



## Kurs 2

# Soziale Menschenrechte:

Handelsabkommen und der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und guter Gesundheitsversorgung

Eine Kooperation zwischen **PowerShift**  Bildungszentrum **Lohana Berkins**

Mit Unterstützung von      



### 1. Der Freihandel und seine Auswirkungen auf die Steuerstruktur der Staaten

Um die Auswirkungen von Handelsabkommen auf die öffentliche Daseinsvorsorge zu verstehen, müssen wir einen kleinen Exkurs machen. Denn die Finanzierung von Dienstleistungen ist eng geknüpft an die Fähigkeit der Staaten, sich über Steuern und andere Einnahmen zu finanzieren. Diese Fähigkeit wird wiederum von Handelsabkommen eingeschränkt. Daher beginnt diese Kurseinheit mit einem Blick auf die Finanzierungsdefizite lateinamerikanischer Staaten, die u.a. mit einer defizitären Steuerpolitik zusammenhängen.

Handelsabkommen und die in ihnen enthaltenen Kapitel zu Dienstleistungen haben Privatisierungen abgesichert und damit die Regulierungs- und Handlungsfähigkeit der Staaten zunehmend eingeschränkt. Im heutigen Kurs werden wir uns eingehender mit den Auswirkungen von Handelsabkommen auf die Fähigkeit der Staaten, bestimmte grundlegende Aufgaben wahrzunehmen, beschäftigen; wie die Erhebung von Steuern, die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen wie Stromversorgung, Trinkwasser, Abwasserentsorgung usw.

Handelsabkommen decken sowohl Handelsfragen als auch die sogenannten „neuen Themen“ ab: Rechte des geistigen Eigentums, Dienstleistungen, Investitionsschutz, öffentliche Beschaffungen und andere. Viele Handelsabkommen wurden in den späten 1990er Jahren im Gleichklang mit einer Liberalisierung- und Privatisierungswelle ausgehandelt und unterzeichnet. Während sie den Zugang von Unternehmen zu lukrativen Geschäften verbessert haben, haben sie gleichzeitig die Regulierungsfähigkeit der Staaten und den Zugang der Bevölkerung zu grundlegenden Dienstleistungen eingeschränkt. Das liegt auch daran, dass sie die

Finanzierungsmöglichkeiten der Staaten, unter anderem über die Erhebung von Steuern und Abgaben, gemindert haben.

Der Staat muss sich finanzieren, um seine Aufgaben erfüllen und qualitativ hochwertige öffentliche Dienstleistungen anbieten zu können, und Steuern sind seine Haupteinnahmequelle. Steuern werden oft als technische oder buchhalterische Angelegenheit betrachtet, aber in Wirklichkeit sind sie ein politischer Faktor, der die Grundlage für die Struktur unserer Gesellschaften bildet. Als politischer Faktor stellen Steuern Interessen und Machtunterschiede dar, wirken sich auf das Leben der Bevölkerung aus und schaffen Gewinner\*innen und Verlierer\*innen. Die Steuerstruktur ist in diesem Sinne der fiskalische Ausdruck der Hegemonie.

Lateinamerika unterscheidet sich von anderen Regionen der Welt durch eine sehr hohe Konzentration von Reichtum und Einkommen, was es zur Region mit der größten Ungleichheit weltweit macht. Acht der zehn ungleichsten Länder der Welt befinden sich in Lateinamerika. 25 Jahre Freihandel haben die finanzielle Anfälligkeit des öffentlichen Sektors verschärft und eine Reihe von Finanz- und Schuldenkrisen ausgelöst, die das Handeln der Staaten und ihre Fähigkeit zur Finanzierung öffentlicher Politik beeinträchtigt haben.

Die Länder Lateinamerikas zeichnen sich durch eine relativ geringe Steuerbelastung, eine stark regressive Steuerstruktur, ein hohes Maß an Steuerhinterziehung und -umgehung sowie ein undurchsichtiges System von Steuerprivilegien für den Unternehmenssektor aus. Diese Merkmale werden durch einen internationalen Regulierungsrahmen verschärft, der den Handel mit Gütern und Dienstleistungen vereinfacht, aber auch die Verbreitung illegaler Finanzströme (FFI) fördert, was insgesamt zu einer schwachen Steuerstruktur und Staaten mit geringer Regulierungskapazität führt.



Die sich daraus ergebende Unterfinanzierung der Staatshaushalte führt wiederum zu anhaltenden Haushaltsdefiziten, die die Staaten immer wieder dazu zwingen, sich zur Finanzierung auf Auslandsschulden zu stützen. Dieser Mechanismus löst das Problem jedoch keineswegs, sondern verschärft es noch: Überschuldung, Haushaltsdefizite, Verlust der Regulierungskapazität und Schwierigkeiten bei der Gewährleistung eines universellen Zugangs zu hochwertigen öffentlichen Dienstleistungen kennzeichnen die aktuelle Situation vieler Länder Lateinamerikas.

## 2. Ungleichheit & Regressivität des Steuersystems in Lateinamerika

Eines der Hauptmerkmale des Steuersystems in Lateinamerika sind seine im Vergleich zur Europäischen Union oder zu den OECD-Ländern geringen Steuereinnahmen, bzw. die geringe Steuerlast. Nach Angaben der OECD betragen die Steuereinnahmen in Lateinamerika und der Karibik 2021 durchschnittlich 21,6 % des BIP, während der Durchschnitt der OECD-Länder bei 34 % liegt (OECD [Stat.](#), 2025).

Wie aus der Grafik ersichtlich wird, ist Kuba mit einem Anteil der Steuereinnahmen am BIP von 39 % das einzige Land der Region, dessen Steuereinnahmen im Vergleich zum BIP über dem OECD-Durchschnitt liegen. Nach Kuba sind Brasilien (32 %), Argentinien (27 %), Uruguay (26 %) und Bolivien (24 %) die Länder mit den höchsten Steuereinnahmen in der Region (OECD).

