Preis bezahlen. Eine Erhöhung des Transfernehmereinkommens durch einen Sozialtransfer, wie beispielsweise die Sozialrente, würde unter bestimmten Bedingungen also auch eine Erhöhung des privaten Transfers nach sich ziehen, was als Verstärkungseffekt (*crowding in*) bezeichnet wird (ebd.: 3724). Der Transferempfänger würde in diesem Fall in zweifacher Hinsicht profitieren, einmal durch den Sozialtransfer und zusätzlich durch die Erhöhung des privaten intergenerationellen Transfers.

Aus empirisch zu erhebenden Daten kann in Regressionsanalysen ein Transfer-Einkommens-Derivativ ermittelt werden. Liegt dessen Wert im negativen Bereich, wird es als Indiz für Altruismus interpretiert, während ein Wert im positiven Bereich als Indiz für das Motiv des Austausches gewertet wird. Bei einem derartigen mathematischen Nachweis eines Verdrängungseffektes würde im Sinne des Modells des intergenerationellen Altruismus die Effizienz von Sozialtransferprogrammen aus ökonomischer Sicht in Frage gestellt. Beim Beweis des Austauschmotivs ergäben sich keine Konsequenzen durch Verdrängungseffekte. Folglich wären daraus keine Empfehlungen gegen soziale Sicherungsprogramme abzuleiten. Mit Hilfe solcher ökonomischer Modelle lässt sich abschätzen, ob und gegebenenfalls wie sich staatliche Umverteilungsmaßnahmen auf das private intergenerationelle Transferverhalten auswirken. Hier soll erfasst werden, ob staatliche



Alterssicherungstransfers die privaten Unterstützungsleistungen der erwachsenen Kinder an die ältere Generation verdrängen oder verstärken (crowding out/crowding in).

Die Grenzen mikroökonomischer Modelle

Die meisten der bisherigen Studien zu den Wechselwirkungen von privaten Transfers und Sozialtransfers in Entwicklungs- und Schwellenländern ergaben, dass zumindest eine teilweise Verdrängung auftritt (ebd.: 3733). Die ökonomischen Erklärungsansätze dienen dabei der Bewertung der Wirksamkeit von Sozialtransferprogrammen, um entsprechende politische Empfehlungen auszusprechen, beispielsweise zur Ausweitung oder Kürzung solcher Programme. Gleichzeitig lassen sie aber wesentliche, insbesondere landestypische Faktoren außer Acht. Daraus folgt, dass selbst eine in mikroökonomischen Modellen errechnete Verdrängung der privaten Transfers durch die Einführung oder Erhöhung von Leistungen aus Sozialtransferprogrammen nicht notwendigerweise mit einer Ineffizienz dieser Programme gleichzusetzen ist. Solche Schlussfolgerungen wären auch aufgrund der Rahmenbedingungen in Indien durchaus fragwürdig. Daher ist das Land in besonderer Weise geeignet, auch die Grenzen der mikroökonomischen Modelle für entsprechende politische Empfehlungen darzulegen.

Die bisherigen Veröffentlichungen zu diesem Themenkomplex trafen Annahmen, die nur unzureichend auf das private intergenerationelle Transferverhalten in indischen Haushalten übertragen werden können. Die Studien untersuchten meist Personengruppen, die entweder nur als Transfergeber oder nur als Transferempfänger auftraten, beispielsweise die ältere Generation ausschließlich als Transferempfänger. Eine solche Annahme, die auf der mangelnden staatlichen Alterssicherung in den Ländern beruht, bildet die Realität jedoch nur lückenhaft ab. In Indien existieren sehr komplexe staatliche und private Transferströme, bei denen sich insbesondere die älteren Inder häufig mit großen Anteilen an den Lebenshaltungskosten der Mehrgenerationenfamilien beteiligen.

Zudem wurden bisher überwiegend familiäre Transfers zwischen verschiedenen Haushalten (Interhaushalt-Transfers) untersucht. Das hat den Nachteil, dass weder die individuelle Einkommenssituation der Haushaltsmitglieder noch die Verteilung des Gesamteinkommens innerhalb eines Mehrgenerationenhaushaltes erfasst wird (Alderman 1995: 2). Da ältere Menschen in Indien zu mehr als 80 Prozent



gemeinsam mit ihren Kindern und/ oder Enkelkindern in Mehrgenerationenhaushalten leben, ist die Analyse der Verflechtungen innerhalb dieser Haushalte unabdingbar, um die individuelle Einkommenssituation der älteren Menschen und das Transferverhalten zwischen den Generationen innerhalb des Haushaltes zu quantifizieren.

Dabei sollten beispielsweise, entgegen der Methodik der bisherigen mikroökonomischen Modelle, nicht ausschließlich die tatsächlichen Einkommen der Transfernehmer und Transfergeber betrachtet werden, sondern auch das subjektiv als notwendig empfundene Einkommensniveau der betreffenden Personen. Dieses wird definiert als der monetäre Betrag, der von einem Menschen nach eigener Ansicht mindestens benötigt wird, um ihm oder ihr einen adäquaten Lebensstandard zu ermöglichen, unter der Annahme, dass die Person allein in einem Haushalt lebt (Brown & Jimenez 2008: 3). Das subjektive Bedürfnisniveau ist nicht Bestandteil der intergenerationellen Transfers, weshalb statistische Verzerrungen vermieden werden können und eine erweiterte Perspektive ermöglicht wird.

