

Menschenrechtliche Aspekte der Finanz- und Wirtschaftskrise

Obwohl die laufende Finanzkrise düstere Konsequenzen haben wird, könnte sie noch etwas anderes bewirken, nämlich dass entscheidende Anliegen aus dem Bereich der Menschenrechte nicht länger ausgeblendet werden können. Die Krise bietet eine historische Chance, wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse zu überdenken, auch aus Verantwortung für kommende Generationen. Ein an den Menschenrechten ausgerichteter Ansatz erfordert eine Reform der Steuerungsstrukturen, um jegliche Wirtschaftspolitik in Einklang mit dem Menschenrechtsregime umzusetzen. Damit wird Partizipation auf allen Ebenen gewährleistet und Entscheidungen auf jeder Stufe der öffentlichen Kontrolle, Transparenz und Rechenschaft unterworfen.¹

Aldo Caliari

Was im Sommer 2007 als Krise im Subprime-Hypothekenmarkt der USA begann, hat sich inzwischen zu einer Wirtschaftskrise von globalen Ausmaßen ausgewachsen, die als schlimmste Krise seit der Großen Depression bezeichnet worden ist.

Die Größenordnung der Krise wirft ein vollkommen neues Licht auf die Auswirkungen traditioneller Einstellungen zur Beziehung zwischen Menschenrechten und der Finanzregulierung. Bisher wurden Menschenrechtler darauf verwiesen, dass die Fragen finanzieller Regulierung rein technischer Natur seien und den Experten vorbehalten bleiben sollten, während Menschenrechtspolitik und –anliegen entweder unabhängig von Regulierungsthemen behandelt oder einfach durch irgendeinen Ansatz abgegrenzt werden müssten, den die Finanzexperten dafür vorgeben. Die Krise hat jedoch die Schwachstellen einer solchen Denkweise deutlich gemacht und dazu ermutigt, Finanzregulierung aus der Menschenrechtsperspektive zu kritisieren. Vieles Erklärungen sind vorgebracht worden, was die Krise verursacht habe, aber einig ist man sich weitgehend darüber, dass eine Reihe von Zusammenbrüchen infolge nachlässiger Regulierung und Aufsicht der Finanzmärkte und dass die darin agierenden Akteure und die von ihnen benutzten Instrumente eine maßgebliche Rolle gespielt haben.²

1 Ein früherer Entwurf dieses Artikels diente als Grundlage für eine Stellungnahme des *International Network for Economic, Social and Cultural Rights (ESCR-Net)*, herausgegeben in Absprache mit vielen Menschenrechtsorganisationen. Der Dank des Autors gilt Nicolas Lusiani für seine Unterstützung bei der Formulierung der Endfassung und vielen Menschenrechtsorganisationen für ihre Kommentare und Beiträge.

2 Für einen detaillierten Überblick über die maßgeblichen offiziellen Quellen (IWF, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Finanzstabilitätsforum), die eine bemerkenswerte Ähnlichkeit im Verständnis der direkten Ursachen der Finanzkrise aufzeigen. Siehe auch Caliari (2009) „Assessing Global Regulatory Impacts of the U.S. Subprime Mortgage Meltdown: International Banking Supervision and the Regulation of Credit Rating Agencies“, ein Vortrag für das Symposium über Finanzmärkte und Systemisches Risiko: Die Globalen Auswirkungen der U.S. Subprime-Hypothekenkrise, veranstaltet vom *Journal of Transnational Law and Contemporary Problems* der Rechtsakultät der Universität von Iowa

