



Bernd Kappes, Klaus Seitz (Hrsg.)

**Nachhaltige Entwicklung
braucht Global Governance**

Weltinnenpolitik für das 21. Jahrhundert

 oekom

Bernd Kappes, Klaus Seitz (Hrsg.)
Nachhaltige Entwicklung braucht Global Governance
Weltinnenpolitik für das 21. Jahrhundert
ISBN 978-3-86581-730-3
168 Seiten, 14,8 x 21cm, 22,95 Euro
oekom verlag, München 2015
©oekom verlag 2015
www.oekom.de

Thomas Pogge

Armut, Menschenrechte und globale institutionelle Reformen

1. Das Ausmaß der Weltarmut

In den wohlhabenderen Ländern werden Menschenrechtsverletzungen zumeist als Einzelfälle aufgefasst: Ein Verdächtiger wird gefoltert, ein Demonstrant ohne Anklage inhaftiert, ein Asylsuchender ohne Anhörung abgeschoben. Tatsächlich aber bleiben die Menschenrechte für die Mehrheit der Weltbevölkerung ein uneingelöstes Versprechen. Bei einer gegenwärtigen Weltbevölkerung von circa 7,25 Milliarden sind nach offiziellen Angaben der Welternährungsorganisation FAO 805 Millionen Menschen unterernährt (FAO 2014), deutlich mehr als eine Milliarde hat keine geeignete Unterkunft (Rolnik 2014, S. 1), 748 Millionen haben kein sauberes Trinkwasser (Too-Kong 2014, S. 47), 1,8 Milliarden keine ausreichenden sanitären Einrichtungen (ebd., S. 45) und 1,2 Milliarden keinen elektrischen Strom¹. Mehr als ein Drittel der Weltbevölkerung hat keinen verlässlichen Zugang zu lebenswichtigen Medikamenten (Nyanwura/Esena 2013, S. 208) und 781 Millionen Menschen über 14 Jahren sind Analphabeten². 168 Millionen Kinder zwischen fünf und 17 Jahren leisten Lohnarbeit, oft unter sklavenähnlichen und gefährlichen Bedingungen: als Soldaten, Prostituierte oder Haushaltshilfen, in der Landwirtschaft, im Bauwesen oder in der Textil- und Teppichwirtschaft.³

¹ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTENERGY2/0,,contentMDK:22855502~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:4114200,00.html>

² UNESCO, www.uis.unesco.org/literacy/Pages/literacy-data-release-2014.aspx

³ ILO, www.ilo.org/global/topics/child-labour/lang--en/index.htm

2. Armut und Menschenrechte

Diese gravierenden Mängel stellen eine massive Verletzung sozialer und ökonomischer Menschenrechte dar, wie sie im Artikel 25 (1) der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 zusammengefasst sind: »Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung.« Sie bedeuten zugleich eine massive Verletzung bürgerlicher und politischer Menschenrechte. Sehr arme Menschen sind besonders gefährdet, Opfer von Gewalttaten zu werden. Sie haben kein sicheres Zuhause, das ihnen Schutz bietet, und jeder – einschließlich der Polizei und anderer Staatsvertreter – kann ihre Bedürfnisse ungestraft ignorieren oder sie sogar misshandeln. Darüber hinaus sind stark benachteiligte Menschen zumeist nur begrenzt in der Lage, ihre gesetzlichen Rechte und Interessen zu verteidigen: Viele leiden aufgrund von Mangelernährung im Kindesalter unter körperlichen oder geistigen Einschränkungen, sind schlecht ausgebildet oder sogar Analphabeten. Die meisten sind zudem so sehr mit dem Kampf um das Überleben ihrer Familie beschäftigt, dass es sehr schwierig für sie ist, ihre gesetzlichen Ansprüche auf politische Mitbestimmung und rechtliches Gehör individuell oder kollektiv zu verteidigen. Besonders in ländlichen Gegenden geraten arme Menschen leicht in demütigende Abhängigkeitsbeziehungen zu Landbesitzern, Arbeitgebern und örtlichen Funktionären, wodurch ihre Armut – oft über Generationen – perpetuiert wird.