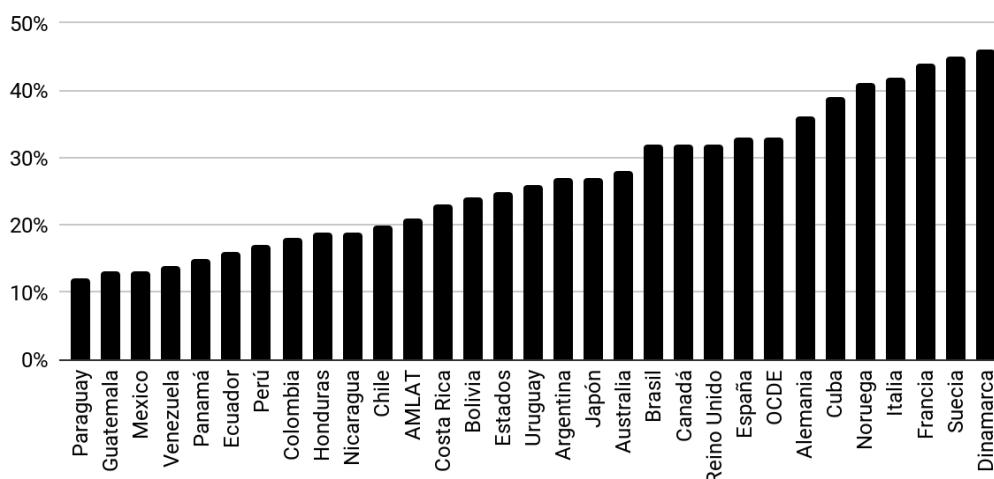
Die geringe Steuerlast beeinträchtigt die Fähigkeit, öffentliche Maßnahmen voranzutreiben, da sich Staaten nur durch die Erhebung von Steuern, die Ausgabe von Staatsanleihen oder die Aufnahme von Schulden finanzieren können. Die geringen Steuereinnahmen führen zu einer zunehmenden Verschuldung, die letztlich die staatliche Souveränität noch weiter einschränkt.

Der Schlüssel zum Verständnis der Ungleichheit, die Lateinamerika kennzeichnet, liegt in der stark regressiven Ausrichtung ihrer Steuerstruktur. Die von multilateralen Organisationen wie der Weltbank oder dem Internationalen Währungsfonds (IWF) empfohlenen Programme zur wirtschaftlichen Öffnung und fiskalischen Anpassung führten zu

**Grafik 1: Durchschnittliche Steuereinnahmen ausgewählter Länder als Anteil am BIP zwischen 2000-2018**

### Presión Tributaria

Recaudación % PBI promedio 2000-2018. Países Seleccionados.



Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von [OECD](#)



## GRÜN, GERECHT UND PARTNERSCHAFTLICH?

### Lateinamerikanische Perspektiven auf Freihandel

Reformen der Steuersysteme mit dem Ziel, die Rückzahlung der Auslandsschulden zu gewährleisten. Dies führte zu einer stark regressiven Struktur, in der die Bedeutung des Außenhandels und die Belastungen für den Unternehmenssektor reduziert und die Steuern auf Einkommen und Konsum (Mehrwertsteuer) der mittleren und unteren Einkommenschichten erhöht wurden.

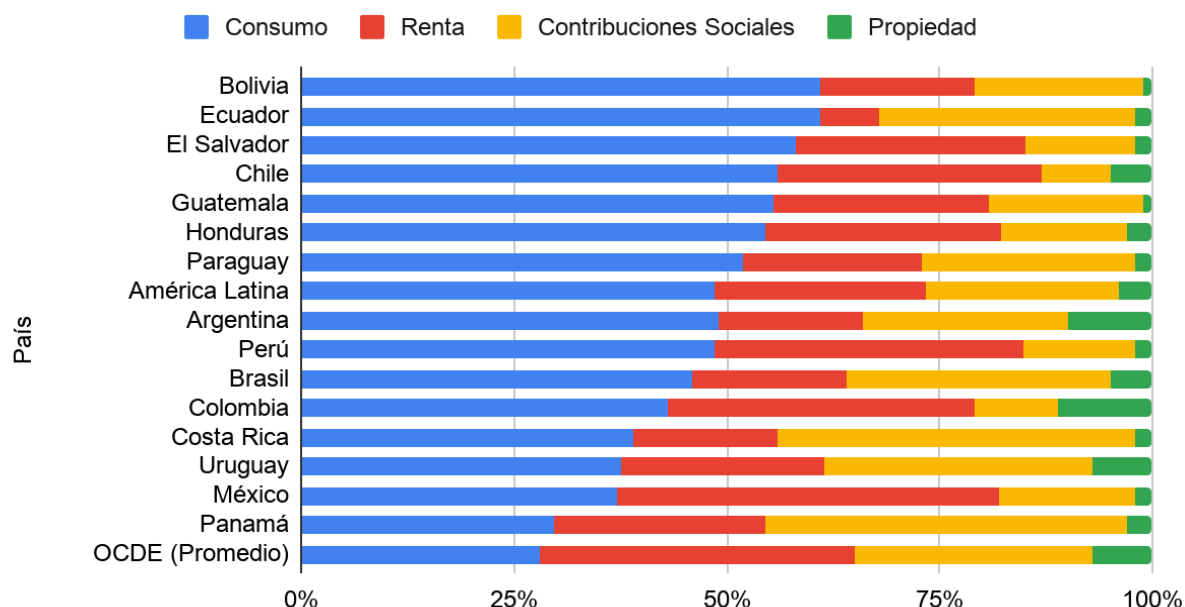
Die starke wirtschaftliche Öffnung, die seit den 1980er Jahren in Lateinamerika und der Karibik stattfand, führte unter anderem zu einer einseitigen Senkung der Importzölle, was eine Umgestaltung der Steuerstruktur zur Folge hatte. Ausfuhrzölle/Exportsteuern und andere Zölle verloren an Bedeutung. Laut Coronado Marroquín (2020) sanken die durchschnittlichen Zölle zwischen 1985 und 2014 von 48 % auf 6 % in der Region, wobei einige Länder, wie die des Mercosur (Argen-

tinien, Brasilien, Uruguay und Paraguay) zum Teil noch sehr hohe Einfuhrzölle zum Schutz der eigenen Industriestruktur erheben. Insgesamt sank damit auch der durchschnittliche Anteil der Staatseinnahmen durch den Export und Import von Gütern von fast 16 % des BIP im Jahr 1990 auf nur noch 5,2 % im Jahr 2014.

Der Rückgang des Anteils der Außenhandelssteuern (Zöllen, Exportabgaben) an den Steuereinnahmen war Teil einer allgemeineren Transformation, die eine regressiv ausgerichtete Steuerstruktur festigte. Diese basiert auf einem hohen Maß an indirekten Steuern (z. B. der Mehrwertsteuer) und im Vergleich geringen Steuern auf Unternehmen, hohe Einkommen und Vermögen.<sup>1</sup>

Grafik 2: Steuerbelastung in ausgewählten Ländern Lateinamerikas, 2017

### Composición de la Carga Tributaria (2017, %)



Übersetzung: Blau: Mehrwertsteuer, Rot: Einkommenssteuer, Gelb: Sozialbeiträge, Grün: Eigentumssteuer

Quelle: Fagnani, E. und Carvalho Jr, P. (2019)

<sup>1</sup> In diesem Fall beziehen sich die Vermögenssteuern auf persönliches Vermögen, Immobiliensteuern (ländlich und städtisch), Kfz- und Bootsteuern sowie Erbschaftssteuern.



