

Jörg Alt SJ

Wie können Ressourcen für eine weltweit bessere Gesundheitsfürsorge bereitgestellt werden?

Input-Paper für das Podium "Solidarische Gesundheitssysteme Globalisieren" der Konferenz "Global, Gerecht, Gesund". Berlin, 17.9.2010

Der kürzlich herausgekommene Report "Combating Poverty and Inequality" des UN Forschungsinstituts für soziale Entwicklung¹ beinhaltet eine Menge interessanter Einsichten. Der Report gründet auf empirischen Fallstudien, die untersuchen, warum einige Staaten in den letzten Jahren damit erfolgreich waren, Armut zu bekämpfen, während dies anderen Staaten nicht gelungen ist. Einige interessante Schlussfolgerungen sind beispielsweise:

- Man kann Armut und Hunger nicht erfolgreich bekämpfen, wenn man nicht zugleich die Ursachen betrachtet und bekämpft, die Armut und Hunger verursachen. Dies erfordert umfassende und integrierte Politikansätze, etwa auch im Bereich Bildung oder Sozialpolitik (S. 4f.). Entsprechend ist zu beobachten:
- Erfolgreich waren jene Länder in der Armutsbekämpfung, die sich nicht nur dem gängigen neoliberalen Dogma unterwarfen, sondern die "heterodox" handelten und dabei nationale Eigenarten und Bedürfnisse stark berücksichtigten (S. S. 7f.).
- Erfolgreich waren jene Staaten, die u.a. auf gute, funktionierende Bürokratien zurückgreifen konnten und in der Lage waren, Kontrolle auszuüben (S. 22f.).
- Erfolgreich waren jene Staaten, in denen Menschen ermutigt und in die Lage versetzt wurden, sich selbst als Bürger politisch und zivilgesellschaftlich zu engagieren (S. 23f.).

Umso besser, dass der Veranstalter mich genau darum bat: Die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Initiativen für *agenda setting* und *implementation* herauszuarbeiten. Warum sind sie nötig, und wie geht das?

Politische Systeme sind normalerweise konservativ, d.h. es wird versucht, den "bewährten" Status Quo so lange wie möglich unverändert beizubehalten. Kommt es zu "exogenen Schocks", die Defizite im System aufweisen und Reformbedarf erkennbar machen, so wird dies idealerweise auch gesehen und Reformen entwickelt. Dies wiederum weckt aber automatisch den Widerstand all jener, die vom Status Quo profitieren. Je komplexer die Systeme und Krisen sind, umso mehr können deren verständlicherweise sehr ressourcenreichen Lobbygruppen darauf hinweisen, wie irrelevant die angedachten Reformen sind, um die offenkundigen Probleme anzugehen. Oder: Wie alarmierend die Risiken und Nebenwirkungen der Reform(en) sein werden, die jeglichen Nutzen weitaus überwiegen usw... Entsteht keine Gegenbewegung zu diesen Lobbybemühungen, ist es normalerweise so, dass Reformen verzögert, verwässert oder fallen gelassen werden. Die gegenwärtige Weltwirtschaftskrise ist ein gutes Beispiel hierfür: Auch im "Jahr 2" nach dem Zusammenbruch des Bankhaus "Lehman Brothers" ist es nicht gelungen, den Finanzsektor wirksam zu regulieren und ihm einen substanziellen Beitrag zur Finanzierung der direkten und indirekten Kosten der Krise abzuverlangen, die durch ihn verursacht wurden.

Gut also, dass deshalb zivilgesellschaftliche Bewegungen in vielen Ländern entstanden, um Regulierungen und Reformen voranzutreiben. Da ich die Kampagne "Steuer gegen Armut"

¹ United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) (2010) Combating Poverty and Inequality – Structural Change, Social Policy and Politics. Geneva

moderieren, nehme ich diese als Beispiel. Wir haben zwei Forderungen: 1. Die Einführung einer Steuer in Höhe von 0,05% auf alle spekulationsrelevante Finanztransaktionen, 2. Die Verwendung der so eingenommenen Gelder zur Bekämpfung von Armut und Klimawandel-Folgeschäden – eben das, was in den Millenniumszielen zusammengestellt ist.

