

Veranstungsbericht

Globale Gesundheitsvorsorge

Pandemievertrag, Struktur- und Finanzierungsfragen globaler Gesundheitspolitik, anlässlich des deutschen G7-Vorsitzes



Die Welt befindet sich seit nahezu zweieinhalb Jahren in einer sich rasant entwickelnden Pandemie, welche regionale Ungleichheit offengelegt und dramatisch verstärkt hat. Die globale Gesundheits-Governance ist an vielen Stellen gescheitert. Der diesjährige G7-Gipfel unter deutscher Präsidentschaft im Juni 2022 wird sich zu einem wesentlichen Anteil mit den sozialen, ökonomischen und politischen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie beschäftigen. Die Veranstaltung am 09. Mai 2022 mit dem Titel „**Globale Gesundheitsvorsorge**“ befasste sich mit langfristigen Konsequenzen der Pandemie auf internationale Zusammenarbeit im Bereich globaler Gesundheit, sowie mit möglichen Maßnahmen, um zukünftigen Pandemien vorzubeugen. Vertreter:innen aus Zivilgesellschaft, Forschung, Think Tanks und Politik widmeten sich der Frage nach strukturellen Fehlern im Bereich der globalen Gesundheitsvorsorge, die die Pandemie offenbart hat, und was die Staatengemeinschaft verbessern kann, um in Zukunft sicherzustellen, dass vorhandene Schäden repariert und weitere Rückschritte bei der Umsetzung von SDG 3 verhindert werden. Die Veranstaltung, organisiert vom **Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE)**, der **Deutschen Allianz für Klimawandel und Gesundheit (KLUG)**, dem **Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE)** und der **Stiftung Gesunde Erde – Gesunde Menschen (GEGM)**, profitierte von den Beiträgen und Empfehlungen folgender Personen:

Dr. Christoph Benn

Joep Lange Institut

Dr. Bernhard Braune

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ

Julia Fitzner

WHO Hub Berlin

Prof. Dr. Eckart von Hirschhausen

Stiftung Gesunde Erde – Gesunde Menschen

Prof. Dr. Anna-Katharina Hornidge

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, DIE

Dr. Bärbel Kofler

PStS, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ

Annika Kreitlow

Globalisation and Health Initiative (GandHI), Bundesvertretung der Medizinstudierenden in Deutschland e.V.

Björn Kümmel

Bundesministerium für Gesundheit (BMG)

Maike Voss

Deutsche Allianz Klimawandel und Gesundheit, KLUG, Centre for Planetary Health Policy, CPHP

Heidemarie Wiczorek-Zeul

Rat für Nachhaltige Entwicklung, RNE

Moderation der Veranstaltung durch Kai Kupferschmidt, Wissenschaftsjournalist

Multilateralismus und internationale Solidarität

Seit des Angriffskriegs des russischen Präsidenten Putin in der Ukraine am 24. Februar 2022 hat sich die politische Prioritätensetzung verschoben, vor deren Hintergrund Strukturfragen globaler Gesundheitspolitik diskutiert werden. Dennoch gilt es nun die Vielfachkrisen im Blick zu behalten und gerade im Bereich globale Gesundheit handlungsfähig zu bleiben und internationalen Zusagen nachzukommen. **Die G7 sind gefordert, den Multilateralismus zu stärken, indem sie ihre führende Rolle ausgestalten, globale Gesundheitsvorsorge mit ihren Partnerländern am Gipfel diskutieren und ihrer internationalen Verpflichtung insbesondere in der Finanzierung globaler Gesundheit nachkommen. Diese Ergebnisse sollten dann in die Vereinten Nationen und die G20-Prozesse getragen werden, um multilaterale Strukturen zu stärken.**

„Angesichts der erstmals drohenden, substantiellen Reduzierung der deutschen Finanzausgaben für den Globalen Fonds um 37% gilt es nun, den Trend zu ändern: Deutschland muss alles tun, damit das Ziel der 18 Milliarden US Dollar für den Wiederauffüllungszeitraum von drei Jahren erfüllt wird. Der Globale Fonds hält in Krisenregionen Versorgungssysteme intakt - auch in der Ukraine.“ – Heidemarie Wieczorek-Zeul, RNE

