

## Gemeinwohl als Richtschnur für eine nachhaltige globale Gesundheitspolitik und Pandemievorsorge

Stellungnahme des Rates für Nachhaltige Entwicklung zur „Strategie der Bundesregierung zur globalen Gesundheit“ angesichts der Covid-19-Pandemie

Berlin, den 6. Mai 2021

### Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat am 7. Oktober 2020 ihre überarbeitete Strategie zur globalen Gesundheit<sup>1</sup> im Kabinett verabschiedet. Aus Sicht des Rates für Nachhaltige Entwicklung (RNE) hat die Überarbeitung dabei mehrere begrüßenswerte Neuerungen hervorgebracht. Hierzu gehören unter anderem die Bezugnahme auf die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und ein ganzheitliches Verständnis von Gesundheit. Der Rat begrüßt die fünf strategischen Prioritäten der Strategie, insbesondere die Stärkung der WHO und multilateraler Gesundheitsinitiativen und die Maßnahmen zur Vorbeugung von Epidemien und Pandemien sowie zur Stärkung der allgemeinen Gesundheitsversorgung und Prävention.

Der Rat empfiehlt,

- die Umsetzung der Strategie zu konkretisieren und zentrale Beiträge dieser Strategie bei der Ausgestaltung der Transformationsbereiche „Menschliches Wohlbefinden und Fähigkeiten, soziale Gerechtigkeit“, „nachhaltige Agrar- und Ernährungssysteme“ und „Schadstofffreie Umwelt“ vorzusehen. So kann das Potenzial integrierter Ansätze wie One Health genutzt, die allgemeine Gesundheitsversorgung in die Stärkung sozialer Sicherungssysteme eingebettet werden und Gesundheitsgefährdungen durch den Klima- und Umweltwandel berücksichtigt werden;
- eine derart eingebettete Umsetzung wie beabsichtigt nach fünf Jahren zu überprüfen und die gewonnenen Einsichten für eine verbesserte Kohärenz und Koordination der an der internationalen Gesundheitskooperation beteiligten Bundesministerien zu nutzen.

Die Covid-19-Pandemie verdeutlicht erneut die Notwendigkeit, öffentliche und globale Gesundheitssysteme gleichermaßen nachhaltig zu stärken. Der Rat begrüßt ausdrücklich das starke Engagement der Bundesregierung bei den Initiativen der WHO zur internationalen Bereitstellung

---

<sup>1</sup> Die Bundesregierung (2019) Strategie der Bundesregierung zur globalen Gesundheit, [online](#).

von Impfdosen (COVAX). Er hält die bisherigen Maßnahmen der Staatengemeinschaft aber nicht für ausreichend, da noch nicht einmal die kurzfristige Immunisierung von Hochrisikogruppen oder des Gesundheits- und Pflegepersonals in Entwicklungsländern sichergestellt ist.

Weiterhin empfiehlt der Rat der Bundesregierung daher,

- in ihrem Engagement nicht nachzulassen und nun auch die Ausweitung der globalen Produktionskapazitäten, auch zur Senkung der Impfstoffpreise, und das freiwillige Teilen von Know-How und Herstellungslizenzen über den WHO Technologiepool C-TAP sowie das zeitweise Aussetzen von Patenten auf Impfstoffe in den Blick zu nehmen. Insbesondere eine befristete und umfangreiche Freigabe der Impfstoffpatente könnte eine schnelle und effiziente Möglichkeit sein, Ungleichheiten vor allem in den benachteiligten Ländern zu beheben. Eine temporäre Aussetzung stellt die grundsätzlich bedeutsame Anreizfunktion von Patenten für Innovation und Forschung nicht in Frage;
- die Partnerländer bei der Aufrechterhaltung bzw. Verbesserung der Regelversorgung im Gesundheitsbereich zu unterstützen, da die Finanzierung des Gesundheitswesens durch die schwere Rezession in vielen Ländern unter Druck geraten wird.
- alle Initiativen zu unterstützen, die einen völkerrechtlich verbindlichen Vertrag zur Pandemievorsorge verwirklichen möchten.

Die Privatisierungslogik im Gesundheitsbereich ist in der Pandemie weltweit an ihre Grenzen gestoßen. So verdeutlicht die Pandemie eindrücklich, dass es national und international einer gemeinwohlorientierten Gesundheitspolitik bedarf. Gemeinwohlorientierte Gesundheitspolitik kann so wieder ein zentraler Bestandteil der nationalen Daseinsvorsorge werden.