3. Die Bedeutung der historischen Armutsentwicklung

In den wohlhabenden Ländern hört man oft, dass das Ausmaß absoluter Armut im hier skizzierten Sinn in den letzten 25 bzw. 55 Jahren deutlich zurückgegangen ist. Obwohl die Berichte über den Armutsrückgang mithilfe immer wieder neuer Definitionen und Messmethoden stark geschönt werden (vgl. Pogge 2013), haben tatsächlich maßgebliche Verbesserungen stattgefunden. Ich denke jedoch nicht, dass diese Verbesserungen die Feierlichkeiten und Selbstbeglückwünschungen rechtfertigen, die den

nahenden Abschluss des Millenniumsentwicklungsziele-Prozesses begleiten. Für die moralische Beurteilung der gegenwärtigen Armut ist nämlich nicht der Vergleich mit der Armutssituation vergangener Zeiten relevant, sondern der Vergleich mit unseren heutigen Möglichkeiten. An einem historischen Beispiel, dessen Beurteilung nicht durch Propaganda und Selbstinteresse verzerrt ist, wird dies besonders deutlich: Die Sklaverei in den Vereinigten Staaten im Jahr 1850 lässt sich nicht damit rechtfertigen, dass sie weniger brutal war als die Sklaverei im Jahr 1825. Der moralisch relevante Vergleichspunkt sind die Möglichkeiten zur Abschaffung der Sklaverei im Jahr 1850. Diese Möglichkeiten hätten die Bürger der Vereinigten Staaten ergreifen sollen, ungeachtet der Frage, ob die Situation der Sklaven seit 1825 besser oder schlechter geworden ist. Analog gilt für die heutige Armut: Es ist möglich, schwere Armut zu beseitigen; und deshalb sollten wir, die Bürger und Regierungen der mächtigeren Staaten, sie beseitigen, ungeachtet der Frage, ob das Ausmaß der Weltarmut im Vergleich zu früheren Zeiten größer oder kleiner geworden ist.

Sobald wir uns bewusst machen, dass die Vermeidbarkeit von Armut der entscheidende Faktor ist, erscheint auch der historische Vergleich weniger schmeichelhaft: Angesichts des enormen Zuwachses von Wohlstand einerseits und Ungleichheit andererseits in den letzten Jahrzehnten ist das Ausmaß vermeidbarer Armut heute wahrscheinlich größer als im Jahr 1990, 1960 oder jemals zuvor.

4. Schwere Armut und wachsende Ungleichheit

Schwere Armut ist heute weitgehend vermeidbar. Zur Verdeutlichung dieser Tatsache sollte man zunächst einen Blick auf die gegenwärtige weltweite Einkommensverteilung und ihre Entwicklung werfen:

Branko Milanovic von der City University of New York hat die Daten der Tabelle auf der nächsten Seite freundlicherweise zur Verfügung gestellt. Meine Präferenz für Marktwechselkurse gegenüber Kaufkraftparitäten hängt mit dem doppelten Zweck dieser Tabelle zusammen: Sie zeigt die Vermeidbarkeit von Armut und die wachsende Ungleichheit. Die Vermeidbarkeit von Armut lässt sich beurteilen anhand der Opportunitätskos-

Table: Verteilung der weltweiten Haushaltseinkommen 1988 und 2008
(Angaben jeweils in Prozent).

Segment der Weltbevölkerung	1988	2008	Relative Veränderung des Einkommensanteils
Die ärmsten 10 Prozent	0,337	0,251	-25,3 %
Die nächsten 10 Prozent	0,514	0,414	-19,5 %
Die nächsten 10 Prozent	0,668	0,587	-12,0 %
Die nächsten 10 Prozent	0,850	0,840	-1,2 %
Die nächsten 10 Prozent	1,154	1,244	+7,7 %
Die nächsten 10 Prozent	1,689	1,993	+18,0 %
Die nächsten 10 Prozent	2,902	3,442	+18,6 %
Die nächsten 10 Prozent	6,056	6,340	+4,7 %
Die nächsten 15 Prozent	42,958	39,137	-8,9 %
Die reichsten 5 Prozent	42,872	45,751	+6,7 %

ten, die entstünden, wenn der Anteil der Armen am globalen Haushaltseinkommen so weit vergrößert würde, dass sie ihre Grundbedürfnisse decken könnten. Die höhere Kaufkraft von Geld in armen Ländern ist für diese Beurteilung irrelevant. Ist sie jedoch relevant für die Beurteilung von Ungleichheit? Oft wird angenommen, dass sie es ist und dass deshalb keine Ungleichheit besteht zwischen einem Rentner, der von 300 Dollar pro Tag in einem wohlhabenden Land lebt, und einem Rentner, der von 100 Dollar pro Tag in einem armen Land lebt, in dem die Preise im Durchschnitt um zwei Drittel niedriger sind. Ich finde diesen Gedanken nicht überzeugend, denn der erste Rentner könnte leicht in das arme Land umziehen und dort wie der andere leben (und 200 Dollar pro Tag einsparen), während der zweite Rentner nicht in das reiche Land umziehen und dort wie der andere leben kann. Außerdem ziehen nur sehr wenige Rentner aus wohlhabenden Ländern in arme Länder. Dies zeigt, dass der Ort ein wesentlicher Konsumfaktor ist: Menschen haben eine starke Präferenz, ihre Wohnung, ihren Haarschnitt und ihr Essen im Kontext einer wohlhabenderen Gesell-

schaft zu genießen, selbst wenn diese Güter und Dienstleistungen für sich betrachtet in armen Ländern ebenso gut sind.