Gleichzeitig findet sich leicht Zustimmung für die These, dass es durch die Krise überall erheblich schwieriger werden wird, die Menschenrechte für sich zu reklamieren. Denn der dramatische Einbruch der globalen Gesamtnachfrage hat zu ausgedehnter Arbeitslosigkeit und Zerstörung von Lebensgrundlagen geführt. Nach Jahren rückläufiger Arbeitslosenzahlen prognostiziert die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) für 2009 ungefähr 20 Millionen mehr Arbeitslose als 2007.³ Etwa 50 Millionen Menschen könnten ihre Arbeit verlieren, falls die Krise Arbeitslosigkeit wie in den 1990er Jahre erzeugt.⁴ Hinter diesen allgemeinen Zahlen verbergen sich jedoch die viel erheblicheren Auswirkungen für Frauen und ihre Kinder, die Armen, indigene Gruppen, ethnische Minderheiten und Migranten. Zunehmende Arbeitslosigkeit geht vielfach mit schwindender sozialer Sicherung einher, die in vielen Ländern an einen Arbeitsplatz gekoppelt ist. Für die, die noch einen Arbeitsplatz haben, bedeutet höhere Arbeitslosigkeit eine stärkere Belastung ihrer Löhne und Sozialbeiträge. Auch Rentner müssen aufgrund der Krise erhebliche Einschnitte bei ihrer Sicherheit hinnehmen, da die Pensionsfonds in einigen Fällen Verluste von fast 50 Prozent verbuchten.⁵ Die in den letzten Jahrzehnten vollzogene Abkehr von staatlich finanzierten Rentensystemen verschlimmert die Lage noch. Die zur Abfederung des Sozial- und Rentensystems erforderlichen staatlichen Gelder sind wiederum beträchtlich zurückgegangen.

Erwartet wird ein Anstieg der Armut um weltweit bis zu 53 Millionen Menschen.⁶ Auch diese Zahl könnte noch zu optimistisch sein, da sie auf der häufig in Frage gestellten Armutsdefinition der Weltbank beruht und wahrscheinlich die wirkliche Zahl der

in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Internationale Finanzen und Entwicklung der Universität von Iowa.

3 IAO, *The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response*.“ Diskussionspapier, 2009 GB.304/ESP/2.

4 Ebenda.

5 Weltbank, *The Financial Crisis and Mandatory Pension Systems for Developing Countries*. *World Bank News*, 12. Februar 2009. Washington DC: Weltbank.

6 Ebenda.

Armen noch untertreibt.⁷ Bei Kindern, die wenig, oder qualitativ schlechte, Nahrung zu sich nehmen, kann der Ernährungs- und Gesundheitszustand irreversible Schäden verursachen: Nach Schätzungen stieg die Zahl der unter schlechter Ernährung leidenden Menschen infolge der Nahrungskrise bereits um 44 Millionen.⁸

Die menschenrechtlichen Folgen der Krise

Wahrscheinlich werden die Krisenfolgen auch größere Ungleichheit hervorrufen. Die seit den 1990er Jahren wachsende Kluft zwischen reicheren und ärmeren Haushalten wird größer werden. Die Einkommensschere zwischen den obersten und untersten zehn Prozent der Einkommen ging bei einer Stichprobe in 70 Prozent der Länder, die die IAO für einen im letzten Jahr veröffentlichten Bericht untersuchte, weiter auseinander.⁹

Sollte – wie in einigen Ländern schon geschehen – auf soziale Unruhen und öffentliche Demonstrationen der Verzweiflung und Enttäuschung mit gewaltsamer Repression durch Regierungstruppen reagiert werden dann stehen auch die bürgerlichen und politischen Menschenrechte auf dem Spiel. Die mancherorts zu beobachtende Zunahme von fremdenfeindlichen und anderen diskriminierenden Einstellungen könnte die Rechte von Migranten und Minderheiten gefährden.

In Anbetracht dieser Auswirkungen kommt man unweigerlich zu dem Schluss, dass sich Entscheidungen zur Finanzregulierung fühlbar auf die Inanspruchnahme von Rechten auswirken. Das gilt auch umgekehrt: Der Versuch, Menschenrechtsstandards ohne Berücksichtigung der Folgen finanzpolitischer und regulatorischer Entscheidungen durchzusetzen, griffe erheblich zu kurz und verpuffte ohne große Wirkung.

7 Die willkürliche Klassifizierung der Weltbank, nach der Menschen mit weniger als zwei US-Dollar am Tag als arm und mit weniger als einem US-Dollar als extrem arm gelten, ist wiederholt kritisiert worden. Denn sie spiegelt die Armutsrealität in unterschiedlichen Ländern mit sehr unterschiedlichen Armutssituationen nicht wider. 2008 aktualisierte die Bank ihre seit langem überholten Berechnungen der Kaufkraftparität; danach korrigierte die Bank die Zahl der als extrem arm geltenden Menschen, (nunmehr mit weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag) auf 1,4 Milliarden nach oben und lag damit 40 Prozent über dem früheren Schätzwert von 1 Mrd. (Siehe hierzu etwa den UN-Bericht über Millenniumsentwicklungsziele 2009:4-7)

8 Weltbank, *Swimming Against the Tide: How Developing Countries Are Coping with the Global Crisis*. Washington, DC: Weltbank, 2009.