Im Sinne nachhaltiger Entwicklung muss die Strategie zur globalen Gesundheit von der Bundesregierung sowohl in zwischenstaatlichen Abkommen eingebracht werden als auch zentraler Bestandteil von multilateralen Allianzen werden.

### **1. Die Strategie der Bundesregierung zur globalen Gesundheit: Verantwortung – Innovation – Partnerschaft: Globale Gesundheit gemeinsam gestalten**

Die Covid-19-Pandemie vertieft bestehende soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten. Die Eindämmungsmaßnahmen haben insbesondere in Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen wirtschaftliche und soziale Effekte, die zu einer Zunahme von Armut und Hunger führen. Aber auch Gesundheitsprobleme werden verstärkt, insbesondere von vulnerablen und marginalisierten Gruppen: sie sind einem größeren Infektionsrisiko durch das Virus ausgesetzt. Zudem fallen andere notwendige Gesundheitsdienste, beispielsweise im Bereich HIV/Aids oder auch der Versorgung von Geburten, weg. Es ist abzusehen, dass in vielen Ländern die Wirtschaftskrise in Folge der Pandemie die nationalen Gesundheitshaushalte unter Druck setzen werden. Deshalb ist es wichtig, den globalen Finanzierungsbedarf für das globale Nachhaltigkeitsziel „Gesundheit und Wohlergehen“ (SDG 3) unter Einberechnung der Auswirkungen der Pandemie darzustellen und den Beitrag Deutschlands daran zu orientieren.

Die Bundesregierung hat am 7. Oktober 2020 ihre überarbeitete Strategie zur globalen Gesundheit im Kabinett verabschiedet. Der RNE begrüßt, dass das Grundrecht auf Gesundheit, die Agenda 2030 sowie die globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs), das Prinzip „Leave no one behind“ und Inklusion Leitschnur für die Strategie zur globalen Gesundheit der Bundesregierung sind. Auch die explizite Einbindung der Bevölkerungen und der Zivilgesellschaft bei lokalen Ansätzen zur Förderung von Gesundheit begrüßt der Rat.

Die Strategie basiert auf einem ganzheitlichen Verständnis von Gesundheit, der Prävention von Krankheit, einer besseren medizinischen Versorgung und einer Stärkung der internationalen Zusammenarbeit mit diesen Zielen. Es werden explizit mehrere Dimensionen von Gesundheit (Arbeit, Ernährung, Lebensumfeld) angesprochen und die Notwendigkeit ganzheitlicher Strategien betont (u.a. „Health in All Policies“, „Do-No-Harm-Prinzip“ und systemorientiertes Handeln). Entsprechend dieser Grundlagen sind die fünf strategischen Förderprioritäten der globalen Gesundheitsstrategie (1) Gesundheit und Prävention, (2) die Minderung der gesundheitlichen Folgen des Klimawandels, (3) die Stärkung der Gesundheitssysteme und eine allgemeine, diskriminierungsfreie Gesundheitsversorgung für alle, (4) der Schutz vor Epidemien und Pandemien und die humanitäre Gesundheitsversorgung sowie (5) Forschung und Innovation für globale Gesundheit.

Das Ziel 3 der Agenda 2030, Gesundheit und menschliches Wohlergehen, ist in die gesamte Agenda eingebettet. Es teilt spezifische Unterziele mit anderen Feldern wie der Bekämpfung von Armut und Ungleichheit, der Wasserversorgung, der Bildung und der Gleichberechtigung von Frauen und Mädchen. Diese Bezüge sollen sicherstellen, dass gesundheitsförderliche und präventive Maßnahmen zur Verbesserung der gesundheitsrelevanten Lebensbedingungen beitragen. Denn nur durch die Verbesserung sozialer, ökonomischer und ökologischer Voraussetzungen kann ein dauerhafter Gesundheitsgewinn der Gesamtbevölkerung erzielt werden. Das gilt speziell für gleichberechtigte Einbeziehung und Berücksichtigung der Gesundheitsbelange von Mädchen und Frauen und von Minderheiten. In der 2021 überarbeiteten Nachhaltigkeitsstrategie spiegelt sich dieser integrierte Ansatz darin wider, dass sich Gesundheit in drei Transformationsbereichen wiederfindet: „Menschliches Wohlbefinden und Fähigkeiten, soziale Gerechtigkeit“, „nachhaltige Agrar- und Ernährungssysteme“ und „Schadstofffreie Umwelt“.