Die Tabelle zeigt drei bemerkenswerte Tatsachen. Erstens: Der Anteil der ärmsten 30 Prozent der Weltbevölkerung am weltweiten Haushaltseinkommen ist erheblich gesunken. In absoluten Zahlen ist ihr Einkommen zwar gestiegen; es wäre aber bei gleichbleibendem weltweitem Wirtschaftswachstum am Ende des gewählten Zeitraums um 21 Prozent höher ausgefallen, wenn ihr Anteil am weltweiten Haushaltseinkommen auch nur bei 1,52 Prozent geblieben und nicht auf 1,25 Prozent gefallen wäre. Zweitens: Die weltweite Ungleichheit ist enorm und nimmt weiterhin zu. Der Betrag, den die reichsten 5 Prozent zwischen 1988 und 2008 hinzugewonnen haben (2,9 Prozent des weltweiten Haushaltseinkommens), entspricht etwa dem gesamten Einkommen der ärmeren Hälfte der Weltbevölkerung im Jahr 2008. Drittens: Wären die 2,9 Prozent, die den reichsten fünf Prozent zugutegekommen sind, stattdessen an die ärmere Hälfte der Weltbevölkerung gegangen, dann wäre ihr Anteil am weltweiten Haushaltseinkommen von 3,5 Prozent auf 6,4 Prozent gestiegen. Dies hätte leicht ausgereicht, um die gesamte schwere Armut zu beseitigen.

Angesichts dieser Tatsachen müssen wir uns fragen, warum die Armen dieser Welt weiter und weiter zurückfallen, obwohl internationale Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen und die Entwicklungshilfeinstitutionen der wohlhabenderen Staaten scheinbar enorme Anstrengungen unternehmen, um die Armut weltweit zu beseitigen. Es muss also einen starken Gegenwind geben, dem die Armen dieser Welt ausgesetzt sind, den all diese Anstrengungen nicht ausgleichen, geschweige denn überwinden können.

5. Die Rolle globaler institutioneller Regelungen und politischer Lobbyarbeit

Diesen Gegenwind gibt es tatsächlich. In den letzten 30 Jahren ist ein dichtes Netzwerk globaler institutioneller Regelungen entstanden, die nicht nur Interaktionen auf internationaler Ebene, sondern auch die Strukturen nationaler Gesellschaften massiv beeinflussen. Bei der Gestaltung dieser

Regelungen haben mächtige Regierungen, insbesondere die USA und ihre Verbündeten, eine sehr dominante Rolle gespielt. Die Regierungen selbst standen dabei unter dem Einfluss ihrer mächtigsten Klienten, nämlich unter dem Einfluss von großen multinationalen Unternehmen und Industrieverbänden, Banken, Hedgefonds und Milliardären. Es ist deshalb keine Überraschung, dass die entstandene Weltordnung die Interessen dieser höchstprivilegierten Akteure reflektiert. Natürlich haben sie nicht die Absicht, den Armen zu schaden. Sie versuchen aber, ihren Anteil am weltweiten Haushaltseinkommen zu vergrößern, und wenn sie damit Erfolg haben, sinken die Anteile der ärmeren Teile der Weltbevölkerung automatisch. Da die Armen die geringsten politischen Einflussmöglichkeiten haben – vor allem im Hinblick auf die Gestaltung überstaatlicher institutioneller Ordnungen –, muss man damit rechnen, dass ihre Bedürfnisse und Interessen systematisch missachtet werden.

Ich möchte dieses Phänomen an zwei Beispielen verdeutlichen: Zum einen an den neuen internationalen Regelungen für pharmazeutische Innovationen, die arme Bevölkerungen systematisch vom Zugang zu neuen Medikamenten ausschließen; zum anderen an den Regelungen für internationale Rechnungslegung und Besteuerung, die arme Bevölkerungen systematisch von Investitionskapital und Steuereinnahmen ausschließen. Beide Themen sind zentrale Bestandteile der Arbeit von Academics Stand Against Poverty (www.academicsstand.org). Seit seiner Gründung im Jahr 2009 versucht ASAP Reformvorschläge zu entwickeln und umzusetzen, durch die sich die Schäden bestehender institutioneller Regelungen für die Armen weltweit deutlich mindern lassen.

6. Pharmazeutische Patente und der Health Impact Fund

Das gegenwärtige System zur Versorgung mit Medikamenten ist wesentlich bestimmt durch den Anhang 1C des Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte am geistigen Eigentum (TRIPS-Abkommen) der WTO.⁴ Innovationen werden mit nationalen Patenten belohnt, die ihren

⁴ Vgl. www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips_01_e.htm

Inhabern 20 Jahre lang ein Monopol auf die Herstellung und den Verkauf ihres neuen Medikaments garantieren.