9 IAO, Welt der Arbeit, Bericht 2008: *Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*. Genf: Internationale Arbeitsorganisation (IAO).

Die Lehren dieser Krise unterscheiden sich jedoch keineswegs von denen anderer Krisen, die im letzten Jahrhundert immer wieder verschiedene Teile der Welt erschütterten – vor allem Ostasien in den späten 1990er Jahren. Sie führten immer zu extremen Härten und Leiden für die einfachen und für die schutzbedürftigsten Bürger am Rande der Gesellschaft, während die Profiteure der Finanzspekulationen für ihr Tun nicht zur Rechenschaft gezogen wurden. So verstärkte sich in den letzten Jahren nicht nur die Tendenz zu größeren Einkommensungleichheiten, sondern es wurde auch über wachsenden Reichtum in den Händen von „Superreichen“ berichtet.¹⁰ Dieses Phänomen wurde durch aggressive Anlagestrategien – sprich Spekulation – ermöglicht und durch ungebremste Kapitalströme erleichtert.¹¹ Aber es sind gerade die einkommensschwachen Gruppen und nicht die Profiteure des Konjunkturhochs vor der Krise, die vom Abschwung unverhältnismäßig stark betroffen sind.

So gesehen wird auch die Meinung, dass durch Spekulation vermehrte Vermögen „nach unten durchsickert“ und so alle anderen erreicht, durch die Finanzkrise in Frage gestellt. Der Nobelpreisträger für Ökonomie Joseph Stiglitz bemerkte vor kurzem, dass Finanzmärkte – und auch Wirtschaftswachstum nach den heutigen Messmethoden – nicht Selbstzweck seien, sondern dem Wohl der Menschen zu dienen hätten. Was gut ist für die Finanzen und was gut ist für das Wachstum der Ökonomie, ist nicht unbedingt auch gut für das Wohlergehen Aller. Diese Einsicht legt den nationalen Regierungen bei der Gestaltung der Wirtschaftspolitik eine neue Rolle nahe – sowohl im Lande selber wie auch auf der internationalen Bühne.

Grundsätzliches zur Menschenrechtsperspektive

Es ist nicht nur eine Frage der Gerechtigkeit, die Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftsrezession zentral an Menschenrechtsstandards

¹⁰ Vgl. eine Studie aus dem Jahr 2007 von Merrill Lynch und Capgemini: „Die Anzahl der Menschen mit einer Millionen US-Dollar und mehr Anlagekapital stieg letztes Jahr um acht Prozent auf 9,5 Millionen und das von ihnen kontrollierte Vermögen wuchs auf 37.200 Milliarden an. Davon sind ungefähr 35 Prozent in Händen von nur 95.000 Menschen mit einem Vermögen über 30 Millionen US-Dollar.“ S. Thal Larson, P. „Super-rich Widen Wealth Gap by Taking More Risks.“ *Financial Times*, 28. Juni 2007.

¹¹ Thal Larson (op.cit.), Zitat eines Managers von Merrill Lynch, der feststellte, dass der Unterschied zwischen den Reichen und Superreichen darin liege, dass „die sehr Reichen bereit sind, größere Risiken einzugehen“.

auszurichten; Reformen des Finanz- und Wirtschaftssystems werden dadurch auch nachhaltiger und bei zukünftigen Krisen belastbarer.

Eine an Menschenrechten ausgerichtete Antwort setzt kein bestimmtes Wirtschaftssystem voraus. Aber sie geht von einem klar umrissenen und allgemein anerkannten Bezugsrahmen aus, also von Standards, die auf den im Völkerrecht verankerten Menschenrechte gründen und an denen man sich bei der Gestaltung und Umsetzung wirtschaftspolitischer Maßnahmen und Programme zur Bewältigung der Krise orientieren kann. Menschenrechte setzen nicht nur Grenzen angesichts von Unterdrückung und autoritären Regierungssystemen, sondern verpflichten Staaten auch darauf, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu achten. Die Staaten haben eine Pflicht, Menschenrechte jederzeit zu achten, zu schützen und aktiv umzusetzen – auch und vor allem in Krisenzeiten.