Diese Bezüge lässt die globale Gesundheitsstrategie aus Sicht des RNE bisher jedoch vermissen. Bei der Ausarbeitung dieser Transformationsbereiche, insbesondere ihrer internationalen Dimension, sollte zum einen die Strategie für globale Gesundheit gezielt berücksichtigt werden, und zum anderen die Bezüge zu anderen Handlungsfeldern mit indirekter Gesundheitsrelevanz deutlicher dargestellt werden. So kann das Potenzial der Strategie für globale Gesundheit besser genutzt werden. Sinnvoll wären z.B. Verweise auf weitere unterstützende Maßnahmen, insbesondere zur Stärkung der sozialen Sicherungssysteme insgesamt. Aber auch in der Gesundheitsversorgung selbst wären Konkretisierungen sinnvoll, z. B. eine erhöhte Zugangsgerechtigkeit zu Medikamenten insgesamt und nicht nur bei patentfreien Medikamenten, mehr Transparenz bei der Vergabe öffentlicher Mittel für die pharmakologische Forschung und Entwicklung und stärkere Rahmenvorgaben für die Preisbildung und allgemeine Zugänglichkeit öffentlich geförderter Medikamente. Von einem resilienten und universellen Gesundheitssystem profitiert die lokale und

die globale Gemeinschaft, die durch ausbleibende gesundheitliche und wirtschaftliche Schäden entlastet wird.

Große Chancen liegen hier auch im „One-Health-Konzept“, dessen starke Verankerung in der Strategie vom Rat begrüßt wird. Der Rat plädiert jedoch dafür, es nicht nur in den Kontext der Vorbeugung und Bekämpfung von Epidemien und Pandemien zu stellen. Vielmehr sollte das Potenzial eines gemeinsamen Vorgehens von Human- und Tiermedizin sowie von Umweltpolitik für die integrierte Bearbeitung von klima-, umwelt- und ernährungsbedingten Gesundheitsgefährdungen genutzt werden. Die Strategie könnte so wichtige Beiträge zu den bereits genannten drei Transformationsbereichen leisten bzw. von deren Maßnahmen profitieren. Ferner empfehlen wir der Bundesregierung, gemeinsame Überlegungen auf multilateraler Ebene zu befördern, wie Versorgungssicherheit und Lieferketten im medizinischen Bereich gestaltet werden müssten, um auch in pandemischen Krisenzeiten für alle Länder weltweit eine gute und zeitnahe Versorgung mit wichtigen Medikamenten und Medizinprodukten sicherstellen zu können.

Insgesamt könnte die Ausarbeitung der Transformationsbereiche auch dabei helfen, die Umsetzung der Strategie und ihre Finanzierung zu konkretisieren. Der Rat begrüßt, dass die Strategie nach fünf Jahren überprüft werden soll. Dafür wären konkrete Zielformulierungen, Beiträge der beteiligten Ressorts, Indikatoren und Zeithorizonte erforderlich. In jedem Fall sollten nach Ansicht des RNE bei der Überprüfung unabhängige Stellen, zivilgesellschaftliche Organisationen sowie der Unterausschuss für globale Gesundheit des Bundestags eingebunden sein.

Mit der Einbindung der Strategie für globale Gesundheit in die Transformationsbereiche könnte auch geklärt werden, wie die Politikkohärenz und Ressortkoordination zur globalen Gesundheit innerhalb der Bundesregierung sichergestellt werden soll. So ist das BMG federführend für die vorliegende Strategie, wesentliche von der Bundesregierung geförderte Akteure (wie GAVI und GFATM) liegen jedoch im Verantwortungsbereich des BMZ, ebenso wie Ressourcen zur Förderung von universeller Gesundheitsversorgung und zur Stärkung der Gesundheitssysteme in Niedrigeinkommensländern. Aus der Strategie ergibt sich zwingend, dass der strategische Stellenwert dieser Aufgaben im BMZ zukünftig steigen muss.