Aufgrund der bestehenden enormen ökonomischen Ungleichheiten führt dieses System zu exorbitanten Preisaufschlägen, die patentierte Medikamente für die Mehrheit der Weltbevölkerung unerschwinglich machen. Außerdem lenkt es die Arzneimittelforschung weg von solchen Krankheiten, die überwiegend arme Menschen betreffen, und hin zur Entwicklung von Erhaltungstherapien und ineffizienten Analogpräparaten («me-too drugs»). Zusätzliche Ineffizienz entsteht durch massive Wohlfahrtsverluste («deadweight losses») und unnötige Ausgaben für zahllose Patente und Patentrechtsstreitigkeiten, aggressive Werbung und Fälschungen.

Das bestehende System könnte bedeutend verbessert werden durch die Etablierung einer zweiten Vergütungsoption für pharmazeutische Innovationen: Der Health Impact Fund (HIF, www.healthimpactfund.org) ist ein Modell für ein leistungsbezogenes Vergütungssystem. Es bietet den Urheberunternehmen die Möglichkeit, beliebige neue Medikamente zu registrieren. Mit der Registrierung geht das Unternehmen die Verpflichtung ein, sein Medikament in den ersten zehn Vermarktungsjahren höchstens zum Preis für Herstellung und Vertrieb zu verkaufen; nach Ablauf der zehn Jahre muss er kostenfrei die Produktion und den Vertrieb generischer Versionen erlauben. Im Gegenzug erhält er zehn Jahre lang Ausschüttungen aus festgesetzten, jährlichen Vergütungsfonds, die proportional zum jeweils erzielten Gesundheitsnutzen auf alle registrierten Medikamente verteilt werden. Der Umfang der Fonds sollte so gewählt werden, dass eine angemessene Zahl von Forschungs- und Entwicklungsprojekten angereizt wird. Bei einem Mindestumfang von sechs Milliarden Dollar pro Jahr könnten zu jeder Zeit etwa 25 Medikamente beim HIF registriert sein, von denen pro Jahr zwei bis drei neu hinzukommen bzw. ausscheiden.

Die Stärke der Forschungs- und Entwicklungsanreize, die der HIF bieten würde, ist abhängig von einer sicheren Langzeitfinanzierung. Der HIF sollte deshalb idealerweise durch ein großes Stiftungsvermögen finanziert werden, zu dem Staaten (entsprechend ihres jeweiligen Bruttonationaleinkommens), internationale Organisationen, NGOs, Stiftungen, Unternehmen, Einzelpersonen und Nachlässe beitragen.

Der HIF würde die Entwicklung neuer hochwirksamer Medikamente fördern. Insbesondere würde er die gegenwärtig vernachlässigten Krankheiten der Armen in höchst lukrative Forschungs- und Entwicklungsoptionen verwandeln. Er würde die einseitige Ausrichtung auf Erhaltungstherapien vermeiden, indem er die erzielten Gesundheitsgewinne präventiver und kurativer Medikamente voll entlohnen würde. Er würde außerdem die Entwicklung von Analogpräparaten hemmen, da deren Gesundheitsnutzen nur in dem Maße vergütet würde, zu dem er den Gesundheitsnutzen herkömmlicher Präparate übersteigt.

Der HIF würde den Zugang zu registrierten Medikamenten verbessern, indem er ihren Preis auf die niedrigstmöglichen Kosten für Herstellung und Vertrieb beschränkt. In vielen Fällen könnte es für die teilnehmenden Unternehmen interessant sein, ihr registriertes Medikament an sehr arme Patienten noch günstiger abzugeben – denn je größer der Gesundheitsnutzen ist, den das Medikament erzielt, desto größer sind auch die Ausschüttungen, die sie aus den jährlichen Fonds erhalten.

Der HIF würde die teilnehmenden Unternehmen dazu motivieren, sich nicht nur um hohe Verkaufszahlen, sondern auch um hohe Gesundheitsgewinne zu bemühen. Die Unternehmen würden ihre Marketingstrategien auf solche Patienten ausrichten, die wirklich von ihrem Medikament profitieren können. Sie würden versuchen, sicherzustellen, dass ihr Medikament weitgehend verfügbar ist, kompetent verschrieben und richtig eingenommen wird. Weitere enorme Effizienzgewinne würden durch die Vermeidung von Wohlfahrtsverlusten (durch die Verhinderung von Preisaufschlägen) und Fälschungen erzielt: Wenn das Original weitgehend verfügbar ist – zum Herstellungspreis oder sogar darunter – sind Herstellung und Vertrieb von Fälschungen nicht profitabel. Zudem würde der HIF teure Rechtsstreitigkeiten vermeiden: Generikahersteller hätten keinen Anreiz, konkurrierende Produkte auf den Markt zu bringen und die teilnehmenden Unternehmen keinen Anreiz, die generische Produktion zu unterdrücken. Dies könnte dazu führen, dass die Unternehmen in vielen Ländern nicht einmal mehr Patente anmelden.