Zu den Kernaufgaben einer Kampagne gehört zunächst einmal 'pädagogisch-aufklärendes' Engagement, welches sich nicht nur an die Politik, sondern auch an die uninformierte Öffentlichkeit richtet. Im Fall unseres Beispiels gehört etwa das Verständlichmachen, warum das eingenommene Geld eben armen Ländern zufließen soll, obwohl es doch auch bei uns Armut gibt.

Hierbei ist zunächst deutlich zu machen, dass heutzutage Auswirkungen von Krisen im Weltfinanz- und –wirtschaftssystem, des Klimawandels, illegale Migration, Terror und grenzübergreifendes Verbrechen und – damit komme ich zum Gegenstand dieser Konferenz – die Verbreitung von Krankheiten zu den Erscheinungen der modernen globalisierenden Welt gehören, die eigene Dynamiken entwickeln und vor nationalen Grenzen nicht halt machen. Deshalb liegt es im Eigeninteresse aller, auch der Reichen, hier aktiv zu werden.

Nun wird vieles von dem, was in den vergangenen Jahren erreicht wurde, durch die Auswirkungen der Weltfinanzkrise gefährdet. Sicherlich sind die armen Staaten nicht direkt in das Weltfinanzgefüge eingebaut, aber die indirekten Auswirkungen sind enorm, wie z.B. sinkende Möglichkeiten, sich auf den Finanzmärkten Kapital zu besorgen (durch Bonds), Einbrüchen im Export, bei Ausländischen Direktinvestitionen, dem Arbeitsmarkt (ohne soziale Absicherung), den Geldüberweisungen durch Familienangehörige im Ausland, im Bereich des Tourismus, im Bereich der Entwicklungshilfe, aber steigenden Kosten für Lebensmittel und den Schuldendienst. Die so entstehenden Defizite werden auszugleichen versucht z.B. durch Einsparungen im öffentlichen Sektor, etwa bei Stellenplänen und Gehältern für Angestellte im öffentlichen Dienst, bei Infrastrukturmaßnahmen, Bildung oder eben Gesundheitsfürsorge.²

Ich vermute, dass ein wichtiger Grund für den Erfolg der Kampagne "Steuer gegen Armut" die Einsicht ist, dass eine Finanztransaktionssteuer ein gutes Mittel für viele Zwecke ist: Es ist nicht nur ein Mittel, sozialschädliches Verhalten an den Finanzmärkten teurer und damit unrentabel zu machen und damit das globale Finanzgefüge stabiler und weniger volatil zu machen. Es ist zugleich ein Mittel dazu, dass der Sektor, der am meisten von der Globalisierung profitiert hat, nämlich der Finanzsektor,³ endlich einen angemessenen Beitrag

² Zu den hier angesprochenen Themen ausführlicher:

Alt, J. (2010) Warum ist es Zeit für eine "Steuer gegen Armut"? In: Zeitschrift für Rechtspolitik 4/2010, S. 109-112, ders. (2010) Steuer gegen Armut = Steuer gegen Terror und Kriminalität = Steuer gegen illegale Migration. Stellungnahme anlässlich der Expertenanhörung des Finanzausschusses im Deutschen Bundestag, Berlin, 17.5.2010, ders. (2009) Globalisierung – illegale Migration – Armutsbekämpfung. Karlsruhe, von Loeper

³ "Those that operate within the global economic architecture receive significant financial benefits. It is therefore appropriate that funding for public goods to support the economic and social stability that underpins the global economy should come from those who benefit most from participation within it. Based on this analysis and its remit, the Committee believes that the international financial system is the most suitable source of revenue to fund global public goods. International finance has grown enormously in recent decades, far outstripping growth in world trade and production. The profitability of the sector has also increased, so that in the United States, for example, finance represents 40% of all corporate profits. Given its role at the centre of the globalisation process, innovative mechanisms applied at the level of the global financial system would not just tax an activity that has relatively low taxation and concentrates a great deal of wealth, but would also ripple out through the world economy, so that global economic activity would be the ultimate source of funding for global public goods." Leading Group on Innovating Financing for Development: Globalizing Solidarity (2010) The Case for Financial Levies, Task Force Report, S. 13

zu alledem leistet.⁴ Zumindest bekommen wir oft zu hören: "Warum hat da früher noch keiner dran gedacht?"