Der Rat begrüßt, dass die Strategie einen starken Fokus auf multilaterales Handeln im Rahmen der Vereinten Nationen und insbesondere auf die Stärkung der WHO in ihrem vollen Mandat legt. Der Rat empfiehlt, die Beachtung des Globalen Verhaltenskodex der WHO für die Internationale Anwerbung von Gesundheitsfachkräften wieder in die Strategie aufzunehmen, angesichts des massiven Bedarfs und umfangreicher Anwerbungs Bemühungen von ausländischem Fachpersonal für die Aufrechterhaltung der Pflege in deutschen Krankenhäusern und Heimen und der mangelnden personellen Ressourcen für den Gesundheits- und Pflegebereich in vielen OECD-Ländern.

## 2. Die Covid-19-Pandemie

Etwa 70% der Impfdosen, die 2021 von den fünf führenden Herstellern produziert werden sollen, sind bereits vertraglich für Hoheinkommensländer vorgesehen, für etwa 16% der Weltbevölkerung.<sup>2</sup> Der Economist schätzt, dass reiche Länder bis März 2022 ihre gesamte Bevölkerung geimpft haben werden, während Länder mit mittlerem Einkommen dies erst Ende 2022 und die Niedrigeinkommensländer erst Ende 2023 erreichen.<sup>3</sup> Die letzten beiden Ländergruppen werden dabei auf die Bereitstellung von Impfdosen durch die COVAX-Initiative der WHO angewiesen sein, die gegenwärtig jedoch unterfinanziert ist. COVAX sollte zunächst allen Ländern Impfdosen für 20% ihrer Bevölkerung zur Verfügung stellen, also für die Hochrisikogruppen und das Gesundheits- und Pflegepersonal. Die reichen Länder setzen aber nun auf eigene Lieferverträge, und die WHO erhält bisher nicht ausreichend Mittel, um das 20%-Versorgungsziel in den armen Ländern zu erreichen, d.h. ausreichend Impfdosen zu kaufen und zu verteilen. Es zeigt sich zum einen, dass bisher die Produktionsmenge nicht ausreicht, um alle Länder gleichermaßen mit Impfstoffen zu versorgen und dass zum anderen hohe Preise einen Impfstoff für einige Länder unbezahlbar machen.

Um die Pandemie einzudämmen, müssen die wohlhabenden Länder dafür sorgen, dass die COVAX-Initiative ausreichend finanziert wird und dass ausreichender Impfstoff weltweit zu günstigen Preisen produziert werden kann. Daher begrüßt der Rat, dass die Bundesregierung weitere 1,5 Milliarden Euro bereitgestellt hat, um weitere Impfstoffe über COVAX zu beschaffen und diese fair, transparent und bezahlbar zu verteilen. Die Bundesregierung sollte sich auch gegenüber anderen Ländern dafür einsetzen, weitere Finanzierungen an COVAX bereitzustellen und im eigenen Land nicht gebrauchte Impfdosen schnell verfügbar zu machen.

Aktuelle Lösungsvorschläge zur Ausweitung der globalen Produktionskapazitäten und zur Senkung der Impfstoffpreise, wie das freiwillige Teilen von Know-How und Herstellungslizenzen über den WHO Technologiepool C-TAP, sowie das zeitweise Aussetzen von Patenten auf Impfstoffe, dürfen angesichts einer Pandemie dieses globalen Ausmaßes kein Tabu sein.

So könnte insbesondere eine befristete und umfangreiche Freigabe der Impfstoffpatente eine schnelle und effiziente Möglichkeit sein, Ungleichheiten vor allem in den benachteiligten Ländern zu beheben.

In der aktuellen globalen Strategie zur Eindämmung der Pandemie wird die Stärkung der Gesundheitssysteme bisher weitestgehend außer Acht gelassen. Der entsprechende Strang der WHO-Initiative ACT-A, die alle globalen Bemühungen zur Eindämmung bündeln soll, ist unterfinanziert. Deutschland hat hier bisher eine positive Rolle eingenommen und entsprechend des Schwerpunkts „Gesundheitssystemstärkung“ in der Strategie globale Gesundheit als eines von wenigen Ländern auch tatsächlich Gelder für diesen Bereich bereitgestellt. Dieses Engagement sollte nun dringend konkretisiert, ausgebaut und verstetigt werden.

---

<sup>2</sup> Wouters et al. (2021) Challenges in ensuring global access to COVID-19 vaccines: production, affordability, allocation, and deployment, The Lancet, [online](#).

<sup>3</sup> The Economist Intelligence Unit (2021) Coronavirus vaccines: expect delays. Q1 global forecast 2021, London, [online](#).