Der HIF benötigt eine bezahlbare, konsistente und verlässliche Methode zur Messung von Gesundheitswirkungen in verschiedenen Ländern,

bei verschiedenen Patienten und verschiedenen Krankheiten. Die Beurteilung, inwieweit ein neues Medikament zur Verlängerung und Verbesserung von Menschenleben beiträgt, würde gestützt auf klinische Studien, auf pragmatische Erhebungen unter Praxisbedingungen, die stichproben-gestützte Verfolgung von Medikamenten bis zum Patienten und auf statistische Analysen der Korrelation von Vertriebszahlen und Daten über die globale Krankheitslast. Zumindest in den ersten Jahren wird kaum vermeidbar sein, dass diese Daten ungenau sind. Solange Ungenauigkeiten und Fehler jedoch zufällig auftreten und von den teilnehmenden Unternehmen nicht ausgenutzt werden können, werden sie die Anreize, die der HIF bietet, nur minimal verzerren.

Da der HIF neue Medikamente zu sehr niedrigen Preisen zugänglich machen würde, würde er sich schnell bezahlt machen: Steuerzahler würden dank niedriger Medikamentenpreise von einer Entlastung der nationalen Gesundheitssysteme profitieren, von sinkenden Versicherungsbeiträgen, günstigeren Apothekenpreisen und Einsparungen bei der Entwicklungshilfe. Wir alle würden davon profitieren, dass Medikamentenfälschungen, verschwenderische Rechtsstreitigkeiten und exzessives Marketing zurückgehen. Der HIF würde die globale Krankheitslast deutlich verringern und gleichzeitig zu Einsparungen und Produktivitätssteigerungen im Gesundheitsbereich führen: Er würde die Entwicklung von wichtigen, gegenwärtig aber nicht profitablen Medikamenten stimulieren, den weltweiten Zugang zu hochwirksamen Medikamenten verbessern und dazu beitragen, sicherzustellen, dass Medikamente optimal verwendet werden. Jeder Dollar, der in den HIF eingezahlt würde, würde deutlich höhere Gesundheitsgewinne erzielen als die 600 Milliarden Dollar, die weltweit jedes Jahr für patentierte Medikamente ausgegeben werden.

Die Etablierung des HIF würde die weltweite Gesundheitssituation erheblich verbessern. Der Nutzen existierender Medikamente würde vergrößert und die pharmazeutische Forschung und Entwicklung viel stärker als bisher auf die Verringerung der globalen Krankheitslast ausgerichtet.

7. Einschränkung illegaler Finanzströme aus weniger entwickelten Ländern

Die Verantwortung für armutsbezogene Menschenrechtsdefizite liegt zunächst bei den Regierungen derjenigen Länder, in denen die ärmere Hälfte der Weltbevölkerung lebt. Doch die meisten dieser Regierungen sind selbst arm.

Während die Industriestaaten jährlich pro Einwohner 20 000 bis 50 000 Dollar an Steuern einnehmen, liegen die jährlichen Steuereinkünfte Indiens bei nicht einmal 200 Dollar pro Einwohner, und viele andere Regierungen sind noch ärmer. Diese großen Unterschiede zwischen den Staaten gehen auf zwei Faktoren zurück: In armen Ländern sind die Bruttoinlandsprodukte pro Einwohner viel kleiner. Darüber hinaus sind die Staatseinnahmen in diesen Ländern im Verhältnis zum jeweiligen BIP deutlich geringer: Sie betragen in der Regel weniger als 20 Prozent, während der OECD-Durchschnitt bei 40 Prozent liegt.

Für die Regierungen armer Länder ist es schwierig, die arme Mehrheit ihrer Bevölkerung mit Einkommens- oder Konsumsteuern zu belegen. Solche Steuern sind unbeliebt, ihre Eintreibung ist teuer und sie verschlimmern die Menschenrechtsdefizite, die sie eigentlich lindern sollen. Schwierigkeiten haben die Regierungen jedoch auch, Steuern von denjenigen zu erheben, die sie bezahlen könnten: Mit raffinierten Techniken entziehen sich wohlhabende Bürger und Unternehmen in diesen Ländern der Besteuerung zu einem Grade, der in wohlhabenden Ländern mit politischer Durchsetzungskraft und einer komplexen und finanziell gut ausgestatteten Steuerverwaltung undenkbar wäre. Die Unternehmensberatung Boston Consulting Group schätzt, dass 33 Prozent der privaten Finanzvermögen von Bürgern aus Afrika und dem Nahen Osten sowie 25,6 Prozent der privaten Finanzvermögen von Bürgern aus Lateinamerika – insgesamt etwa 2,6 Billionen Dollar – im Ausland gehalten werden. Die analogen Schätzungen für Nordamerika und Europa liegen bei 1,8 bzw. 7,9 Prozent (Boston Consulting Group 2013, S. 4 und 11). Bei der Eintreibung von Steuern auf Einkommen und Kapitalgewinne müssen sich die Regierungen armer Länder zu einem großen Teil auf die Ehrlichkeit ihrer Steuerzahler verlas-

sen, da sie keine Informationen über die Vermögen ihrer Bürger im Ausland haben.