Empirische Erhebung in Himachal Pradesh, Uttar Pradesh und Delhi

210

Zur näheren Untersuchung dieser Wechselwirkungen in Indien wurde im Zeitraum von August bis Dezember 2010 anhand eines Fragebogens eine empirische Erhebung in 525 Mehrgenerationenhaushalten in drei Regionen Nordindiens durchgeführt.³ Bei der Auswahl der Untersuchungsgebiete Himachal Pradesh, Uttar Pradesh und Delhi waren drei Gesichtspunkte von besonderer Bedeutung für eine möglichst breite Aussagefähigkeit der Ergebnisse: Zwischen den Regionen bestehen sozio-demografische Differenzen, es werden unterschiedlich hohe Sozialrenten für Personen über 60 Jahren gewährt und das Ausmaß des informellen Sektors weicht voneinander ab (Popp 2015: 140-1).

Die Höhe der Sozialrenten lag zum Zeitpunkt der Erhebung in Uttar Pradesh bei 300 Rupien und in Himachal Pradesh bei 330 Rupien pro Monat. In Delhi lag dieser Wert mit 1.000 Rupien pro Monat deutlich höher (Government of India, Planning Commission 2011b: 279). Während das Bundesland Himachal Pradesh schon einen verhältnismäßig hohen Anteil von etwa 80 Prozent an informell Beschäftigten aufweist, liegt dieser Anteil in Uttar Pradesh sogar über 90 Prozent. In dem Unionsterritorium Delhi fällt der Anteil mit etwas mehr als 60 Prozent deutlich geringer aus (Naik 2009: 7-8). Weiterhin weisen die



drei nordindischen Untersuchungsgebiete interessante sozio-demografische Unterschiede hinsichtlich der Anteile bestimmter Religionsgemeinschaften in der Bevölkerung auf. So ist Uttar Pradesh vorwiegend muslimisch geprägt, während nahezu alle Einwohner in Himachal Pradesh der hinduistischen Glaubensgemeinschaft angehören. Im Unionsterritorium Delhi sind Angehörige jeglicher Religionen vorzufinden, was vor allem durch eine stetige Zuwanderung aus allen Teilen des Landes in die Hauptstadt bedingt ist.

Die Befragungen wurden nur in Haushalten durchgeführt, in denen mindestens ein Haushaltsmitglied über 60 Jahre alt war. Diese Personen über 60 Jahren stellten die Zielgruppe der Befragung dar. Da in den indischen Distrikten keine Einwohnerregister existieren, wurde bei der Erhebung eine Quotenauswahl angewandt, um eine annähernde Repräsentativität der Untersuchungsgruppe innerhalb der Regionen zu gewährleisten. Bei einem Quotenauswahlverfahren wird im Gegensatz zur reinen Zufallsauswahl eine Stichprobe nach vorgegebenen Quoten gezogen, die in der Regel die Struktur der Grundgesamtheit wiedergibt. Die befragten Personen wurden demnach so ausgewählt, dass die Verteilung von Stadt- und Landbevölkerung sowie ihre Religionszugehörigkeit dem jeweiligen statistischen Durchschnitt der Regionen entsprachen. Zusätzlich wurde bei der Auswahl der zu Befragenden auf eine annähernde Gleichverteilung von männlichen und weiblichen Personen geachtet (ebd.: 138-9).

Wovon leben die älteren Inderinnen und Inder?

Die Auswertung der Daten ergab extreme Ungleichheiten in der finanziellen Ausstattung der befragten älteren Inderinnen und Inder, die zum großen Teil auf ihren unterschiedlichen Erwerbsbiografien basieren. Etwa ein Drittel der befragten über 60-Jährigen geht trotz fortgeschrittenen Alters einer bezahlten Beschäftigung nach, was die bekannte mangelnde Abdeckung durch die indischen Alterssicherungssysteme abbildet und die Notwendigkeit des Arbeitens bis in hohe Alter unterstreicht. Während 80 Prozent der älteren Inderinnen ohne eine bezahlte Beschäftigung sind, trifft dies nur auf etwa 30 Prozent der älteren Inder zu (ebd.: 148-149).

Nur 16 Prozent der Befragten erhalten staatliche Rentenleistungen, deren Höhe im Schnitt bei über 7.700 Rupien monatlich liegt, was mehr als dem 15-fachen der durchschnittlichen Sozialrente entspricht (ebd.: 151, 154). Die Sozialrente, die im Vergleich zu den restlichen Komponenten der Alterseinkünfte relativ gering ist, stellt wiederum die



am weitesten verbreitete Einkommensart im Alter dar. Nahezu ein Drittel der Befragten ist Empfänger dieses Sozialtransfers. Die Sozialrente ergänzt häufig die anderen Komponenten der Alterseinkünfte (ebd.: 151). Die große Mehrheit der älteren Inderinnen und Inder vertrauen auf nur eine einzige Finanzierungsquelle im Alter, in vielen Fällen geringfügig aufgestockt durch eine Sozialrente, wodurch beim Verlust der hauptsächlichen Komponente ein Einkommensschock besonders gravierend ausfallen würde (ebd.: 153).

Das Gesamteinkommen der männlichen Befragten ist mit durchschnittlich mehr als 4.000 Rupien im Monat vier Mal so hoch wie das der weiblichen Befragten. Die Brisanz in der Ungleichverteilung der Einkommen zwischen den Geschlechtern zeigt sich, wenn berücksichtigt wird, dass jede zehnte befragte ältere Person weder über ein eigenes Einkommen (Arbeitseinkommen, Erträge des Vermögens, Rentenleistungen oder Sozialrenten) verfügt noch finanzielle Zuwendungen von den eigenen Kindern erhält. Ihr Überleben muss durch die Bereitstellung von Grundnahrungsmitteln durch die Familie oder durch andere Personen wie Nachbarn gesichert werden. Von diesen insgesamt 53 Personen sind 43 weiblich (ebd.: 151). Dies ist ein deutlicher Hinweis auf die Notwendigkeit des Ausbaus und der besseren Erreichbarkeit der Sozialrenten.