Der Kampagne ist es in Deutschland in nicht einmal einem Jahr gelungen, ein Randthema ins Zentrum der Bundespolitik zu rücken. Erstmals arbeite ich beispielsweise mit einer Kampagne, in der die drei Oppositionsparteien Kampagnen-Mitträger sind. Es ist in weniger als einem Jahr gelungen, zumindest Teile der Kampagnenforderungen zur Regierungspolitik zu machen. In diesem Kontext glaube ich, dass das Engagement der Bundesregierung für eine Finanztransaktionssteuer durchaus ernsthaft ist, allein schon deshalb, weil Finanzminister Schäuble im Haushalt 2012 bereits 2 Milliarden Euro Einnahmen aus dieser Steuer eingeplant hat.

Genau hier liegt aber ein Problem aus Sicht der Kampagne: Wir wollen eben nicht, dass Einnahmen aus dieser Steuer wieder nur den reichen Ländern nützen, sondern dass sie tatsächlich dazu genützt werde, die Welt zu einem besseren und lebenswerteren Platz für alle zu machen. Hier gilt es also noch einen weiten Weg zu gehen.

Für den Erfolg einer Kampagne generell ist es stets wichtig zu sehen, wo sich *windows of opportunities* für deren Forderungen öffnen, konkret: (a.) Kontexte, die vielfach anschlussfähig für ein Thema sind und seine Wichtigkeit untermauern, (b.) wo es 'ungewöhnliche' und deshalb aufsehenerregende Verbündete gibt und (c.) wo es bereits erfolgreiche Präzedenzfälle für zentrale Forderungen gibt. Hierzu noch einige Bemerkungen:

Kontext:

Im Fall der Finanztransaktionssteuer war die Weltfinanzkrise ein solche Kontext, da die Notwendigkeit unübersehbar wurde, Exzessen auf dem Börsenparkett vielfältige Riegel vorzuschieben. Dass einer dieser Riegel, nämlich die Finanztransaktionssteuer, zugleich in der Lage ist, ein seit Jahren bestehendes Gerechtigkeitsdefizit auszugleichen (dass nämlich der Finanzsektor von Umsatzsteuern weitestgehend befreit ist), und diese Steuer in der Lage ist, viel Geld für gute Zwecke zu generieren war natürlich umso besser! Fachchinesisch gesagt: Hier gibt es mehrfache *opportunity structures*, um ein neues Thema zu verankern. Entsprechend lautet auch der sehr gute Slogan der britischen Robin Hood Campaign: "Turning a crisis for the banks into an opportunity for the world."⁵

Charakter der Koalition:

Hinsichtlich der Koalition der Kampagnenträger ist es so, dass sie sich eben nicht nur aus den "üblichen Verdächtigen" zusammensetzt, sondern ein aufsehenerregend breites gesellschaftliches Spektrum abdeckt, welches Banker und Bischöfe, Politiker und Bürgerbewegungen, Gewerkschaftsbosse und Akademiker, Aktivisten der Straße und der Web 2.0 Community umfasst. Allein das macht sie wiederum interessant als Gesprächspartner für Regierung und Medien. Hinzu kommt, dass es sich weder in Deutschland noch anderswo schon längst nicht mehr um eine rein zivilgesellschaftliche Initiative handelt: Neben der deutschen treten auch die französische, österreichische und belgischer Regierung für eine Finanztransaktionssteuer in Europa ein, eine andere Initiative ist die der so genannte "Leading Group on Innovative Financing for Development", einem Zusammenschluss von ca. 60 Staaten. Im gerade veröffentlichten Bericht von deren Task Force⁶ wird zwar nur eine

⁴ Lord Adair Turner, Vorsitzender der Londoner Börsenaufsichtsbehörde FSA. Siehe: Lord Adair Turner Roundtable: How to tame global finance? In: *The Prospect*, September 2009, Seiten 34ff.

⁵ <http://robinhoodtax.org.uk/>

⁶ Globalizing Solidarity: The Case for Financial Levies. Report of the Committee of Experts to the Taskforce on International Financial Transactions for Development, July 2010, <http://www.leadinggroup.org/article668.html>

Devisentransaktionssteuer von sehr geringer Höhe (0,005%) gefordert, die Vorschlagenden wollen aber die Einnahmen von ca. 30 Mrd. US\$ insgesamt für Entwicklungsaufgaben zur Verfügung stellen. Dieser Vorschlag wird von Frankreich und anderen Ländern bei der UN Millenniumskonferenz in New York am 21.9. vorgestellt, wo Staaten zugleich zur Zeichnung einer entsprechenden Deklaration eingeladen werden.⁷

Präzedenzfälle

Fordern wir etwas völlig unmögliches? Nein, wie auch schon die bereits erwähnte Leading Group on Innovative Financing for Development andeutet: Aus deren Umfeld sind bereits innovative Ansätze hervorgegangen und umgesetzt worden, z.B.