Die Stärkung internationalen Rechts und internationaler Institutionen wie der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und den internationalen Gesundheitsvorschriften (IHR) ist von großer Bedeutung. Legitimitätsfragen nehmen gerade im Hinblick auf die Finanzierung von nachhaltiger Entwicklung und globalen Gesundheitsfragen eine zentrale Rolle ein. Globale Gesundheit ist ein „Common Good“, so Maike Voss (KLUG) und bedarf reziproken Partnerschaften. Im Fall der Impfstoffverteilung war dies nur sehr eingeschränkt gegeben.

Der deutsche G7-Vorsitz im Jahr 2022 birgt die große Chance, der Covid-19-Pandemie nicht nur effektiv zu begegnen, sondern dabei aktiv und ganz konkret die Lehren aus den vergangenen Jahren umzusetzen. Es gilt, bestehende institutionelle Strukturen zu stärken, sowie bereits geleistete Zusagen umzusetzen – dies gilt insbesondere für den gleichberechtigten Zugang zu Impfstoffen, Therapeutika und Diagnostika.

„Solidarität kann nur eingefordert werden, wenn klar ist, dass sie reziprok ist. Das gilt auch für die Gesundheitsversprechen der G7.“ – Prof. Dr. Anna-Katharina Hornidge, DIE

„Solidarität muss reziprok sein. Das gilt auch in Bezug auf Verluste & Schäden durch den Klimawandel und die Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria. Das müssen die G7 in ihre Diskussionen aufnehmen und auch in die G20 tragen.“ – Heidemarie Wieczorek-Zeul, RNE

Solidarität ist im Rahmen eines neuen Pandemievertrags insbesondere bei der Datenverfügbarkeit und Meldung von Krankheitsausbrüchen unabdingbar. Als Anreiz für frühzeitiges Melden von Infektionsausbrüchen durch Staaten sind verlässliche Kompensationen und gerecht verteilte Gegenmaßnahmen unabdingbar – denn, durch frühes Melden können sich Nachbarländer sowie alle anderen Länder aktiv auf eine mögliche Verbreitung des Infektionsgeschehens vorbereiten. So könne einerseits Ländern geholfen werden, welche ökonomische Konsequenzen wie durch Grenzsicherungen und Handelsstopps in Kauf nehmen, so Julia Fitzner. Gleichzeitig biete der transparente Austausch von Daten die Chance, Restriktionen zu verhindern, wenn durch schnelle Analysen Entwarnung gegeben werden kann.

Finanzierung und existierender Strukturen besser nutzen

Die Teilnehmenden sind sich einig, dass bereits gute Instrumente für globale Gesundheit existieren, diese jedoch nur von wenigen Staaten finanziert werden. Das bisherige Modell der Entwicklungshilfefinanzierung ist an seine Grenzen gekommen und es bedarf eines neuen Ansatzes für multilaterale Finanzierung. Der Ansatz des *Global Public Investment (GPI)* beinhaltet, dass alle Länder gleichermaßen einen fairen Beitrag leisten und auch gleichermaßen profitieren sowie mitentscheiden zu können. Dies stärkt auch die Instrumente an sich, die Beteiligung von Mittel- und Niedrigeinkommensstaaten die Wahrscheinlichkeit von *Freeridern* verringert, so Christoph Benn. Heidemarie Wieczorek-Zeul betont, dass Länder unabhängig von ihrem Einkommen aktiv mit einbezogen werden müssen.