## Steuerliche Regressivität in einem der Länder mit der größten Ungleichheit weltweit: Brasilien

Brasilien ist derzeit eines der Länder mit der größten Ungleichheit weltweit, obwohl es paradoxerweise eine relativ hohe Steuerbelastung hat. Das Problem des brasilianischen Steuersystems besteht darin, dass seine regressive Struktur ein extrem ungleiches Verteilungsmuster des Wohlstands reproduziert.



shutterstock.com • 654727156

In den letzten Jahren wurde eine Kampagne für eine solidarische Steuerreform (RTS) vorangetrieben, um die strukturellen Grundlagen dieses regressiven Systems zu ändern.<sup>2</sup> Das Hauptziel besteht darin, die Steuerlast für die Ärmsten zu senken und sie für die reichsten 0,1 % zu erhöhen. Zu diesem Zweck werden Maßnahmen wie die Anhebung des Steuerfreibetrags bei der Einkommensteuer, die Änderung der Steuersätze und die Einführung einer Steuer auf Erbschaften, hohe Einkommen und Gewinne aus dem Finanzsektor vorgeschlagen.

Mehr über die Ungleichheit in Lateinamerika in dem Kurzfilm [„¿Por qué es tan injusta la tributación en América Latina? \(2019\) \(Warum ist die Besteuerung in Lateinamerika so ungerecht?\)](#), produziert von der Internationalen Gewerkschaft für den öffentlichen Dienst (IGÖD) in Zusam-

<sup>2</sup> Der Vorschlag der RTS kann im Detail im Dokument „A [Reforma Tributária](#) Necessária“ (2018) nachgelesen werden.

menarbeit mit [Le Monde Diplomatique Brasil \(portugiesische Version\)](#). Zum Thema soziale Ungleichheit in Brasilien, [„Brasilien: Land der Privilegien“](#) (2019) von TV Folha.

Auch wenn Lateinamerika die ungleichste Region der Welt ist, ist die Regressivität der Einkommensverteilung ein globales Problem. Wir leben heute in einer Welt, die viel mehr Wohlstand erzeugt als in der Vergangenheit, aber dieser Wohlstand konzentriert sich zunehmend in immer weniger Händen. Die globale Einkommensungleichheit<sup>3</sup> ist eine der höchsten in der Geschichte, da die reichsten 1 % der Weltbevölkerung 26 % des Gesamteinkommens auf sich vereinen, was dem Einkommen der ärmsten 57 % der Menschheit entspricht<sup>4</sup> ([UC Atlas of Global Inequality](#)). Die Verringerung von Ungleichheiten und die Forderung nach einer umverteilenden Steuerpolitik standen in den letzten Jahren im Mittelpunkt der politischen Debatte. Ein Beispiel dafür sind Bewegungen wie Occupy Wall Street, die sich als Teil der 99 % verstanden und höhere Steuern für die reichsten 1 % forderten.

<sup>3</sup> Um die Ursachen der Ungleichheit zu verstehen, muss zunächst zwischen Einkommensungleichheit und Vermögensungleichheit unterschieden werden. In der politischen Ökonomie ist es üblich, von Fluss und Bestand zu sprechen. Die Einkommensungleichheit ist typischerweise eine Flussvariable, da sie die Differenz zwischen dem Einkommensfluss misst, den der Teil der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommen im Laufe eines Jahres erzielt, und dem Einkommensfluss, den der Teil der Bevölkerung mit dem niedrigsten Einkommen erzielt. Vermögensungleichheit ist in der Regel eine Bestandsvariable und meist größer als die Einkommensungleichheit, da sie den Unterschied in Bezug auf das Vermögen (Immobilien, Erbschaften, Ersparnisse, Kapitalerträge) zwischen der reichsten und der am wenigsten wohlhabenden Bevölkerung eines Landes misst (Milanovic, 2017).

<sup>4</sup> Wie Thomas Piketty (2014) feststellt, hat sich der Reichtum im letzten Jahrhundert wie nie zuvor in der Geschichte konzentriert. Was die Verteilung angeht, so besitzt 0,1 % der Weltbevölkerung 20 % des weltweiten Vermögens, 1 % (70 Millionen Menschen) besitzen 50 %. Letztendlich besitzt 10 % der Weltbevölkerung zwischen 80 und 90 % des weltweiten Vermögens.



Laut der konservativen britischen Wirtschaftszeitung Financial Times (2020) hat die Pandemie die Krise der Gesundheitssysteme und die Unfähigkeit vieler Staaten, ein Mindestmaß an Wohlstand für ihre Bevölkerung zu gewährleisten, deutlich gemacht. Aufgrund der Pandemie schrumpften die Volkswirtschaften Lateinamerikas und der Karibik im Jahr 2020 um 9,4 %, wodurch mehr als 50 Millionen Menschen in die Armut und mehr als 40 Millionen in die Arbeitslosigkeit getrieben wurden. Parallel zur Krise großer Teile der Bevölkerung haben die Milliardär\*innen Lateinamerikas und der Karibik ihr Vermögen um mehr als 48 Milliarden US-Dollar erhöht (Oxfam).

Es sind radikale Reformen erforderlich, bei denen die Regierungen eine aktivere Rolle in der Wirtschaft übernehmen und öffentliche Dienstleistungen als Investitionen statt als Ausgaben betrachten. Selbst der Internationale Währungsfonds (IWF) hat vorgeschlagen, progressive Steuerreformen voranzutreiben und öffentliche Ausgaben für Bildung und Gesundheit als Instrument zur Verringerung von Ungleichheiten zu nutzen (Monitor Fiscal, 2017).

Die zunehmende Ungleichheit auf globaler Ebene und in Lateinamerika ist darauf zurückzuführen, dass die Umverteilungsmechanismen dereguliert oder abgeschafft wurden, wodurch sich Steuerstrukturen verfestigt haben, die ungerecht sind und ihre regressive Ausrichtung noch verstärkt haben.

Die Unterzeichnung von Handelsabkommen und bilateralen Investitionsabkommen (BITs) war eine der Hauptursachen für diese Deregulierung und den Abbau staatlicher Regulierungsmöglichkeiten.