- UNITAID, welches Gelder aus einer Flugticketabgabe erhebt und zur Krankheitsbekämpfung einsetzt, dabei aber in seinem "Executive Board" auch NGO Vertreter beteiligt. Das so eingenommene Geld ermöglicht verlässliche langfristige Planung, gerade weil langfristige Planung möglich ist können über die Pharma-Partner des Programms Preisnachlässe für Medikamente ausgehandelt werden, wodurch ein Vielfaches an Impfung möglich wird wie durch ein unkoordiniertes Vorgehen.⁸ Daneben gibt es noch
- Die *Global Alliance for Vaccines and Immunization/ International Finance Facility for Immunization*,⁹ eine public-private Partnership, allerdings ohne NGO-Vertretung,
- Den *Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*, ebenso eine public-private Partnership.¹⁰

Aber jenseits dieser bereits etablierten Strukturen gibt es zahllose weitere und weiterführende Vorschläge, etwa

- Aktuell schlägt die "Leading Group", um die Einnahmen aus der Devisentransaktionssteuer zu verwalten, einen *Global Solidarity Fund*¹¹ vor. Daneben gibt's
- Den Vorschlag von Patomäki zu einer *Currency Transaction Tax Organization*¹²
- Den Vorschlag von Jetin zu einem *Solidarity Fund for Sustainable Development*¹³
- Den Vorschlag von Pogge zu einem *Health Impact Fund*¹⁴
- Den Vorschlag von Gostin zu einer *Framework Convention on Global Health*¹⁵.

Die Frage, die sich angesichts der Fülle an guten Vorschlägen, die alle aufgegriffen und nach vorn "gepusht" werden können, in jeder Kampagne früher oder später stellen wird, ist die Frage nach der Taube auf den Dach oder dem Spatz in der Hand: Pokert man hoch, um möglichst viel zu erreichen, oder versucht man pragmatisch, schnellstmöglich das bestmögliche und anschlussfähigste zu erreichen. Ähnlich stellt sich die Frage, ob man etwas völlig Neues einführen will oder ob man versucht, existierende Strukturen für den eigenen Zweck zu nutzen und vielleicht im eigenen Sinn umzugestalten.

⁷ <http://www.leadinggroup.org/article719.html>

⁸ <http://www.unitaid.eu/>

⁹ <http://www.gavialliance.org/>, <http://www.iff-immunisation.org/>

¹⁰ <http://www.theglobalfund.org/en/>

¹¹ Siehe oben, Fußnote 4, S. 29f.

¹² Siehe Seiten 117-119 in Uemura, T. Exploring Potential of Global Tax: As a Cutting Edge-Measure for Democratizing Global Governance. In: International Journal of Public Affairs Vol. 3, 2007 112-129

¹³ Siehe Seiten 119-120 in Uemura, a.a.O.

¹⁴ Pogge, Th. Der Health Impact Fund. Online Ressource unter <http://www.pa-gesundheit.de/html/TT-Server/GG-POS-Pogge_Health_Impact_Fund.pdf>

¹⁵ Gostin, L. Meeting Basic Survival Needs of the World's Least Healthy People: Toward a Framework Convention on Global Health. The Georgetown Law Journal, Vol. 96, pp. 331-392

Im ersten Fall riskiert man, gar nichts zu bekommen, weil es nicht möglich ist, eine zivilgesellschaftliche Kampagnendynamik unbegrenzt aufrechtzuerhalten, umso mehr, da die Ressourcen der Gegenkräfte für ihre Verhinderungsbemühungen um ein Vielfaches höher sind. Im zweiten Fall riskiert man, sich zu früh mit zu wenig zu bescheiden, was dann bedeutet, dass das Thema von der politisch Verantwortlich als gelöst und abgehakt deklariert wird. Eine schwierige Gratwanderung für jeden Campagnero.