212

Zusammenfassend bilden die Beschäftigungs- und Einkommensverhältnisse mehrere Aspekte der indischen Wirklichkeit ab: erstens den hohen Anteil insbesondere der männlichen über 60-Jährigen, die ihren Lebensunterhalt durch eine bezahlte Beschäftigung bis ins hohe Lebensalter aufbessern müssen, zweitens die geringe Abdeckung der Älteren durch staatliche Alterssicherungssysteme, drittens die Übermacht der informellen Ökonomie im Arbeitsleben, die der Altersarmut Vorschub leistet, und viertens die extreme Unterprivilegierung der indischen Frauen beim Zugang zum Arbeitsmarkt, insbesondere auch beim Zugang zu formellen Beschäftigungsverhältnissen, was im Alter zu einem verschwindend geringen Anteil an Frauen führt, die eine staatliche Rente beziehen. Hinzu kommt die große Bedeutung der Sozialrente, deren Vergabe in Indien jedoch nicht immer regelkonform gemäß der Bedürftigkeitsprüfung abläuft.

In welche Richtung fließen die privaten Transfers im Mehrgenerationenhaushalt?

Ältere Inderinnen und Inder treten sowohl als Transfergeber als auch als Transfernehmer innerhalb des Mehrgenerationenhaushaltes auf.



Nahezu die Hälfte der über 60-jährigen befragten Haushaltsmitglieder leistet finanzielle Zuwendungen an ihre Kinder und Enkelkinder, ein Drittel der Befragten erhält Geld von den Nachkommen. Dabei sind die weiblichen älteren Befragten deutlich häufiger Nettotransfernehmer als die männlichen älteren Befragten, die in beachtlichem Maße Netto-transfergeber sind. Zu etwas mehr als einem Fünftel lebt die ältere Generation finanziell unabhängig von den eigenen Kindern, sie vergibt oder erhält keine intergenerationellen Transfers (ebd.: 170-1). Bei 14 Prozent der Befragten finden private Transferaktivitäten mit Familienmitgliedern statt, die nicht im gleichen Haushalt leben. Der geringe Anteil solcher monetärer Transfers zwischen den Haushalten unterstreicht die begrenzte Aussagekraft ökonomischer Studien zu Interhaushalt-Transfers und die Notwendigkeit von Erhebungen zu Intrahaushalt-Transfers (ebd.: 165).

Abwärts (von alt zu jung) fließende Transfers sind durchschnittlich deutlich höher als die aufwärts (von jung zu alt) fließenden Transfers. Das Vor-Transfer-Einkommen der älteren Nettotransfergeber ist mit 5.687 Rupien im Monat fast zwanzigmal so hoch wie das der älteren Transfernehmer. Der private abwärts fließende Transfer trägt etwa 30 Prozent zur finanziellen Ausstattung der jüngeren Generation bei (ebd.: 172-3). Die erwachsenen Kinder, die ihre Eltern finanziell unterstützen, haben ein höheres monatliches Vor-Transfer-Einkommen als erwachsene Kinder, die von ihren Eltern finanzielle Zuwendungen erhalten. Die privaten Transfers fließen also sowohl abwärts als auch aufwärts von den finanziell besser gestellten zu den finanziell schlechter gestellten Haushaltsmitgliedern und bewirken eine gleichmäßigere Verteilung der Einkommen innerhalb der Mehrgenerationenhaushalte.

Aufwärts fließende private intergenerationelle Transfers von den erwachsenen Kindern an ihre Eltern leisten einen beachtlichen Beitrag zur finanziellen Ausstattung der älteren Generation. Der durchschnittliche aufwärts fließende private Transfer beträgt monatlich 655 Rupien bei einem durchschnittlichen Gesamteinkommen des älteren Nettotransfernehmers von monatlich 291 Rupien vor Erhalt des privaten Transfers (ebd.: 172). Obwohl die privaten aufwärts fließenden Transfers als eine von mehreren Komponenten der Alterseinkünfte inzwischen an Bedeutung verlieren, haben sie einen immer noch stabilisierenden Effekt auf das Einkommen der älteren Inderinnen und Inder.



Das überraschende Ergebnis der Untersuchung ist, dass die Hauptrichtung des Nettotransferstroms eindeutig abwärts verläuft. Der Großteil der privaten intergenerationellen Transfers wird von den älteren Inderinnen und Indern an ihre Nachkommen geleistet und nicht, wie es aufgrund der mangelnden Abdeckung durch das staatliche Alterssicherungssystem zu vermuten wäre, von den jungen an die alten Menschen. Die Auswertung der Daten belegt, dass insbesondere die männlichen Älteren der jüngeren Generation erhebliche finanzielle Unterstützung zukommen lassen.

Interessanterweise gilt dies selbst dann, wenn sich die eigene Situation der Älteren finanziell so verschlechtert, dass sie sich als Konsequenz der Transfervergabe anschließend als arm bezeichnen würden. Etwa zwei Drittel der befragten älteren Männer haben mehr Geld zur Verfügung als sie subjektiv benötigen (positive Einkommenslücke). Nach der privaten Transfervergabe sinkt der Anteil der männlichen Befragten mit einer positiven Einkommenslücke auf unter 50 Prozent (ebd.: 180). Die finanzielle Umverteilung im Haushalt führt also dazu, dass sich mehr ältere Menschen als arm empfinden. Die private Transfervergabe innerhalb des Haushaltes beseitigt nicht die subjektive Armut der älteren Person, sie wird im Gegenteil durch die private Transfervergabe verstärkt.