In den Ländern des Globalen Südens führen diese Abkommen in der Regel zu einer systematischen Senkung der Steuern in Form von Zollabbau und geringeren Vorschriften für ausländische Investoren unter dem Versprechen, eine effizientere Nutzung der Ressourcen und eine Steigerung der inländischen Steuereinnahmen über gesteigerte Auslandsinvestitionen zu erreichen. In der Regel tritt jedoch das Gegenteil ein: Die wirtschaftlich schwächeren Länder verlieren durch diese Abkommen jährlich Milliarden von Dollar. Zudem wird ihr Spielraum für eine umfassendere Besteuerung von Unternehmensaktivitäten eingeschränkt, mit denen die entstandenen Verluste ausgeglichen und Gelder für die eigene Entwicklung mobilisiert werden könnten (GDP Center).

Durch ein Rechtsgeflecht, das ausländischen Investoren mehr Macht einräumt, begünstigen Handelsabkommen und BITs unternehmerische Steuervermeidung und treiben die Deregulierung des Kapitalverkehrs und die Schaffung von Steueroasen voran. Letztendlich tragen sie dazu bei, die Regressivität des Steuersystems zu verfestigen, indem sie den Anteil der Außenhandelssteuern (Zölle und Exportsteuern) am Gesamtsteueraufkommen reduzieren.





### 3. Handelsabkommen vs. öffentliche Daseinsvorsorge

Daneben gibt es weitere Mechanismen, mit denen Handelsabkommen den Spielraum der Staaten zur Gestaltung ihrer nationalen Politik und der Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen einschränken. Wie bereits erwähnt, empfahlen die multilaterale, Finanzinstitutionen, IWF und Weltbank, lateinamerikanischen Ländern in den 80igern und 90iger Jahren sogenannte "Strukturanpassungsmaßnahmen", die zu massiven Privatisierungen staatlicher Unternehmen und öffentlichen Dienstleistungen sowie zu umfassenden Sparmaßnahmen führten, und damit zu einer weiteren Unterfinanzierung des öffentlichen Haushalts. Handelsabkommen haben die vollzogenen Reformen und Privatisierungen fest- und fortgeschrieben.<sup>5</sup>

Grundlegend für die Öffnung und Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge und staatlicher Dienstleistungen ist das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), eines der wesentlichen Abkommen der Welthandelsorganisation (WTO). Spätere Handelsabkommen beziehen sich auf das GATS und gehen über dessen Bestimmungen hinaus, indem sie weitere Liberalisierungsvereinbarungen treffen, und zwar in gesonderten Kapiteln zu Dienstleistungen (trade in services) und öffentlicher Beschaffung (government procurement) sowie geistigen Eigentumsrechten (intellectual property rights). Diese Kapitel haben konkrete Auswirkungen auf die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen in Bereichen wie Bildung, Gesundheit, Kultur, Unterhaltung, Telekommunikation, Post, Verkehr, Energie, Wasser oder Müllabfuhr.

<sup>5</sup> Mit der Jahrhundertwende nahm die Privatisierung die Form von Konzessionen und öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) an, von denen viele derzeit überprüft werden. Weitere Informationen finden Sie im Bericht [„Warum funktionieren öffentlich-private Partnerschaften \(ÖPP\) nicht?“](#) von David Hall für die Internationale der Öffentlichen Dienste (IOD) vom Februar 2015.

Und das hat verschiedene Gründe. Zum einen ermöglichen sie es ausländischen Unternehmen, an öffentlichen Ausschreibungen in diesen Bereichen teilzunehmen. Sie verpflichten die Staaten, ausländischen Investoren und Unternehmen Inländerbehandlung zu gewähren, sprich diese bei Ausschreibungen für die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen mit inländischen Unternehmen gleichberechtigt zu behandeln. Dadurch geraten kleine und mittelständische Unternehmen in den Ländern Lateinamerikas in einen Wettbewerbsnachteil, denn häufig können sie mit den hochtechnologisierten und international aufgestellten europäischen und US-amerikanischen Unternehmen nicht ebenbürtig konkurrieren. Gleichzeitig verzichten Staaten auf das Recht, Leistungsanforderungen an ausländische Investoren im Hinblick auf die Anstellung lokalen Personals, von Technologietransfer und der Eröffnung von Zweigstellen vor Ort zu stellen. Damit schwächen Staaten das Grundgerüst ihrer Gesellschaften und machen sie abhängig von privaten, internationalen Unternehmen für die Bereitstellung grundlegender Dienste.

#### TiSA - Trade in Services Agreement

Ein besonders ambitioniertes Abkommen war in diesem Zusammenhang das plurilaterale Abkommen über Dienstleistungen TiSA (Trade In Services Agreement). Dieses wurde zwischen 2012 und 2016 zwischen mehr als 50 Ländern verhandelt, allerdings nie beendet. Sein Hauptziel war es, den Handel mit Dienstleistungen umfassend zu vereinfachen und als Handelshemmnisse verstandene staatliche Regulierungen und Anforderungen abzubauen, einschließlich bei sensiblen Themen wie Landwirtschaft, Wasser, Gesundheit, Bildung, Umwelt, Telekommunikation, E-Commerce usw. Die Verhandlungen zum TiSA wurde im Rahmen einer Strategie zur Ersetzung des GATS vorangetrieben, da dieses aufgrund der allgemeinen Blockade der WTO zum Stillstand gekommen war (PSI).



Das Kapitel zu geistigen Eigentumsrechten hingegen hat u.a Einfluss auf die Länge von Patenten, auch von Medikamenten und damit auf die Möglichkeit von Staaten, günstigere Generika herzustellen. Schauen wir uns das einmal genauer an.

### 3.1. Geistiges Eigentum und Menschenrechte

Das geistige Eigentum betrifft sehr unterschiedliche Produktionsvorgänge, deren einzige Gemeinsamkeit darin besteht, dass es sich um „immaterielle Güter“ handelt, die privat angeeignet werden können. Bis zum 18. Jahrhundert war die Gesetzgebung zum geistigen Eigentum Sache jedes einzelnen Staates und unterlag keinen internationalen Vorschriften. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts änderte sich die Situation drastisch. Staaten forderten bestimmte Schutzmaßnahmen mit der Begründung, industrielle Aktivitäten fördern zu wollen und von anderen Staaten, dieses Recht anzuerkennen.