Den Regierungen obliegt es, zunächst ein Mindestmaß an grundlegenden sozialen und wirtschaftlichen Rechten sicherzustellen und sich dann kontinuierlich und so zügig und effektiv wie möglich für deren volle Umsetzung einzusetzen. Menschenrechtsstandards verlangen, dass erreichte Fortschritte nicht bewusst von Regierungen zurückgenommen werden – etwa durch Einschnitte bei der Grundversorgung – solange dies nicht durch Bezug auf die Gesamtheit der in den wichtigsten Menschenrechtsverträgen festgeschriebenen Rechte und bei umfassender Nutzung der verfügbaren Ressourcen in vollem Umfang gerechtfertigt erscheint. Selbst angesichts begrenzter öffentlicher Mittel müssen die Staaten alle verfügbaren Ressourcen ausschöpfen, damit auf kurze und längere Sicht die volle Umsetzung wirtschaftlicher und sozialer Rechte schrittweise erreicht wird.

Der Grundsatz der Diskriminierungsfreiheit verpflichtet die Staaten außerdem dazu, bei allen Maßnahmen gegen die Krise unausgewogene Wirkungen zu vermeiden und entschlossen gezielte Maßnahmen zu ergreifen, um allen Bevölkerungsgruppen und Ländern den gleichen Zugang zu grundlegenden Versorgungsleistungen zu gewährleisten. Vorrangig geht es dabei – auch in Zeiten beschränkter Ressourcen – um den Schutz benachteiligter Mitglieder der Gesellschaft.

Die wichtigsten Menschenrechtsverpflichtungen fallen zwar in den Bereich staatlicher Hoheitsentscheidungen. Doch gleichzeitig sind die Staaten im Sinne der UN-Charta und des geltenden Völkerrechts gehalten, zur internationalen

Zusammenarbeit mit dem Ziel einer umfassenden Verwirklichung der Menschenrechte beizutragen. Bei ihrer Mitarbeit in zwischenstaatlichen Foren wie den UN, der Weltbank und der G-20 müssen die Staaten sicherstellen, dass beschlossene Maßnahmen im Einklang mit den Menschenrechten stehen und deren Umsetzung fördern. Insofern tragen jene Staaten, die mehr Macht in den globalen wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozessen genießen, auch mehr Verantwortung – sei es durch ihr Handeln oder Unterlassung – für die Auslösung des globalen Crashes. Damit haben sie auch eine größere Verantwortung, wenn es darum geht, die Folgen der Krise abzumildern und die notwendigen Schritte einzuleiten, die eine gerechte und nachhaltige Lösung für die Zukunft ermöglichen. Völkerrechtlich sind Regierungen auch verpflichtet, den Menschenrechtsstandards Vorrang vor Handels-, Investitions- und Finanzverpflichtungen zu geben.

Bei den grundlegenden Menschenrechtsprinzipien handelt es sich unter anderem um gesellschaftliche Teilhabe, Transparenz, Zugang zu Informationen, Schutz durch die Justiz und Rechenschaftspflicht. Menschen müssen die Möglichkeit haben, am öffentlichen Leben teilzunehmen und einen sinnvollen Beitrag zu Entscheidungsprozessen zu leisten, die sie persönlich betreffen. Außerdem müssen die Staaten die Gleichheit Aller vor dem Gesetz gewährleisten. Werden die Rechte Einzelner beschnitten, muss es erschweringliche und effektive Rechtsmittel geben, auf die Betroffenen zurückgreifen können. Wer Schäden verursacht – auch als privater Akteur – muss einer gerechten Strafe zugeführt und menschenrechtsverletzende Aktivitäten müssen für die Zukunft unterbunden werden.

Reform der wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesse

Die Krise, mit der wir gegenwärtig konfrontiert sind, bietet eine historische Chance, die Art und Weise zu überdenken, wie wirtschaftspolitische Entscheidungen bisher getroffen wurden. Ein auf Menschenrechte ausgerichteter Ansatz erfordert die Reform der Steuerungsstrukturen, damit jede Art von Wirtschaftspolitik – national wie international – im Einklang mit den rechtlichen, vom Menschenrechtsregime vorgegebenen Bedingungen umgesetzt wird.

Viel zu häufig werden offizielle Entscheidungen zur Regulierung – oder Deregulierung – von Kapitalströmen von einigen wenigen ‚Experten‘ getroffen, zu denen oft auch Vertreter der profitierenden Privat-

wirtschaft zählen. Damit schließt man letztlich eine Beteiligung der Öffentlichkeit an Diskussionen über grundlegende politische und rechtliche Fragen aus, die Alle betreffen – insbesondere aber schutzbedürftige Randgruppen. Die Menschenrechtsperspektive würde diesen Prozess verändern und Partizipation auf allen Ebenen ermöglichen sowie Entscheidungen auf jeder Stufe transparent machen und der öffentlichen Kontrolle und Rechenschaft unterwerfen.