Sozialpolitische Konsequenzen der Verdrängungseffekte

Die Ergebnisse zu den Verdrängungseffekten von Alterssicherungskomponenten auf private intergenerationelle Transfers stimmen in der Tendenz mit den gängigen Transfer-Einkommens-Derivativen des bisherigen Forschungsstandes überein. Der Nettotransfer ist negativ vom Einkommen der Transfernehmer und positiv vom Einkommen der Transfergeber abhängig. Ein Verdrängungseffekt tritt sowohl im Fall der älteren Nettotransfergeber als auch der älteren Nettotransfernehmer auf, wobei er sich jedoch nicht vollständig auswirkt, was bedeutet, dass er nicht den maximalen Wert erreicht (ebd.: 186). Bei den Nettotransferströmen liegen in beiden Richtungen, also aufwärts und abwärts, solche Verdrängungseffekte vor, die Altruismus als vordergründiges Motiv der privaten Transfervergabe nahelegen.

In armen Haushalten ist das crowding out in Bezug auf die Sozialrente ausgeprägter als in weniger armen Familien (ebd.: 193). Dies würde nach den Betrachtungsmustern der ökonomischen Theorien eine nicht-intendierte Wirkung der Sozialrente implizieren, dass nämlich der staatliche Transfer eben nicht der älteren armen Person in vollem



Ausmaß zugutekommt. Allerdings gibt es methodische Umstände, die diese Interpretation in Frage stellen. Die gemessenen crowding out Effekte können nicht automatisch mit Ineffizienzen der Sozialtransfers gleichgesetzt werden.

Drei Gründe sind ausschlaggebend dafür, dass eine Interpretation von Verdrängungseffekten, die sich ausschließlich auf die ökonomischen Theorien stützt, für den indischen Kontext nicht angemessen erscheint. Einerseits gibt es eine beträchtliche Verzerrung der statistischen Daten durch die allgegenwärtige Korruption und den Missbrauch der Sozialsysteme, die insbesondere durch die erheblichen Unterschiede in der Höhe der Einkommensarten zu Tage treten. Zweitens ist die von der indischen Regierung praktizierte Fokussierung der Armutsbekämpfung auf Haushaltsebene zur Bekämpfung der individuellen Armut ungeeignet, da diese vielfach die Armut einzelner Haushaltsmitglieder ausblendet. Drittens ist die Interpretation von Verdrängungseffekten nicht hilfreich, wenn ausschließlich finanzielle Verteilungsaspekte betrachtet und positive Nebeneffekte ignoriert werden.

Wie Korruption die Statistik beeinflusst

Dass Korruption in Indien zum Alltag gehört, zeigt sich mit Blick auf die Vergabepraktiken der eigentlich bedürftigkeitsgeprüften Sozialrenten, von denen nur Personen unterhalb der Armutsgrenze profitieren sollen und für deren Bezug eine behördlich ausgestellte below poverty line (BPL)-Karte erforderlich ist. In der Studie sind von den 13,5 Prozent der als absolut arm geltenden Haushalte nur knapp 40 Prozent der befragten älteren Inderinnen und Inder (und damit der ganze Mehrgenerationenhaushalt, in dem sie leben) im Besitz einer BPL-Karte (ebd.: 196). Arme Haushalte, denen eine Sozialrente zustünde, sind oft nicht im Stande, ein dafür gefordertes Bestechungsgeld aufzubringen. Einige Befragte berichteten auch, dass ihnen die BPL-Karten aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit verweigert würden. Ein Großteil der befragten Älteren merkte zudem an, dass sie nicht über ein Ausweisdokument zur persönlichen Identifizierung verfügten, was jedoch zur Erlangung einer BPL-Karte erforderlich ist (ebd.: 197). Die in Indien weit verbreitete Korruption trägt demnach zu einer regelwidrigen Verteilung der Sozialrenten besonders zu Lasten der Ärmsten der Armen bei.

Demgegenüber erhält nahezu ein Fünftel der befragten älteren Menschen aus nicht-armen Haushalten eine Sozialrente, obwohl das



Gesamteinkommen des Haushaltes dividiert durch die Anzahl der Haushaltsmitglieder zum Teil weit über der absoluten Armutsgrenze liegt. Nach Aussage der befragten älteren Inderinnen und Inder ist dies in den meisten Fällen auf korrupte Beziehungen zu den die BPL-Karte ausgebenden Behörden zurückzuführen. Diese Beziehungen beruhen auf familiärem, religiösem oder politischem Zusammenhalt sowie der Zugehörigkeit zu einer Kaste oder sogar dem Leben auf einer bestimmten Straßenseite. Der offene Umgang der Befragten mit Auskünften über den Erhalt staatlicher Leistungen, die ihnen nach dem Bedürftigkeitsprinzip nicht zustehen, bestätigt den Eindruck, dass Korruption als moralisch vertretbar und alltäglich angesehen wird. Einige Ältere beziehen eine Sozialrente, obwohl sie eine staatliche Rente erhalten oder aufgrund anderweitiger Einkommensarten deutlich mehr Geld zu Verfügung haben, als es die Klassifizierung von Armut nach den Bedürftigkeitsregeln zulassen würde (ebd.: 152-3).

Für die statistische Interpretation ergibt sich das Problem, dass der erwartete Verdrängungseffekt schwerlich nachgewiesen werden kann, wenn die Sozialrente die anderen Komponenten der Alterseinkünfte einer nicht-armen Person ergänzt, da die durchschnittliche Höhe der Sozialrente deutlich unter den durchschnittlichen Höhen der anderen Komponenten liegt. Insbesondere die Verwendung von Sekundärdaten für eine solche Analyse würde diese Erkenntnis nicht erlauben und die auftretenden statistischen Verzerrungen nicht aufdecken.

Armutsmessung auf Haushaltsebene

Bei der in Indien durchgeführten Erhebung von Indikatoren zur Armutssituation wird nach den Maßgaben der indischen Regierung keine individuelle Armutsmessung durchgeführt. Die Beurteilung von Armut geschieht allein auf der Ebene von Haushalten. Ein Haushalt und damit alle im Haushalt lebenden Personen gelten als arm, wenn die durchschnittlichen monatlichen Konsumausgaben des Haushaltes dividiert durch die Anzahl der Haushaltsmitglieder unterhalb der offiziellen (ländlichen oder städtischen) Armutsgrenze liegen (Pal & Palacios 2011: 1020). Die individuellen Armutsverhältnisse, insbesondere die Armut der Kinder und die Altersarmut, werden dabei nur unvollständig berücksichtigt.