In der Pariser Übereinkunft (1883) wurde ein System festgelegt, das dem heutigen Recht des geistigen Eigentums ähnelt. Darin wurden Schutzbereiche für Erfindungen, Marken,

gewerbliche Muster und Modelle, Handelsnamen und Ursprungs- oder geografische Bezeichnungen festgelegt. Schließlich wurde mit der Berner Übereinkunft (1886) der rechtliche Rahmen für Urheberrechtsvorschriften fertiggestellt, der Werke aus den Bereichen Literatur, Wissenschaft und Kunst umfasste. 1967 wurde die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) der Vereinten Nationen (UNO) gegründet. Seitdem verwaltet die WIPO alle Verträge, die sich mit dem allgemeinen Thema „geistiges Eigentum“ befassen, darunter die Berner Übereinkunft und die Pariser Übereinkunft.

Mit der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 1995 fielen die Themen des geistigen Eigentums in deren Zuständigkeitsbereich, da alle Länder die Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) unterzeichnen mussten. Das TRIPS-Abkommen ist das derzeit umfassendste verbindliche Abkommen im Bereich des geistigen Eigentums. Darin werden die WTO-Mitgliedsländer verpflichtet, Patente auf immaterielle Güter zu erteilen und auch die Rechte an Pflanzenzüchtungen durch Patente zu schützen (Damit befassen wir uns in der 3. Kurseinheit.).

#### Was sind die TRIPS- und TRIPS-Plus-Abkommen?

Mit dem Beitritt zur Welthandelsorganisation im Jahr 1995 schlossen sich die Länder dem Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) an. Das Versprechen hinter diesen Abkommen war, dass sie Forschung und Entwicklung fördern und den Technologietransfer zwischen Industrie- und Schwellenländern vorantreiben würden. Die TRIPS-Klauseln verlangen von den Ländern, ihre nationalen Rechtsvorschriften anzupassen, um Mindeststandards für den Schutz des geistigen Eigentums zu garantieren. TRIPS regelt Patente auf immaterielle Güter und legt Mindeststandards in den Bereichen Urheberrecht, Marken, Technologien, geografische oder Herstellungsangaben, gewerbliche Muster und Modelle usw. fest.

Vor der Gründung der WTO wurden Fragen des geistigen Eigentums in der WIPO verhandelt, wo sie keinen verbindlichen Charakter hatten und daher ihre Einhaltung keine Übernahme der Standards in die lokale Gesetzgebung erforderte. Die Verlagerung der Themen des geistigen Eigentums in einen multilateralen und verbindlichen Raum wie die WTO war eine Reaktion auf den Druck großer nordamerikanischer und europäischer transnationaler Unternehmen, die sich in der *International Intellectual Property Alliance* (IIPA) zusammengeschlossen hatten.



Von dort aus übten sie über den *United States Trade Representative (USTR)* Druck auf Länder wie Brasilien und Indien aus, die sich historisch gegen die Aushandlung von Vereinbarungen zum geistigen Eigentum gewehrt hatten, indem sie ihnen mit dem Ausschluss aus dem Allgemeinen Präferenzsystem (APS) drohten, das ihnen einen bevorzugten Zugang zum nordamerikanischen Markt verschaffte. Auf diese Weise gelang es den führenden Unternehmen, ihren Druck durch einen Lobbymechanismus zu institutionalisieren, der ihre privaten Bedürfnisse zunächst zu einer „öffentlichen“ Angelegenheit auf nationaler und später auf internationaler Ebene machte.

Aktuelle Handelsabkommen zielen darauf ab, die Mindeststandards für den Schutz des geistigen Eigentums zu erweitern und zu erhöhen, unter anderem durch den Schutz von Testdaten, die Verlängerung der Patentlaufzeiten zum Ausgleich von Verzögerungen bei der Zulassung oder die Ausweitung des Geltungsbereichs von Patenten. Der Schutz von Testdaten verhindert für einen bestimmten Zeitraum die Verwendung von Daten aus klinischen Studien zur Registrierung von Generika. Die Ausweitung des Geltungsbereichs von Patenten schafft ausschließliche Rechte an Patenten für neue Formen, Verwendungen oder Verwendungsmethoden eines bekannten Produkts sowie Patente für diagnostische, therapeutische und chirurgische Verfahren und für biologische Produkte.

Die im TRIPS-Abkommen vorgesehenen Patente auf Medikamente schränken den Zugang zum Recht auf Gesundheit ein, da die Anwendung der Klauseln zum geistigen Eigentum zu einem Anstieg der Medikamentenpreise, einer geringeren Verfügbarkeit und einer Blockade der lokalen Produktion führt. Unter dem Vorwand, technologische Entwicklungen zu fördern, haben geistige Eigentumsrechte die Gesundheit zu einer Ware gemacht und sie zu einem großen Geschäft werden lassen.

### 3.2. Das Recht auf Gesundheit in Gefahr

Das Recht auf Gesundheit wird ausdrücklich in der Präambel des Gründungsvertrags der Weltgesundheitsorganisation (WHO) anerkannt, in der das Recht jedes Menschen auf das höchstmögliche Maß an Gesundheit bekräftigt wird. In Artikel 12 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR)<sup>6</sup>, der von 160

<sup>6</sup> Der 1966 verabschiedete Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Staaten ratifiziert wurde, wird dieses Recht anerkannt und bekräftigt, dass die Staaten die Voraussetzungen schaffen müssen, um allen Menschen den Zugang zu medizinischer Versorgung und Behandlung im Krankheitsfall zu gewährleisten.<sup>7</sup> Daher sollten Staaten die erforderlichen öffentlichen Mittel für den Erwerb lebenswichtiger Medikamente bereit-

(ICESCR) bildet den wichtigsten internationalen Rechtsrahmen für die Anerkennung und den Schutz dieser Rechte. Da es sich beim ICESCR um einen internationalen Menschenrechtsvertrag handelt, schafft er für die Staaten, die seine Standards akzeptiert haben, rechtlich bindende internationale Verpflichtungen. Zusammen mit dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bildet der ICESCR die Internationale Charta der Menschenrechte, die den Grundpfeiler des Menschenrechtsschutzes innerhalb der Vereinten Nationen darstellt.

<sup>7</sup> Das Recht auf Gesundheit beinhaltet den Zugang zu erschwinglichen Medikamenten und Gesundheitsversorgung. Im Jahr 2015 gründete Ban Ki Moon (Generalsekretär der Vereinten Nationen) eine unabhängige hochrangige Gruppe zum Thema Zugang zu Medikamenten. Damit sollte die politische Inkohärenz zwischen den Ansprüchen der Patenhalter, den internationalen Menschenrechtsnormen, den Handelsregeln und der öffentlichen Gesundheit korrigiert werden. Trotz dieser Initiativen ist die Spannung zwischen Unternehmensrechten und Zugang zur Gesundheitsversorgung heute größer denn je.



stellen und keine internationalen Vereinbarungen über geistiges Eigentum schließen, die dieses Recht beeinträchtigen.