Rechenschaftspflicht und Partizipation bei der Gestaltung der Wirtschaftspolitik werden auch eingeschränkt, wenn internationale Institutionen und Geberorganisationen oder starre Regelungen in Handels- und Investitionsabkommen einschneidende Bedingungen vorgeben. Die Staaten sollten in der Lage sein, ihren Menschenrechtsverpflichtungen Vorrang vor wirtschaftlichen Verpflichtungen oder Ansprüchen der Investoren einzuräumen.

Den Menschenrechtsprinzipien muss auch auf internationaler Ebene zum Durchbruch verholfen werden, wo die Zusammenarbeit aller Staaten, vor allem derjenigen, die Unheil verursachen, bei der Verwirklichung dieser Rechte gefordert ist. Trotz weit reichender Konsequenzen der finanzpolitischen Maßnahmen schließen die zwischenstaatlichen Organe, die die Agenda bestimmen und Finanzreformen planen – etwa der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, das Finanzstabilitätsforum und die G-20 – die Mehrheit der Länder von diesem Prozess aus. Auch beim Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank werden Entscheidungsprozesse weiterhin von Prinzipien bestimmt, die den Entwicklungsländern nur eine marginale Rolle zugestehen und wenig Transparenz bieten. Ebenso bedeutsam ist die Tatsache, dass andere internationale Organisationen mit einem ausdrücklichen Mandat zum Schutz der Menschenrechte von den politischen Gestaltungsprozessen all dieser Foren ausgeschlossen sind.

Die UN – als Hüterin des internationalen Rechtsrahmens – ist das Gremium, das am ehesten geeignet und legitimiert wäre, die Reformen zu diskutieren die für die Umstrukturierung des internationalen Wirtschafts- und Finanzsystems auf dem Fundament der Menschenrechte erforderlich sind. Ihre Rolle würde erheblich durch die Einrichtung eines von der UN-Expertenkommission vorgeschlagenen Globalen Wirtschafts Koordinierungsrates gestärkt.¹² Ein solches Gremium – im Rang der Generalversammlung und dem Sicher-

heitsrat gleichgestellt – könnte Politik effektiver, repräsentativer und transparenter machen, wenn es darum geht, wirtschaftliche Maßnahmen mit Prioritäten der Entwicklung zu verknüpfen, die über den engen Zuständigkeitsbereich einzelner Finanz- und Wirtschaftsministerien hinausgehen.

Regulierung des Finanzsektors

Auffallend an der Krise ist das Ausmaß, in dem es Finanzinstituten gelang, die durch ihr unverantwortlich riskantes Verhalten entstandenen Belastungen den schutzbedürftigsten Mitgliedern der Gesellschaft aufzubürden. Ermöglicht wurde die Krise zudem erst durch ganz bestimmte staatliche Maßnahmen, die das Finanzsystem insgesamt deregulierten. Deshalb müssen die Regierungen – nach innen wie auch in Abstimmung mit anderen Regierungen – Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte ihrer Bevölkerungen ergreifen, indem sie den Banken- und Finanzsektor strikt regulieren. Gleichzeitig muss Rechenschaftspflicht und Rechtsstaatlichkeit gestärkt werden, damit kriminelles Verhalten in die Schranken verwiesen werden kann. Wo bestimmte Handlungen gegenwärtig noch nicht als Verbrechen oder als Vergehen gelten, – wie etwa ‚Steuerhinterziehung‘ in einigen Ländern – sollten entsprechende Gesetze verabschiedet und in Kraft gesetzt werden. Außerdem müssen die Regierungen dafür Sorge tragen, dass Einzelpersonen und Ländern geholfen wird, die ohne eigenes Verschulden in Mitleidenschaft gezogen wurden.