Es ist davon auszugehen, dass Erwerbsarmut, also Armut zu Zeiten einer Beschäftigung etwa im informellen Sektor, in Altersarmut übergeht. Mit dem Alter steigen die Gesundheitskosten, während die eigene finanzielle Ausstattung durch das wegfallende Arbeitsein-



kommen abnimmt. Bei einer unzureichenden Absicherung durch Rentenversicherungssysteme können finanzielle Schocks wie beispielsweise plötzliche Gesundheitsausgaben das Risiko, unter die Armutsgrenze zu fallen, erheblich steigern. Ältere Frauen sind dabei aufgrund ihrer geringeren Beteiligung am Arbeitsmarkt während der Erwerbsphase (bei niedrigeren Löhnen), ihrer höheren Lebenserwartung und ihrer eingeschränkten Eigentumsrechte stärker vom Risiko der Altersarmut bedroht. Dies gilt insbesondere, wenn der Ehemann verstirbt (Gorman 2004: 21). Die Daten machen deutlich, dass Altersarmut unterschätzt wird, wenn nur die Haushaltseinkünfte als Referenzkategorie herangezogen werden.

Der offiziell gemessene Anteil der in Indien von Armut betroffenen älteren Menschen über 60 Jahren würde schon heute dreimal höher ausfallen, wenn nicht die von der Regierung betrachteten Daten der familiären Gesamthaushalte, sondern die eigenen Einkommen der Älteren zugrunde gelegt würden. Diese Menschen sind als ökonomisch abhängig einzustufen (Popp 2015: 164). Das unterste Niveau der Sozialrente für bedürftige ältere Menschen lag zum Zeitpunkt der Erhebung mit 200 Rupien pro Monat unterhalb der nationalen absoluten Armutsgrenze von etwas mehr als 500 Rupien pro Person und Monat. Dies kann als Indiz dafür gewertet werden, dass die indische Regierung nach wie vor nicht nur den Staat, sondern auch die Familie in der Pflicht sieht, die Versorgung der älteren Generation durch private intergenerationelle Transfers zu garantieren. Im Jahr 2011 wurde die Erhöhung der Sozialrente auf 500 Rupien beschlossen, also auf den Betrag der absoluten Armutsgrenze. Diese Ankündigung wurde jedoch bisher nicht vollständig umgesetzt.

Das politische Ziel der indischen Armutsbekämpfung ist die generelle Verbesserung der Einkommenssituation des gesamten Haushaltes und nicht die einzelner Familienmitglieder. Somit stünde eine Argumentation zu Kürzungen der Sozialrenten, weil diese an andere Familienmitglieder innerhalb eines Haushaltes weitergereicht würden, ohnehin im Widerspruch zur indischen Zielsetzung bei der Bekämpfung von Armut. Es wird also im Sinne des indischen Staates nichts „Überflüssiges“ verdrängt, sondern das Geld kommt der gesamten armen Familie im Mehrgenerationenhaushalt zugute.

Nicht-finanzieller Wert der Sozialrente

Der Verdrängungseffekt der Sozialrente auf private Transfers bei den absolut armen und gefährdet armen Haushalten zeigt, dass die



erwachsenen Kinder ihre monetären Zuwendungen an ihre Eltern verringern, wenn das Einkommen der älteren Person durch den Erhalt einer Sozialrente steigt. Doch wie ist diese Dominanz von Altruismus im privaten Transferverhalten in den vorliegenden Ergebnissen zu interpretieren, wenn man bedenkt, dass mehr als die Hälfte der befragten Älteren ein eigenes Gesamteinkommen hat, das unterhalb der Armutsgrenze für gefährdet arme Personen liegt, in vielen Fällen auch inklusive einer Sozialrente? Gerade die älteren Frauen unterliegen aufgrund ihrer Erwerbsbiografien einem erhöhten Armutsrisiko im Alter. Dies gilt selbst dann, wenn sie eine Sozialrente beziehungsweise Witwenrente beziehen.

Die ökonomische Interpretation von Verdrängungseffekten erfasst ausschließlich finanzielle Aspekte. Im praktischen Alltag von Mehrgenerationenhaushalten kommen jedoch auch beträchtliche positive Nebeneffekte für die soziale Position der Älteren im jeweiligen Haushalt zum Tragen, wenn diese eine Teil zum Haushaltseinkommen beitragen kann, beispielsweise durch den Erhalt einer Sozialrente.⁴ Die Befragung zeigt, dass oft selbst Teile der geringen Sozialrente an andere Familienmitglieder weitergereicht werden. Daraus ergibt sich ein mittelbarer Nutzen für die ältere Person. Der Empfänger des Sozialtransfers wird damit zum privaten Transfergeber und kann so seinen Status im Haushalt erheblich verbessern.

Das trifft besonders auf ältere Frauen zu, die ihre soziale und finanzielle Position innerhalb des Mehrgenerationenhaushaltes stärken können, indem sie ihre Sozialrente, oder einen Anteil davon, in die Haushaltskasse einfließen lassen und somit die Jüngeren unterstützen. Erhebungen in Indien und Nepal bestätigen, dass die Sozialrente gerade den älteren Frauen in der Familie Selbstvertrauen und Ansehen innerhalb der Gesellschaft verschafft (Gorman 2004: 21). Ein vordringliches politisches Ziel muss es daher sein, der immer noch vorherrschenden erheblichen finanziellen Benachteiligung älterer Frauen möglichst rasch und nachhaltig entgegen zu wirken, selbst wenn dabei Teile des staatlichen Transfers verdrängt werden.