Das Ausmaß, zu dem multinationale Unternehmen sich der Besteuerung entziehen, ist enorm. Häufig gehen sie dabei so vor, dass sie Tochterunternehmen in Steueroasen gründen, die wiederum mit ihren bereits bestehenden Tochterunternehmen in armen Ländern Verlust bringende Verträge schließen, die falsche Handelsrechnungen, missbräuchliche Preisvereinbarungen und überhöhte Beratungs- und Markengebühren einschließen.⁵ In Folge dieser Vereinbarungen nehmen die besteuerten Profite der Tochterunternehmen in den armen Ländern ab, während die nicht besteuerten Profite der Tochterunternehmen in den Steueroasen wachsen. Die NGO Global Financial Integrity schätzt, dass der Steuermisbrauch durch Unternehmen für 80 Prozent der illegalen Finanzströme aus weniger entwickelten Ländern verantwortlich ist – für 4,7 Billionen Dollar zwischen 2002 und 2011 und 760 Milliarden Dollar allein im Jahr 2011 (vgl. Kar/Leblanc 2013, S. iii ff.). Dieser Betrag ist fünf- bzw. sechsmal so hoch wie die Summe aller offiziellen Entwicklungshilfe, die diese Länder in denselben Zeiträumen erhalten haben.⁶

Die Nichtregierungsorganisation Christian Aid hat berechnet, dass den weniger entwickelten Ländern durch illegale Finanzströme jährlich Steuereinnahmen in Höhe von 160 Milliarden Dollar entgehen und im Zeitraum der Millenniumsentwicklungsziele (2000–2015) 2,5 Billionen Dollar: »Wenn dieses Geld zur Verfügung stünde und nach gegenwärtigen Ausgabemustern verteilt würde, dann könnte der Betrag, der in die medizinische Versorgung fließen würde, pro Jahr das Leben von 350 000 Kindern unter fünf Jahren retten.« (Christian Aid 2009, S. 3, eigene Übersetzung)⁷

Vier Gruppen von Akteuren sind verantwortlich für die Menschenrechtsdefizite, die daraus resultieren, dass die Regierungen armer Länder nicht in der Lage sind, angemessene Steuern in vollem Umfang einzutreiben.

5 www.actionaid.org.uk/doc_lib/calling_time_on_tax_avoidance.pdf

6 Vgl. <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/SeriesDetail.aspx?srid=569&crd=>

7 Es gibt verschiedene Bemühungen, die staatlichen Ausgabemuster in armen Ländern zu verbessern; diese Ausgabemuster sind häufig verzerrt durch Korruption, aufgeblähte Sicherheitsapparate und Gleichgültigkeit gegenüber den Armen. Sollten die Bemühungen Erfolg haben, dann würden sich zusätzliche Einnahmen noch stärker auf die Menschenrechte auswirken als Christian Aid berechnet hat.

Erstens: Länder mit striktem Bankgeheimnis und Steueroasen (einschließlich der Schweiz, Irland, Großbritannien und den USA), die ihre Steuer- und Rechtssysteme so strukturieren, dass Steuermissbrauch gefördert wird. In der Regel schützen diese Länder ihr Steuergeheimnis gegenüber den Steuerbehörden weniger entwickelter Länder. Zweitens: Einzelpersonen und Unternehmen, die das Steueraufkommen armer Länder reduzieren, indem sie ihre Vermögen und Gewinne in Steueroasen verlagern. Drittens: Banker, Anwälte, Steuerberater und Lobbyisten, die Pläne zur Steuer- vermeidung entwerfen, umsetzen und »legalisieren«. Viertens: Mächtige Regierungen reicher Länder, die die Steuerhinterziehung ihrer multinationalen Unternehmen im Ausland erleichtern und Steueroasen zur Kooperation bewegen, ohne sicherzustellen, dass die Regierungen armer Länder vergleichbare Kooperationen eingehen können.⁸ Ein Beispiel sind die Steuererleichterungen, die der US-Kongress regelmäßig einräumt, wie zum Beispiel der American Jobs Creation Act von 2004, der es US-basierten multinationalen Unternehmen ermöglichte, Gewinne, die sie in Steueroasen angehäuft hatten, zu einem ermäßigten Steuersatz von 5,25 Prozent (anstatt der üblichen 35 Prozent) zu repatriieren (vgl. Alexander et al. 2009). Eine Koalition von 93 Unternehmen hatte sich mit 282,7 Millionen Dollar dafür eingesetzt, dass der amerikanische Kongress dieses Gesetz verabschiedet. Dieselben Unternehmen haben dann über 200 Milliarden Dollar repatriiert und dabei 62,5 Milliarden Dollar an Steuern eingespart – das sind 221 Dollar für jeden Dollar, den sie in ihre Lobbyarbeit investiert hatten. Die Verluste entfielen hauptsächlich auf die Bevölkerungen derjenigen weniger entwickelten Länder, aus denen die Unternehmen ihre Gewinne in Steueroasen verlagert hatten. Ohne die Aussicht auf Steuererleichterungen in ihren Heimatländern würden die Unternehmen kaum von solchen Gewinnverlagerungen profitieren.