Die Festlegung von Rechten des geistigen Eigentums an medizinischen Technologien zwingt zur Erteilung von Arzneimittelpatenten, die sich negativ auf den Zugang der Bevölkerung zur Gesundheitsversorgung auswirken. Das wurde besonders während der COVID-19 Pandemie überdeutlich. Die Impfstoffe gegen COVID waren durch Patente und die Bestimmungen zum geistigen Eigentum im Rahmen des TRIPS geschützt, was sie extrem teuer machte. Zudem mussten Staaten um Anbieter buhlen, was wiederum zu Lasten des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung und öffentlicher Haushalte ging.

Die Finanzierung der Erforschung von Präventions- und Heilungsmethoden für bestimmte Krankheiten wird durch das Gewinnstreben und einen unlösbaren Konflikt zwischen den Interessen der Pharmaunternehmen und den Zielen des Gesundheitswesens bestimmt. Es gibt einige Krankheiten, deren Behandlung kontinuierlich mit hohen Investitionen gefördert wird, da ihre Vermarktung rentabel ist. Andere Krankheiten, seltene oder solche, von denen vor allem Bevölkerungen in ärmeren Ländern betroffen sind, bekommen nur wenig Aufmerksamkeit, weil sie keine Gewinne, aber zum Teil hohe Investitionen in Forschung und Entwicklung erfordern. Dieses Phänomen wird als *10/90-Lücke* bezeichnet, da nur 10 % der weltweit für die Gesundheitsforschung bereitgestellten Mittel darauf ausgerichtet sind, Lösungen für die Gesundheitsprobleme von 90 % der Weltbevölkerung zu finden.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Lebensstilkrankheiten sind typisch für industrialisierte Gesellschaften und Bevölkerungsgruppen mit mittlerem und hohem Einkommen. Es handelt sich in der Regel um nicht ansteckende, chronisch-degenerative Erkrankungen wie Stress, depressive Störungen, Haarausfall, Schlaganfälle, Fettleibigkeit, erektile Dysfunktion usw. Diese Krankheiten unterscheiden sich von tropischen und Mangelkrankheiten wie Malaria, Unterernährung und allen durch Impfungen vermeidbaren Krankheiten, die in Bevölkerungsgruppen mit geringerem Einkommen und in

Die Gewinne der Labore konzentrieren sich auf wenige Produkte und wenige Märkte, weshalb der Schutz von Patenten für deren Aufrechterhaltung von grundlegender Bedeutung ist, da Medikamente, sobald sie frei zugänglich sind, erheblich im Preis fallen. Die Abhängigkeit der Labore von Patenten auf wenige Produkte erzeugt einen finanziellen Druck, steigenden Wettbewerb um Märkte und potenzielle Käufer\*innen und ein Interesse daran, Patente so zu verlängern, dass sie eine längere Nutzungsdauer (für das Unternehmen) haben.

Pharmakonzerne haben das Patentsystem durch Praktiken missbraucht, die als *Evergreening* oder Patentverlängerung bekannt sind. Dabei nehmen sie geringfügige Änderungen an Molekülen, Dosierungen oder Wirkstoffkombinationen vor und beantragen ein neues Patent für eine bereits bekannte Erfindung. Diese Patente sind von „geringer Qualität“, da die Innovationen minimal sind. Mit diesem Trick gelingt es den Unternehmen, die Gültigkeitsdauer von Patenten zu verlängern, sodass beispielsweise ein Medikament, das erstmals 1985 patentiert wurde und ab 2005 frei verfügbar sein sollte, eine Patentverlängerung bis 2028 erhielt.

In vielen Ländern des globalen Südens führte das Inkrafttreten des TRIPS-Abkommens zu einem Anstieg der Arzneimittelpreise, wodurch ein Großteil der Bevölkerung vom Zugang zu Medikamenten ausgeschlossen wurde. Die Anerkennung des geistigen Eigentums an Medikamenten und Gesundheitsprodukten bedeutet in vielen Fällen die Erteilung von Pharmapatenten, die für mindestens 20 Jahre ein gesetzliches Monopol für die Herstellung und Vermarktung von Medikamenten begründen. Dieses Monopol verhindert den Markteintritt von Wettbewerbern und blockiert die Möglichkeit der Herstellung von Generika.

den ärmsten Ländern der Welt auftreten. Letztere Krankheiten betreffen 90 % der Weltbevölkerung, erhalten jedoch nur 10 % der Forschungsmittel.



Das TRIPS-Abkommen ist wahrscheinlich die größte Unternehmensübernahme, die es jemals im Gesundheitsbereich gegeben hat. Die TRIPS-Plus-Abkommen (darunter auch die europäischen Handelsabkommen mit lateinamerikanischen Ländern) festigen die Dominanz von Pharmaunternehmen auf globaler Ebene. Alle untersuchten Studien<sup>9</sup> zu den Auswirkungen von Handelsabkommen auf den Zugang zu Arzneimitteln kommen zu den gleichen Schlussfolgerungen: Die Anwendung dieser Abkommen hat negative Auswirkungen auf den Zugang zu Arzneimitteln und die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung. Die Verlängerung von Patenten und der Schutz von Testdaten erhöhen die Preise und die jährlichen Ausgaben des Staates für Arzneimittel, führen zu einem Rückgang ihres Verbrauchs und wirken sich negativ auf die lokale Produktion von Generika aus.



Der Schutz von Testdaten ist eine der Maßnahmen, die den Zugang zu Medikamenten am stärksten beeinträchtigen, da er neben Patenten weitere Exklusivrechte schafft und parallele oder aufeinanderfolgende Monopole begründet. Während der Schutzdauer dürfen die Daten aus klinischen Studien, die zur

<sup>9</sup> Siehe in der ergänzenden Bibliografie den Text von Mariela Bacigalupo und Lorena Di Giano (2020), in dem sie die Folgen der Anwendung der TRIPS-Plus-Abkommen auf den Preis von Medikamenten, ihre Verfügbarkeit und das Potenzial der lokalen Produktion in Kolumbien, Peru, Argentinien und Guatemala bewerten.