Fazit und Ausblick

Viele Länder mit niedrigen und mittleren Einkommen müssen sich in den nächsten Jahrzehnten mit der Alterung ihrer Bevölkerungen bei einer gleichzeitigen Abnahme der jungen Generation und damit eines Teils der Erwerbsbevölkerung auseinandersetzen. Beispielhaft für das fortgeschrittene Stadium dieser demografischen Transformation sind



die asiatischen Länder China, Thailand und Vietnam, lateinamerikanische Staaten wie Brasilien, Chile und Kuba oder Staaten des Nahen Ostens wie der Iran. Sie alle altern, wenn auch mit unterschiedlich hoher Geschwindigkeit. Selbst in der derzeit noch als demografisch jung zu betrachtenden Republik Indien dauert es nur noch wenige Jahrzehnte, bis ein Alterungsprozess einsetzen wird, der die Struktur der Bevölkerung grundlegend verändert.

Die demografischen Projektionen für Indien bis zum Jahr 2050 erwarten ein Bevölkerungswachstum von heute fast 1,3 Milliarden auf mehr als 1,6 Milliarden Menschen. Indien wird damit das bevölkerungsreichste Land der Erde sein.⁵ Ein aus den vormalig hohen Geburtenraten resultierender großer Anteil an Menschen im arbeitsfähigen Alter muss derzeit einen geringer gewordenen Anteil an Kindern und einen zurzeit noch geringen Anteil an alten Menschen versorgen. Diese grundsätzlich günstige Situation, die als demografischer Bonus bezeichnet wird, sollte heute genutzt werden, weil mittelfristig bei immer weniger Kindern und immer mehr alten Menschen der Bonus verloren gehen wird. Für Indien wird das mit dem voraussichtlichen Höchststand der Arbeitsbevölkerung um die Mitte des Jahrhunderts der Fall sein. Ab diesem Zeitpunkt ist zu erwarten, dass die Wirtschaftsleistung unter der Abnahme der Arbeitsbevölkerung und der damit einhergehenden sinkenden Spar- und Investitionstätigkeit dieser Bevölkerungsgruppe leiden wird, falls der Staat keine vorsorglichen Maßnahmen ergreift.

Debatten zur Überalterung, wie sie derzeit in den Industrienationen geführt werden, werden also auch für Indien bald zur Realität. Das Land steht demnach vor der gewaltigen Aufgabe, ein nachhaltiges Alterssicherungssystem für die in vierzig Jahren zu erwartenden 300 Millionen über 60-Jährigen zu schaffen. Erschwerend kommen der zur Mitte des Jahrhunderts zu erwartende Verlust des demografischen Bonus und die stetig steigenden Lebenshaltungskosten hinzu. Der Anstieg der Lebenserwartung führt dazu, dass die Bezugsdauer für Leistungen der staatlichen Alterssicherung erheblich zunehmen und den Staatshaushalt in einem hohen Ausmaß belasten wird. Internationale Organisationen wie die Weltbank, die Asiatische Entwicklungsbank, die Internationale Arbeitsorganisation oder die Nichtregierungsorganisation HelpAge haben in zahlreichen Publikationen die Risiken dieser Bevölkerungsdynamik dargelegt und die Regierungen der Entwicklungs- und Schwellenländer aufgefordert, den Herausforderungen der Alterung ihrer Bevölkerungen zu begegnen (Rabalino & Holzmann 2009; Asian Development Bank 2012).



Allerdings gehen die derzeit in Indien geführten Debatten hinsichtlich der Alterssicherung großenteils am Kern des Problems vorbei. Einerseits wird diskutiert, wie der Staatshaushalt von den steigenden Kosten der steuerfinanzierten staatlichen Rentenversicherung auf Dauer entlastet werden kann. Als eine wichtige Maßnahme wurde im Jahr 2004 das *New Pension Scheme* eingeführt, das seitdem für alle neu eingestellten Beamten gilt und im Gegensatz zum alten System beitragsfinanziert ausgestaltet ist. Das Militär verbleibt jedoch weiterhin im alten System. Die Umstellung der staatlichen Rentenversicherung von der bisherigen Steuerfinanzierung auf eine Beitragsfinanzierung für neu einzustellende Staatsdiener mit Ausnahme der Militärs im Jahr 2004 wurde notwendig, weil die Rentenfinanzierung zwischenzeitlich auf nahezu sieben Prozent der gesamten Staatsausgaben angewachsen war. Wegen der vorhandenen Altansprüche ist eine Entlastung des Staatshaushaltes von Rentenausgaben nur langfristig zu erwarten.

Andererseits gibt es die Diskussion um eine Ausweitung und Erhöhung der Sozialrenten beziehungsweise um die Universalisierung der bislang bedürftigkeitsgeprüften Sozialrenten, um die Altersarmut abzumildern. Aus den Daten der Befragung lässt sich berechnen, dass durch eine regelkonforme Verteilung der Sozialrenten die Versorgung von etwa der Hälfte der Bezugsberechtigten, die derzeit keine Sozialrente erhalten, sicherzustellen wäre, ohne den Finanzrahmen erhöhen zu müssen (Popp 2015: 197). Berücksichtigt man zusätzlich die vorherrschenden Verteilungsprobleme der Sozialrenten, die nicht immer bedarfsgerecht ausgegeben werden, erscheint eine Universalisierung der Sozialrenten, wie sie derzeit von der indischen Regierung angestrebt wird, als angemessene Lösung. Eine solche Maßnahme könnte dazu beitragen, bestehende Benachteiligungen infolge von Korruption, Diskriminierungen und Organisationsmängeln zu beseitigen. Allein eine Universalisierung und Erhöhung der Sozialrente wird in Anbetracht der Bevölkerungsdynamik die drängenden Probleme steigender Altersarmut in Indien jedoch nicht lösen können.