Der Schlüssel zur Reduzierung von Steuerlöchern und daraus resultierenden Menschenrechtsdefiziten in armen Ländern ist Transparenz im

⁸ Selbst die neue wegweisende Modellvereinbarung über den automatischen Austausch finanzieller Informationen der OECD wird vermutlich vielen weniger entwickelten Ländern keinen Nutzen bringen, weil ihnen die Ressourcen fehlen, um die Modalitäten für die Datensammlung zu etablieren, die nötig sind, um sich als Partner zu qualifizieren.

weltweiten Finanzsystem: die Abschaffung von Briefkastenfirmen und anonymen Bankkonten, der automatische Austausch von Steuerinformationen weltweit und die Verpflichtung für multinationale Unternehmen, ihre Umsatzerlöse, Profite und Steuern, gesondert für jeden Staat, in dem sie tätig sind, in geprüften Jahresberichten und Steuererklärungen offenzulegen. Solche Transparenzfördernden Maßnahmen würden nicht nur zu mehr Steuergerechtigkeit führen, sondern auch zu einem besseren Schutz der Menschenrechte, da sie kriminelle Aktivitäten wie Terrorismus, Geldwäsche und den Schmuggel von Menschen, Drogen und Waffen einschränken würden.

Die Regierungen von Steueroasen und reichen Ländern müssen diese Veränderungen implementieren. Eine solche Kursänderung ist abhängig vom Druck und von der Unterstützung ihrer jeweiligen Bevölkerung. Steuerhinterzieher und ihre Banker, Anwälte, Steuerberater und Lobbyisten können ihren Beitrag dazu leisten, dass notwendige Reformen umgesetzt werden, indem sie sich ihnen nicht widersetzen und sie nicht unterlaufen. Sie können helfen, ethische Standards zu formulieren – beispielsweise für das Verhalten von multinationalen Konzernen, internationalen Steueranwälten und Steuerberatern – und deren Akzeptanz zu steigern. Ein Durchbruch im Bereich finanzieller Transparenz ist in Reichweite. Wir sollten sicherstellen, dass die Bevölkerungen armer Länder, in denen Menschenrechte auf dem Spiel stehen, daran voll beteiligt sind.⁹

ASAP hat jüngst eine Delphi-Studie fertiggestellt, an der Experten zu illegalen Finanzströmen aus verschiedenen Bereichen – Universitäten, NGOs, dem privaten Sektor und multilateralen Einrichtungen – mitgewirkt haben. 27 Experten wurden dazu befragt, wie im Rahmen der zukünftigen Ziele für nachhaltige Entwicklung (die Nachfolger der Millenniumsentwicklungsziele) das Problem illegaler Finanzströme am besten bearbeitet werden kann. Wie die Studie zeigt, sprechen sich die Experten mit überwältigender Mehrheit für Maßnahmen zur Verbesserung der finanziellen Transpa-

⁹ Für weitere Informationen zu Menschenrechten und Steuergerechtigkeit vgl. International Bar Association's Human Rights Institute (IBAHRI) Task Force on Illicit Financial Flows, www.ibanet.org/Human_Rights_Institute/TaskForce_IllicitFinancialFlows_Poverty_HumanRights.aspx (abgerufen 2. 2. 2015).

renz auf nationaler und globaler Ebene aus, um Steuerflucht und Steuerhinterziehung einzudämmen.¹⁰

Es besteht Einigkeit darüber, dass alle Regierungen Folgendes einfordern sollten:

- a) Offenlegung der Eigentumsverhältnisse von Unternehmen sowie der Zusammensetzung von Kontrollgremien in Stiftungen und Investmentgesellschaften,
- b) öffentliche Berichte, in denen multinationale Unternehmen ihre Gewinne und andere steuerrelevante Informationen Land für Land darlegen,
- c) automatischer Austausch von steuerrelevanten Finanzinformationen zwischen Steuerbehörden weltweit,
- d) öffentliche Berichte über die Gelder, die für den Abbau von natürlichen Ressourcen an Regierungen gezahlt werden, und über die Verwendung dieser Gelder,
- e) harte Sanktionen – dies schließt Gefängnisstrafen ein – gegen die Verantwortlichen für die professionelle Erleichterung illegaler Finanzströme, etwa gegen leitende Angestellte internationaler Banken, Steuerberatungsfirmen, Anwaltskanzleien, Versicherungsgesellschaften und Hedgefonds.