Zulassung eines Medikaments verwendet wurden, nicht von Dritten zur Registrierung eines Generikums verwendet werden. Die Studien, einschließlich Tier- und Humanversuche, müssen in einem langwierigen und extrem kostspieligen Verfahren wiederholt werden. Das wiederum führt zu einem Anstieg der Produktpreise und einer geringeren Verfügbarkeit von Medikamenten.<sup>10</sup> In Bezug auf die lokale Produktion blockieren die TRIPS-Plus-Maßnahmen den Markteintritt von Generikaherstellern, wodurch auch das potenzielle Angebot sinkt.

Es gibt jedoch rechtliche Instrumente und Möglichkeiten, um den universellen Zugang zur Gesundheitsversorgung zu gewährleisten. Das TRIPS-Abkommen selbst enthält Gesundheitsschutzklauseln, damit jeder Staat in Ausübung seiner Souveränität die geeignete Methode zur Anwendung der Bestimmungen und zum Schutz der öffentlichen Gesundheit gemäß seinem Rechtssystem festlegen kann. Eine Art von Schutzklausel ist der Einspruch gegen Patente, der es ermöglicht, sie abzulehnen, wenn sie nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprechen, um so die Erteilung missbräuchlicher Patente zu verhindern. Argentinien ist ein Beispiel dafür. Das Land hat Maßnahmen ergriffen, um *Evergreening*, sprich die Patentvergabe für qualitativ minderwertige Entwicklungen, einen Riegel vorzuschieben, indem es höhere Standards für die Patentierbarkeit eingeführt hat. Auch die Andengemeinschaft (Comunidad Andina) hat Maßnahmen ergriffen und die Verlängerung von

<sup>10</sup> Die Universität Liverpool hat Studien zu den Produktionskosten von Medikamenten durchgeführt und dabei festgestellt, dass der Marktpreis für Sofosbuvir (ein Medikament zur Behandlung von Hepatitis C) bei 84.000 US-Dollar liegt, während die Produktionskosten nur 62 US-Dollar betragen. In Peru führte das peruanische Netzwerk für eine gerechte Globalisierung (REDGE) eine Studie zum Medikament Trastuzumab zur Behandlung von Brustkrebs durch. Diese Studie ergab, dass das Medikament für 1.800 US-Dollar verkauft wird, während seine Produktionskosten bei 30 US-Dollar liegen.



Patenten für pharmazeutische Produkte begrenzt. Wenn Patente bereits erteilt wurden, gibt es Schutzmöglichkeiten, um die ausschließlichen Rechte der Patenthalter bei Notfällen oder im Interesse der öffentlichen Gesundheit zu beschränken. Diese Schutzmaßnahmen werden als Zwangslizenzen bezeichnet und ermöglichen es den Regierungen, einen breiten Zugang zu bezahlbaren Generika zu ermöglichen, ohne mit dem Patentinhaber verhandeln zu müssen.<sup>11</sup> Diese Lizenzen erlauben es den Patentinhaber\*innen jedoch, weiterhin „angemessene“ Lizenzgebühren von Dritten zu verlangen, die zur Herstellung und Vermarktung der patentierten Produkte berechtigt sind.

Diese Ausnahmen und geringen Regulierungsmöglichkeiten sind jedoch nicht ausreichend, um einen universellen Zugang zu guter und bezahlbarer Gesundheitsversorgung zu gewährleisten. Die bestehenden Strukturen müssen grundlegend überarbeitet werden, Handelsabkommen, die Klauseln zum Schutz von Testdaten und zur Verlängerung von Patenten enthalten, sollten nicht unterzeichnet werden und Zwangslizenzierung stärker genutzt werden.

### 3.3. Abschließende Überlegungen zum Zugang zu guter Gesundheitsversorgung

Die Rechte des geistigen Eigentums, die ursprünglich geschaffen wurden, um Forschung und die Entwicklung wissenschaftlicher Innovationen zu fördern, haben sich im Laufe der Jahre zu einem rechtlichen Mechanismus entwickelt, der Gewinne und die Monopolstellung großer (Pharma-)Konzerne sichern soll. Anstatt den Wettbewerb und die technologische Entwicklung zu fördern, hat dies zu einer Privatisierung von Wissen, wirtschaftlicher Konzentration und monopolistischer Kontrolle der Märkte geführt.

Die Verteilung der Gewinne aus geistigen Eigentumsrechten sind äußerst ungleich, da sie sich geografisch auf die „innovativen“ Länder konzentrieren: die USA, die Länder der Europäischen Union, Japan und zunehmend China. In diesen Ländern haben die Unternehmen, die die Software-, Pharma-, Chemie- und Unterhaltungsindustrie anführen, ihren Hauptsitz. Sie sind diejenigen, die am meisten vom Patentsystem profitieren.

Das derzeitige internationale Patentsystem, gestützt durch multilaterale Verträge im Rahmen der WTO und Handelsabkommen, spricht Unternehmen Rechte zu, während es Menschen diese verweigert. Dadurch wird es Staaten erschwert, wirtschaftliche, soziale, kulturelle und ökologische Rechte zu garantieren. In einem kürzlich für die UNO erstellten Bericht empfiehlt die *Global Commission on HIV and the Law* den Mitgliedstaaten der WTO, die TRIPS-Abkommen in Bezug auf wichtige Arzneimittel auszusetzen, und schlägt ein globales Moratorium für Urheberrechtsklauseln vor, die die Möglichkeiten der Länder einschränken, die Kosten für HIV-Behandlungen zu senken. Dasselbe könnte auch für andere Behandlungen gelten.

Handelsabkommen und Kapitel über Rechte des geistigen Eigentums schränken die Umsetzung der Menschenrechte auf Gesundheit, Zugang zu Medikamenten, Ernährung und einer intakten Umwelt ein. Der Zugang zu lebenswichtigen Gütern muss entkommerzialisieren werden. Medikamente (und andere inzwischen patentierte „Erfindungen“ wie Saatgut) sollten nicht Teil von Handelsabkommen sein. Stattdessen brauchen wir eine globale Initiative zur Entwicklung medizinischer Technologien mit mehr öffentlichen Investitionen, die das derzeitige System der Patente für Gesundheitstechnologien durch ein System der Bereitstellung hochwertiger öffentlicher Dienstleistungen ersetzt.



## Literaturverzeichnis und Quellenangaben

Bacigalupo, M. und Di Giano, M. L. (2020). „Auswirkungen von Freihandelsabkommen auf das Recht auf Gesundheit und den Zugang zu Medikamenten“. In Ghiotto, L. und Latorra, P. (Hrsg.) *25 Jahre Freihandelsabkommen in Lateinamerika*. Buenos Aires: Rosa-Luxemburg-Stiftung/Plattform

Busaniche, B. (2011): „TRIPS-Plus-Klauseln in Freihandelsabkommen der Europäischen Union: Vergleichende Analyse der Freihandelsabkommen EU-Korea, der Verhandlungen EU-Indien und der Perspektiven in den Verhandlungen EU-Mercosur“. Vialibre.org.ar, März 2011.