Von allen Unternehmen im Finanzsektor werden die Banken am stärksten reguliert. Ihr Verhalten wurde jedoch zunehmend von Prinzipien der Aufsicht bestimmt, die von ihrem internen Risikomanagement und weniger von externen – durch nationale Aufsichtsbehörden entwickelte – Standards abhängig waren. Druck von Seiten der Industrieländer hat zudem viele arme Länder dazu veranlasst, schrittweise die gleichen Prinzipien anzuwenden. Sie hofften, so für internationale Banken attraktiv zu werden. Aus dem gleichen Grund machten sie auch mit, als es um unbeschränkte Kapitalbewegungen durch diese Banken ging. Dennoch hat die Deregulierung häufig nicht das erwünschte Ergebnis gebracht. Empirisch gibt es keine Beweise, dass liberalisierte Kapitalbewegungen zu stärkerem Wirtschaftswachstum führen. Wenig hat sich beim Zugang zu Krediten für Randgruppen getan. Denn gerade die großen internationalen Banken neigen dazu, den nationalen Bankensektor auszuschalten, auf den die Bedürftigsten angewiesen sind.

Heutzutage sind jene Länder am stärksten von der Finanzkrise betroffen, in denen die Präsenz und Abhängigkeit von ausländischen Banken am größten war. Diese Institute ziehen sich jetzt in ihr Ursprungsland zurück und vergeben in den angeschlagenen Volkswirtschaften keine Kredite mehr.

Reformen des Bankensektors sollten den nationalen Regierungen ausreichend Spielraum verschaffen, um die Dienstleistungen aller Banken zugunsten eines allgemeinen Zugangs zu Krediten und anderen wichtigen sozialen Leistungen zu regulieren. Sollten sich staatliche Bankdienstleistungen dabei als die bessere Option erweisen, sollte man diese Möglichkeit voll ausschöpfen.

Tiefgreifende messbare Auswirkungen für die Menschenrechte

Auch Hedgefonds, private Beteiligungsfonds und Rating-Agenturen sind sich bei der Regulierung selbst überlassen worden. Man ließ es zu, dass Hedgefonds in vielen Ländern zur zentralen Einrichtung geworden sind, in denen einfache Bürger ihre Ersparnisse anlegen, und setzte damit den Zugang der Bürger zu sozialer Sicherheit aufs Spiel. Hedgefonds und private Beteiligungsgesellschaften erzwangen plötzliche Arbeitslosigkeit und verletzten durch ungebührliche Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse bei der Umstrukturierung von Unternehmen weltweit Arbeitnehmerrechte. Außerordentlich hohe Gewinne wurden durch Strategien erzielt, bei denen man von der Steuerbefreiung für Investitionen profitierte und damit auch die öffentlichen Einnahmen minderte. Für viele Regierungen hat dies den Spielraum für eine Ausweitung staatlicher Ausgaben zu einem Zeitpunkt beschnitten, als man darauf am dringendsten angewiesen war, um Arbeitsplätze zu schaffen und Sozialleistungen zu stärken.

In Anbetracht der Tatsache, dass die Aktivitäten der Finanzjongleure tief greifende, messbare Auswirkungen für die Menschenrechte nach sich ziehen, darf sich der Staat seiner Schutzpflicht nicht einfach entziehen. Die Regierungen sollten zusammen alles tun, um die negativen Folgen der Hedgefonds, privaten Beteiligungsgesellschaften, Derivatehändler und Rating-Agenturen für die Menschenrechte abzuwenden.

Die Kapitalliberalisierung und Einrichtung unzugänglicher Steueroasen haben eine progressive Besteuerung von Kapitalströmen erschwert.

¹² Generalversammlung der Vereinten Nationen. „Recommendations of the Commission of Experts of the President of the General Assembly on Reform of the International Monetary and Financial System.“ A/63/838. 29. April 2009.

Die Steuergrundlage der Länder des Nordens wie auch des Südens wurden weiter ausgehöhlt, indem man die Verschiebung von Gewinnen in Länder mit geringer oder gar keiner Besteuerung erleichterte. Dadurch sinken Staatseinnahmen, die die Regierungen unbedingt brauchen, um ihren Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen. Die Regierungen müssen ihre Verpflichtungen gegenüber den Bürgern erfüllen, indem sie öffentliche Einnahmen schützen, Steueroasen schließen und angemessene Maßnahmen zur Kontrolle von Kapitalbewegungen und Stärkung der Steuereinnahmen ergreifen.