Darüber hinaus sollten Regierungen sich dazu verpflichten,

- f) die Bestimmungen zur Verhinderung von Geldwäsche international aufeinander abzustimmen und
- g) klare, verlässliche, regelmäßige und rechtzeitige öffentliche Steuerberichte zu verfassen sowie die Gestaltung ihrer Steuerpolitik für öffentliche Partizipation zu öffnen.

ASAP arbeitet intensiv daran, sicherzustellen, dass diese Ziele ernsthaft in Erwägung gezogen werden als Bestandteile von Ziel 17 (ggf. und/oder

¹⁰ Die Delphi-Studie kann hier abgerufen werden: <http://academicsstand.org/wp-content/uploads/2014/09/Policy-Options-for-Addressing-Illicit-Financial-Flows-Results-from-a-Delphi-Study.pdf> (abgerufen 2. 2. 2015).

Ziel 16) der neuen Ziele für nachhaltige Entwicklung, um Steuerflucht und Steuerhinterziehung ebenso zu vermeiden wie Unterschlagung, Geldwäsche sowie andere kriminelle oder terroristische Aktivitäten.¹¹ Die Ergänzung dieser Ziele würde die Tür öffnen für politische Reformen zur Einschränkung illegaler Finanzströme, die, indem sie weniger entwickelten Ländern Kapital- und Steuereinkünfte entziehen, nachhaltige Entwicklung stark behindern.

8. Schluss

Diese beiden Beispiele zeigen: Es gibt realistische Wege, zentrale überstaatliche institutionelle Vereinbarungen zu reformieren. Damit wird aber auch eindrücklich sichtbar, dass ein großer Teil der enormen derzeitigen Menschenrechtsdefizite darauf zurückzuführen ist, wie wir die Weltordnung im Zuge der Globalisierung gestaltet haben.

Die Bürger der wohlhabenderen Länder sind nicht einfach passive Zuschauer der Deprivationen, unter denen die Armen dieser Welt leiden, sondern tragen – durch die Außenpolitik unserer Regierungen und besonders durch ihre Rolle bei der Gestaltung internationaler Regeln und Praktiken – aktiv zur Verletzung ihrer Menschenrechte bei. Angesichts der Tatsache, dass jedes Jahr 18 Millionen Menschen vorzeitig an armutsbedingten Ursachen sterben, ist dies wahrscheinlich die größte, wenngleich nicht die schwerste, Menschenrechtsverletzung in der Geschichte der Menschheit.

Literatur

- Alexander, R. M.; Mazza, S. W. and Scholz, S. (2009): Measuring Rates of Return on Lobbying Expenditures: An Empirical Case Study of Tax Breaks for Multinational Corporations. In: *Journal of Law and Policy* 25/4 (Fall 2009), S. 401–457.
- Boston Consulting Group (2013): *Global Wealth 2013: Maintaining Momentum in a Complex World*. [www.bcg.de/documents/file135355.pdf, abgerufen 2. 2. 2015].
- Christian Aid (2009): *False Profits: Robbing the Poor to Keep the Rich Tax-Free*. [www.christianaid.org.uk/Images/false-profits.pdf, abgerufen 2. 2. 2015].

¹¹ Der Vorschlag für Ziele nachhaltiger Entwicklung, den die Open Working Group der Vereinten Nationen im Juli 2014 vorgelegt hat, kann hier abgerufen werden: <http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>

- FAO, IFAD und WFP (2014): The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the Enabling Environment for Food Security and Nutrition Rome, UN Food and Agriculture Organization.
- Kar, D.; LeBlanc, B. (2013): Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002–2011. Washington. December 2013. [<http://iff.gfintegrity.org/iff2013/2013report.html>], abgerufen 2. 2. 2015].
- Nyanwura, E. M.; Esena, K. R. (2013): Essential Medicines Availability and Affordability: A Case Study of the Top Ten Registered Diseases in Builsa District of Ghana. In: International Journal of Scientific and Technological Research 2:8 (August 2013).
- Pogge, Th. (2013): Poverty, Hunger and Cosmetic Progress. In: Langford, M. et al. (eds.). The Millennium Development Goals and Human Rights: Past, Present and Future. Cambridge, S. 209–231.
- Rolnik, R. (2014): The Right to Adequate Housing. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.
- Too-Kong, T. (ed.) (2014): The Millennium Development Goals Report 2014. New York: United Nations.

Aus dem Englischen von Anna Wehofsits.