Es ist daher dringend notwendig, innerhalb der Bevölkerung das Verständnis für die Notwendigkeit der eigenständigen Altersvorsorge zu stärken und zugleich die Möglichkeiten und Anreize für eine eigenständige Alterssicherung zu verbessern. Deshalb wurde das erwähnte *New Pension Scheme* im Jahr 2009 auch für informell Beschäftigte geöffnet, in diesem Fall Swavalamban Yojana genannt, was für diesen Personenkreis ein Anreiz sein soll, freiwillig in die eigene Alterssicherung zu investieren (Asher 2009: 21). Die Akzeptanz



in der Bevölkerung ist jedoch gering. Eine verpflichtende beitragsfinanzierte Rentenversicherung für einen größeren Personenkreis wurde bisher nicht etabliert. Selbstverständlich darf die Universalisierung der Sozialrente die freiwillige Einzahlung in das Swavalamban Yojana nicht unterlaufen. Deshalb müssen die Leistungen des Swavalamban Yojana die Leistungen der Sozialrente deutlich übersteigen, da sonst Anreize zur eigenständigen Vorsorge verloren gehen würden.

Die Einführung des *New Pension Schemes* ging zurück auf die Empfehlungen der vom Ministry of Social Justice and Empowerment eingesetzten Kommission, das *Old Age Social and Income Security Project* (OASIS), welches sich mit der Analyse der bestehenden Alterssicherungssysteme und möglichen Reformoptionen beschäftigte. Die Kommission kam in ihrem Abschlussbericht aus dem Jahr 2000 unter anderem zu dem ernüchternden Ergebnis, dass Programme zur Armutsminderung (anti-poverty programs) die sich zu verstärken drohende Altersarmut nicht alleine lösen können. Die größte Herausforderung sei es, die Mehrheit der informell Beschäftigten gegen das Risiko der Altersarmut abzusichern, da eine Beschäftigung in der informellen Ökonomie erhebliche negative Auswirkungen auf die Sicherung des Lebensunterhaltes der älteren Bevölkerung habe (Dave 2000: 14-15).

221

Eine Integration der informell Beschäftigten in die formelle Ökonomie erscheint jedoch auf absehbare Zeit nicht realisierbar. Deshalb ist es unumgänglich, die Abdeckung durch Alterssicherungssysteme auch im informellen Sektor zu erhöhen, um die soziale Ungleichheit innerhalb der älteren Generation sowie zwischen den Generationen zu verringern. Für die Zukunft bedeutet dies, dass die Menschen zunächst in die Lage versetzt werden müssen, einen Teil des Einkommens sparen zu können. Langfristig können also nur eine Erhöhung des Bildungsniveaus, die Verbesserung des Lohnniveaus und des Arbeitnehmerschutzes bei informeller Erwerbstätigkeit ebenso wie die stärkere Einbindung von den Frauen in das Berufsleben die Sicherung des Lebensunterhaltes der älteren Menschen gewährleisten. Nur solch konventionelle Ansätze werden es ermöglichen, den Menschen in Indien, die auch auf längere Frist ohne eine Rentenversicherung auskommen müssen, ein annehmbares Leben im Alter zu bieten.

Notwendig dafür wäre jedoch eine Abkehr vom Niedriglohnwachstum, wie es in den vergangenen Jahrzehnten verfolgt wurde. Die derzeitige Ausrichtung der indischen Wirtschafts- und Sozialpolitik des



seit 2014 amtierenden Premierministers Narendra Modi lässt allerdings vermuten, dass es diesbezüglich keine Neuausrichtung geben wird, eher im Gegenteil. Auch weiterhin wird das reine Wirtschaftswachstum oberste Priorität bleiben, in der Hoffnung, dass Einkommenszuwächse zu den Menschen in den untersten Einkommensklassen durchsickern. Da aber gerade diejenigen besonders stark von Armut betroffen sind, wie ältere Frauen, die nicht mehr am Arbeitsmarkt beteiligt sind, ist davon auszugehen, dass sich die weit verbreitete Altersarmut in absehbarer Zukunft verschärfen wird. Altersarmut wird eines der gravierendsten sozioökonomischen Probleme des Landes bleiben, insbesondere in den Fällen, in denen der Staat und die Familie als Überlebenshilfe im Alter an ihre Grenzen stoßen.

Endnoten

¹ Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2012 Revision*, <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> [Letzter Zugriff: 20.07.15].

² Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2012 Revision*, <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> [Letzter Zugriff: 20.07.15].

³ Die wissenschaftliche Begleitung der empirischen Erhebung in Nordindien lag in den Händen von Herrn Professor Moneer Alam, Institute of Economic Growth, University of Delhi. Sie bestand hauptsächlich in der Unterstützung bei der Anpassung des zuvor erstellten Fragebogens an die lokalen Verhältnisse, die Auswahl der Untersuchungsgebiete, die Bereitstellung ortskundiger Befrager und die Begleitung des Fortgangs der Befragung. Ein Stipendium des Deutschen Akademischen Austauschdienstes sicherte einen Großteil der finanziellen Grundlage des Forschungsaufenthaltes.

⁴ Mittlerweile liegt die minimale Höhe der Sozialrenten mit 500 Rupien zwischen dem Niveau der ländlichen absoluten Armutsgrenze von 447 Rupien und der städtischen absoluten Armutsgrenze von 579 Rupien pro Person und Monat. Zum Zeitpunkt der Erhebung war die zentralstaatliche Leistung mit 200 Rupien pro Monat noch deutlich geringer.

⁵ Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2012 Revision*, <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> [Letzter Zugriff: 20.07.15].

Bibliografie

Asher, Mukul G. 2009. Pension Coverage and Linkages in Low-and Middle-Income Countries. *Working Paper*, 11. Genf: International Social Security Association Publications.