Zentralbanken sind staatliche Stellen und als Teil der Regierung zur Umsetzung der Menschenrechte verpflichtet. Der Grundsatz der „Unabhängigkeit der Zentralbanken“ wurde viel zu häufig als Unabhängigkeit von sozialen und Menschenrechtsinteressen verstanden, leider jedoch nicht als Freiheit von Einmischungen privater Gruppen mit finanziellen Interessen. Zentralbanken müssen lernen, dass Unabhängigkeit vor allem bedeutet, Verantwortung für Interessen der Gesellschaft insgesamt zu tragen. Sie müssen abwägen zwischen der Notwendigkeit, eine stabile, niedrige Inflationsrate zu erreichen und ihrer Verpflichtung, Einkommensungleichheiten zu bekämpfen und die Arbeitsplätze und Lebensgrundlagen ihrer Völker durch verschiedene Kredit- und Aufsichtsinstrumente zu stabilisieren.

Die Krise und Menschenrechte im Süden

Vielleicht sind die Errungenschaften im Bereich der Menschenrechte in noch dramatischerem Maße im globalen Süden gefährdet. Am stärksten betroffen – weil die Nachfrage von außen aufgrund der Krise einbricht – sind Entwicklungsländer, denen lange Zeit gepredigt wurde, auf exportbasiertes Wachstum und freien Markt zu setzen. Man muss ihnen ein besonderes Maß an Flexibilität bei der Gestaltung ihrer Handelspolitik zugestehen, damit ihre Menschenrechtsverpflichtungen bei der Bewältigung der Krise und Vermeidung zukünftiger Schwachstellen im Export in vollem Umfang beachtet werden. Die Wahl des Exportprofils und der Exportstrategie eines Landes und das Abwägen von Erfordernissen des Exports und des Binnenmarktes sollten mit Sorgfalt und im Geiste seiner Menschenrechtsverpflichtungen vorgenommen werden.

Der Schuldenstand der Entwicklungsländer beginnt wieder zu steigen. Nicht nur wird sich ihre Lage im Handel und bei den Finanzen durch die Krise verschlechtern und eine weitere Kreditaufnahme erforderlich machen; eine wirkungsvolle Antwort auf die Krise ohne weitere öffentliche Verschuldung zur Ankurbelung der Wirtschaft würde wahrscheinlich größere Abstriche in zentralen Bereichen der Grundversorgung bedeuten. Man kann die Frage der zukünftigen Verschuldung und ihrer Auswirkungen auf die Menschenrechte dabei nicht ausklammern. Ein Teil der zunehmenden Schuldenlast geht auf schnell wachsende Kreditlinien von Seiten der internationalen Finanzinstitutionen, einschließlich der Weltbank, zurück, die den Entwicklungsländern bei der Bewältigung der Krise helfen sollen. Infolge dieser Kreditlinien werden Riesensummen ausgezahlt. Doch es gibt kaum Kontrolle durch die Bürger und keine Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit, so dass die Gefahr besteht, dass soziale und umweltrelevante Sicherheitsmaßnahmen umgangen werden. Ein Teil der Verschuldung ist auf die notwendige Refinanzierung angeschlagener privater Kapitalmärkte zurückzuführen, wo das Geld knapp geworden ist in dem vergeblichen Versuch der Entwicklungsländer, mit den Industrieländern zu konkurrieren, um ihre Not leidenden Bankensektoren zu sanieren und Konjunkturpakete aufzulegen.

Zwar mögen diese Kreditlinien kurzfristig erforderlich sein, damit die Regierungen ihre Ausgaben stabilisieren können, aber Menschenrechtsprinzipien spielen eine wichtige Rolle, wenn es darum geht festzulegen:

- (1) wie viel Kreditaufnahme überhaupt unbedingt erforderlich ist,
- (2) welche Ansprüche durch konzessionäre Finanzierung und nicht durch Kreditaufnahme befriedigt werden sollen und
- (3) welche Prinzipien der Rechenschaftspflicht und Transparenz gelten, um zu gewährleisten, dass neue Kredite in verantwortlicher Weise und mit entsprechender sozialer Kontrolle verwendet werden, damit nicht noch mehr Schulden ohne Rechtsgrundlage zu Lasten zukünftiger Generationen angehäuft werden.

Prognosen zufolge könnten sich Geberländer wegen der durch die Krise verursachten Haushaltskürzungen und Verschiebung von Mitteln zugunsten von Konjunkturpaketen veranlasst sehen, Einschnitte bei der Entwicklungshilfe

vorzunehmen. Da aber die Menschenrechte so vieler Menschen aufgrund der Finanzkrise auf dem Spiel stehen, dürfen sich die Regierungen der Geberländer nicht einfach ihren internationalen Beistandsverpflichtungen entziehen, indem sie die Entwicklungshilfe in irgendeiner Form kürzen.