Casnati, G. und Drummond, J. H. (2016). [Transnationale Unternehmen sollen fair bezahlen: Für eine neue regionale Steuerordnung](#). Nueva Sociedad, (264), 99-110.

Coronado Marroquín, J. (2020). „Die Auswirkungen der Freihandelsabkommen auf die Besteuerung, die öffentlichen Finanzen und die Regulierungskapazität der Staaten in Lateinamerika“. In Ghiotto, L. und Latorra, P. (Hrsg.) *25 Jahre Freihandelsabkommen in Lateinamerika*. Buenos Aires: Rosa-Luxemburg-Stiftung/Plattform „Lateinamerika besser ohne Freihandelsabkommen“.

Correa, C. (2004): „Bilaterale Investitionsabkommen: Akteure neuer globaler Standards für den Schutz und die Rechte des geistigen Eigentums?“. Buenos Aires: GRAIN, 2004.

Drahos, P. und Braithwaite, J. (2004): „Wem gehört die Wissenswirtschaft? Die politische Organisation hinter TRIPS“. London: Corner House Briefing 32, 2004.

Fagnani, E. und Carvalho Jr, P. (2019): [„Ist Steuergerechtigkeit in Lateinamerika möglich?“](#). São Paulo: PSI-FES, 2019.

García Linera, A. (2020). [„Das Ende der Zukunft als Wiederholung“](#). In Oliva, A. (Hrsg.) *Eine progressive Agenda zur Überwindung der Krise*, Le Monde Diplomatique Conosur-Ausgabe, Juni 2020.

Global Financial Integrity (2017). Keine leichte Aufgabe: Die Quantifizierung illegaler Finanzströme. Financial Transparency Coalition. Verfügbar unter [https://financialtransparency.org/wp-content/uploads/2017/02/FTC\\_infographic\\_20170209\\_Spanish.pdf](https://financialtransparency.org/wp-content/uploads/2017/02/FTC_infographic_20170209_Spanish.pdf) (abgerufen am 17. Juni 2020).

Gómez Sabaini, J. C., Jiménez, J. P., & Martner Fanta, R. (2017). [Konsens und Konflikte in der Steuerpolitik Lateinamerikas](#). CEPAL.

GRAIN (1998): [„Konflikte zwischen globalem Handel und Biodiversität: Zehn Gründe, warum UPOV ein schlechtes Geschäft ist“](#). Analysepapier Nr. 2, GAIA/GRAIN, 25. Mai 1998. sländern“. Zeitschrift für Bioethik und Recht, (37), 23-36.

Grondona, V., Chowdhary, A. M., & Uribe, D. (2020). „Nationale Maßnahmen zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft“. South Centre Research Paper 111, Mai 2020.

Grondona, V. und Burgos, M. (2015). „Schätzung der Verrechnungspreise. Der Fall des Sojakomplexes“. Arbeitspapier Nr. 71 (CEFID-AR) – Juli 2015.

Hall, D. (2015): [„Warum funktionieren öffentlich-private Partnerschaften \(ÖPP\) nicht?“](#). Public Services International (PSI), Februar 2015.

Heller, C. (2014) . [„Manöver im Außenhandel und Druck auf den Dollar“](#). Tiempo Argentino – 9. November 2014

Milanovic, B. (2017) *Globale Ungleichheit. Ein neuer Ansatz für das Zeitalter der Globalisierung*, FCE – [Fondo de Cultura Económica](#).

Ortega Gómez, M. (2016). „Das Recht auf Zugang zu Medikamenten und das Patentrecht in Entwicklung“. Chang, Ha-Joon (2001). Intellectual Property Rights and Economic Development – Historical Lessons and Emerging Issues. Journal of Human Development and Capabilities 2(2):287-309.

Oxfam (2016): [„Eine Wirtschaft im Dienste der 1 %: Privilegien und Machtkonzentration beenden, um extreme Ungleichheit zu bekämpfen“](#). 210 Oxfam-Bericht, 18.1.2016.



# GRÜN, GERECHT UND PARTNERSCHAFTLICH?

## Lateinamerikanische Perspektiven auf Freihandel

Páez, S. und Oglietti, G. (2020) [„Wie viel könnte die Steuer auf große Vermögen in Lateinamerika einbringen?“](#). CELAG Wirtschaftsanalyse. 1. Juni 2020.

Parra Salas, L. E. (2011). „Stärkung der Rechte des geistigen Eigentums als Ursache für neue Hindernisse beim Zugang zu lebenswichtigen Medikamenten in Entwicklungsländern“. Päpstliche Universität Javeriana. Fakultät für Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften. Master in Gesundheitsmanagement. Bogotá, 2011.

Perelmuter, T. (2018): „Die globale Einhegung von Saatgut: geistiges Eigentum und freier Handel“. Buenos Aires. *Zeitschrift OLAC*. Jahrgang 2018. Ausgabe 2.

Piketty, T. (2014). *Das Kapital im 21. Jahrhundert*. Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez Cervantes, S. (2015): „Dialektik der Vereinbarungen zum geistigen Eigentum in Freihandels- und Biodiversitätsabkommen“. Costa Rica: *Zeitschrift Rupturas* 5(1), Jan.-Jun. 2015, S. 71-96.

Stiglitz, J., Jayadev, A. und Prabhala, A. (2020): [„Patente und die Pandemie“](#). Project-Syndicate, 23. April 2020.

Tax Justice Network (2020). Index der Finanzgeheimhaltung (ISF). Tax Justice Network, verfügbar unter <https://fsi.taxjustice.net/es/> (abgerufen am 17. Juni 2020).

Waris, A. (2017). [„Illegale Finanzströme: Warum wir diese Ressourcen für geschlechtsspezifische, wirtschaftliche und soziale Gerechtigkeit einfordern sollten“](#). Vereinigung für Frauenrechte und Entwicklung (AWID).

Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (CEPAL)/Oxfam International (2019). [„Steuerliche Anreize für Unternehmen in Lateinamerika und der Karibik“](#), Projektdokumente (LC/TS.2019/50), Santiago, 2019.

Zucman, G. (2014). *Der verborgene Reichtum der Nationen. Untersuchung über Steueroasen*. Barcelona: Pasado & Presente.