Alderman, Harold, et al. 1995. Unitary versus Collective Models of the Household: Is it Time to Shift the Burden of Proof? *The World Bank Research Observer*, 10 (1), S. 1-19.



- Asian Development Bank. 2012. *Social Protection for Older Persons. Social Pensions in Asia, Manila.*
- Becker, Gary S. 1974. A Theory of Social Interactions. *Journal of Political Economy*, 82 (6), S. 1063-93.
- Bose, Ashish. 2008. Increasing Life Expectancy and the Elderly. *Economic and Political Weekly*, 43 (32), S. 41-2.
- Breman, Jan. 2001. An Informalised Labour System: End of Labour Market Dualism. *Economic and Political Weekly* 36 (52), S. 4804-21.
- Brown, Richard PC & Jimenez, Eliana V. 2008. A Mixed-Motives Model of Private Transfers with Subjectively-Assessed Recipient Need: Evidence from a Poor, Transfer-Dependent Economy. *Discussion Paper*, 365. Brisbane.
- Dave, S. A. 2000. *Project OASIS Report. Committee Report*, 37. Ministry for Social Justice, Government of India.
- Charmes, Jacques. 2012. The Informal Economy Worldwide: Trends and Characteristics. Margin: *The Journal of Applied Economic Research*, 6 (2), 103-32.
- Cho, Yoonyoung. et al. 2012. Labor Markets in Low- and Middle-Income Countries. Trends and Implications for Social Protection and Labor Policies. *Social Protection and Labor Discussion Paper*, 1207. Washington DC.
- Cox, Donald & Fafchamps, Marcel. 2007. Extended Family and Kinship Networks: Economic Insights and Evolutionary Directions. In: Serge-Christophe Kolm & Jean Mercier Ythier (Hg.). *Handbook of Development Economics*, 4. Amsterdam: Elsevier, S. 3711-84.
- Gorman, Mark. 2004. *Age and Security: How Social Pensions can Deliver Effective Aid to Poor Older People and their Families.* London: HelpAge International Publications.
- Goswami, Ranadev. 2001. *Indian Pension System: Problems and Prognosis*, 26 January 2001. Bangalore: Indian Institute of Management.
- Government of India, Planning Commission. 2011a. *Press Note on Poverty Estimates.* New Delhi.
- Government of India, Planning Commission. 2011b. *Mid-term Appraisal Eleventh Five Year Plan 2007-2012.* New Delhi.



- International Labour Organisation. 2002. *Resolution Concerning Decent Work and the Informal Economy*. Genf.
- Jütting, Johannes & Juan R. de Laiglesia. 2009. Executive Summary. In: Johannes Jütting & Juan R. de Laiglesia (Hg.). *Is Informal Normal?: Towards More and Better Jobs in Developing Countries*. Paris: OECD Publications, S. 11-6.
- Kim, Cheolsu & Gautam Bhardwaj. 2011. *South Asia Pension Forum: Fostering Inclusive and Sustainable Pension Systems in the Region*. Manila: Asian Development Bank Publications.
- Laferrère, Anne & François-Charles Wolff. 2006. Microeconomic Models of Family Transfers. In: Serge-Christophe Kolm & Jean Mercier Ythier (Hg.). *Handbook of Development Economics*, 2. Amsterdam: Elsevier, S. 889-969.
- Lampert, Heinz & Jörg W. Althammer. 2007. *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 8. Auflage, Berlin: Springer Verlag.
- National Commission for Enterprises in the Unorganized Sector (NCEUS). *Report on Conditions of Work and Promotion of Livelihoods in the Unorganised Sector*. New Delhi.
- Naik, Ajaya Kumar. 2009. Informal sector and informal workers in India. Paper presented at Conference: *Measuring the Informal Economy in Developing Countries*, 23-26 September. Kathmandu.
- Narayana, Muttur Ranganathan. 2011. Lifecycle deficit and public age reallocations for India's elderly population: evidence and implications based on National Transfer Accounts. *Journal of Population Ageing*, 4 (4), S. 207-30.
- National Sample Survey Organisation (NSSO). 2004. *NSS 60th Round: Consumer Expenditure, Employment and Unemployment, Morbidity, Health Care and Condition of the Aged*. New Delhi (Daten-CD).
- Pal, Sarmistha. 2007. Effects of Intergenerational Transfers on Elderly Coresidence with Adult Children: Evidence from Rural India. *IZA Discussion Paper*, 2847. Bonn.
- Pal, Sarmistha & Robert Palacios. 2011. Understanding Poverty Among the Elderly in India: Implications for Social Pension Policy. *Journal of Development Studies*, 47 (7), S. 1017-37.
- Popp, Silvia. 2015. *Alterssicherung im Spannungsfeld privater und staatlicher Transferleistungen*. Diss., Humboldt-Universität zu



Berlin, Kultur-, Sozial- und Bildungswissenschaftliche Fakultät, Berlin.

- Rabalino, D. & Robert Holzmann. 2009. "Overview and Preliminary Policy Guidance." *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*. In: Robert Holzman, et al. (Hg.). *Closing the Coverage Gap: Role of Social Pensions and other Retirement Income Transfers*. Washington DC: World Bank Publications, S. 1-22.
- Rajan, I. 2007. *Population Ageing, Health and Social Security in India. Centre for Development Studies Discussion Paper 3*. Osaka.
- Saxena, N. C. 2009. *Report of the Expert Group to Advise the Ministry of Rural Development on the Methodology for Conducting the Below Poverty Line (BPL) Census for 11th Five-Year Plan*. Ministry of Rural Development, Government of India, New Delhi.
- Sengupta, Arjun et al. 2008. India's Common People: Who are They, How Many are They and How do They Live? *Economic and Political Weekly*, 43 (11), S. 49-63.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2013. *Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. New York: UNDP Publications.