Menschenrechtsorientierte Konjunkturpakete

Die Darstellung der Menschenrechtsperspektive bei der Bewältigung der Krise ist nur mit dem Hinweis auf die herausragende Rolle der Menschenrechtsstandards im Zusammenhang mit binnenwirtschaftlichen Konjunkturpaketen vollständig. Von besonderer Bedeutung sind hierbei die schon erwähnten Prinzipien der Diskriminierungsfreiheit, Transparenz, Rechenschaftspflicht und Partizipation.

Konjunkturpakete dürfen in keiner Weise diskriminierend wirken. Die Regierungen sollten die Verteilungswirkungen von Konjunkturpaketen auf alle Schichten der Gesellschaft evaluieren und sicherstellen, dass Alle gleichermaßen profitieren – unabhängig von Geschlecht, Ethnie, sexueller Orientierung und Klasse. Vielleicht sind zusätzliche Maßnahmen erforderlich, um auch für historisch marginalisierte und besonders schutzbedürftige Gruppen Chancengleichheit substantiell zu fördern. Gender-relevante Maßnahmen erfordern die Beteiligung von Frauen bei der Gestaltung und Umsetzung von Konjunkturpaketen. Es muss im Laufe eines Konjunkturpakets immer möglich bleiben, Entscheidungen auf der Grundlage von Partizipation und Transparenz zu hinterfragen, um der Öffentlichkeit gegenüber Rechenschaft abzulegen.

Ein Schwerpunkt staatlicher Konjunkturpakete sollte in der Stabilisierung und Stärkung sozialer Sicherheitssysteme für Alle, insbesondere für die am meisten Schutzbedürftigen, liegen. Das Recht auf soziale Sicherheit wird in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und zahlreichen internationalen Menschenrechtsverträgen zugestanden: Alle Staaten sind verpflichtet, Grundlagen für ein System der sozialen Sicherheit herzustellen und in dem Maße weiter auszubauen, wie die erforderlichen Ressourcen verfügbar werden. Durch die Konsolidierung eines solchen Systems kommen sie auf kurze Sicht ihrer Pflicht nach, die Menschen vor einem Konjunkturtief zu bewahren, und tragen langfristig dazu bei, dass vorrangig in die Menschen investiert wird.

Gegenwärtig stehen aber nicht allen Ländern Konjunkturpakete zur Verfügung. Doch sollten die Regierungen der Industrieländer nicht nur sicherstellen, dass Konjunkturmaßnahmen grundlegende Menschenrechtsstandards im eigenen Land berücksichtigen. Darüber hinaus müssen sie ihrer internationalen Verpflichtung zur Zusammenarbeit nachkommen, indem sie die Finanzierungslücke im globalen Süden schließen.

Wichtig ist zudem, dass Anstrengungen zur Stabilisierung von Beschäftigung und Lebensgrundlagen nicht dazu führen, mittels Konjunkturpaketen ein überkommenes und für sowohl reiche wie arme Länder unhaltbares Konsumverhalten zu fördern. Eine weiterhin starke Abhängigkeit der Wirtschaft

von hohem CO₂-Verbrauch durch Ausbeutung der Ressourcen des Planeten und steigende Treibhausgasemissionen wird die Einhaltung von Menschenrechtsstandards für viele Länder noch schwieriger machen, die sich schon jetzt anstrengen müssen.

Schlussbemerkung

Wir sollten uns auf eine deprimierende Hinterlassenschaft der gegenwärtigen Finanzkrise einstellen, die über das Ausmaß früherer Krisen, die die heutige Generation erlebt hat, hinausgeht. Parallel dazu hinterlässt sie uns aber auch wichtige Ideen, die nicht länger von der Hand zu weisen sind und

die den Kern der Umstrukturierung des globalen Wirtschaftssystems bilden sollten. Dazu zählt die nicht zu leugnende Bedeutung der von der Weltgemeinschaft seit 1948 geförderten Menschenrechte für die finanz- und wirtschaftspolitischen Weichenstellungen. Die Menschheit täte gut daran, nicht zu vergessen, zu welchem Preis die modernen Menschenrechtsinstrumente errungen wurden.

Aldo Caliari ist der Koordinator des „Rethinking Bretton-Woods“-Projektes beim *Center for Concern* (COC).