„Die G7 ist nicht inklusiv, selbst wenn weitere Parteien miteinbezogen werden. Sie kann jedoch eine treibende Kraft für Impulsinitiativen sein, wenn sie weiterhin gut genutzt wird.“ – Heidemarie Wieczorek-Zeul, RNE

„Wenn wir wollen, dass alle Länder für globale Gesundheit bezahlen, dann müssen wir auch ermöglichen, dass sie in alle Entscheidungsprozesse miteingebunden sind.“ – Christoph Benn, JLI

Das Jahr 2022 ist ein wichtiges Jahr für die Auffüllung von Entwicklungsfonds. Die diesjährigen Forderungen alleine betragen über 40 Milliarden Dollar, exklusive der Mittel für Covid-Bereitschaft und -Maßnahmen. ACT-A stelle zwar eine gute Initiative dar, dringend notwendige Finanzierungen zu leisten, jedoch sei er nicht nachhaltig, da nur 15 Geberländer 96% der Mittel bereitstellen, so Christoph Benn. Ebenso stehen die Aussichten auf eine gerechte Impfstoffversorgung schlecht, solange 175 Länder diese nicht mitfinanzieren. Die Weltgemeinschaft ist gefordert, angemessene finanzielle Ressourcen für die Bewältigung globaler Probleme bereitstellen. **Insbesondere die G7 sind nicht von ihren finanziellen Zusagen entbunden.** Instrumente wie der Globale Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria sowie die Kompensation von Verlusten und Schäden durch Klimawandelfolgen dürften nicht vom G7-Verhandlungstisch verschwinden, so Heidemarie Wieczorek-Zeul. Damit geht die Forderung einher, die Schuldenbremse weiter auszusetzen.

Die internationale Stärkung der WHO ist nur möglich durch ihre Ausfinanzierung. Die technische und wissenschaftliche Kompetenz der WHO ist essenziell für Gesundheitssysteme und internationale Gesundheitsakteure weltweit. Allerdings ist die WHO in ihrer Handlungsfähigkeit wesentlich eingeschränkt und ihre Finanzierungsarchitektur von globalen Abhängigkeiten geprägt: Nur 16% der Beiträge machen nachhaltige und planbare Mittel aus. Diese werden von einer kleinen Anzahl an Gebern geleistet.

„Wir sollten die verschiedenen internationalen Gesundheitsorganisationen nach ihren Aufgaben und jeweiligen Mehrwert bewerten. Wichtig ist, dass sie in die Lage versetzt werden, ihre jeweiligen Aufgaben gut zu erfüllen. Der WHO kommt dabei u.a. eine besondere Rolle bei Normsetzung und medizinischen Standards zu.“ – Dr. Bernhard Braune, BMZ

Die Einhaltung von Finanzierungszusagen für die WHO dient nicht allein zu ihrer technischen Aufrechterhaltung, sondern auch zur Stärkung ihrer Legitimität. Angesichts der Tatsache, dass viele Staaten, vor allem Niedrigeinkommensländer, nicht in *Club-Governance-Formaten* repräsentiert sind und beispielsweise im Rahmen der G7 keine Mitsprache haben, kann die Stärkung der WHO von Seiten der G7 einen Paradigmenwechsel hin zu einer inklusiveren, multilateralen Gesundheits-Governance bewirken. **Deutschland ist bereits ein wesentlicher Unterstützer der WHO und sollte gerade deshalb den G7-Vorsitz nutzen, um ein noch stärkeres, politisches Signal zu setzen.**

Pandemievertrag und Strukturierung globaler Gesundheitspolitik

Die Weltgemeinschaft ringt um einen neuen internationalen Pandemievertrag, der in Zukunft den weltweiten Austausch von Informationen zu Infektionskrankheiten mit pandemischen Potential und Pathogenen sowie die Verteilung von Impfstoffen und Therapeutika regeln könnte. Unter den Teilnehmenden der Veranstaltung herrschte Einigkeit darüber, dass es nicht nur die Frage nach einem neuen Rechtsinstrument an sich ist, über die diskutiert werden muss, sondern die Frage nach dem Wie. **Es müssen Möglichkeiten geschaffen werden, globale Gesundheitssysteme adäquat vorzubereiten, bestenfalls rechtlich bindend, um bei zukünftigen pandemischen Ereignissen abgestimmt reagieren zu können.** Ein rechtlich bindendes Instrument zu schaffen, so Julia Fitzner, sei sehr wichtig. Deutschland sei ein starker Motor für die Schaffung eines zukünftigen Instruments.

Dabei sei es essenziell, so Maike Voss, ein gemeinsames Verständnis des anzugehenden Problems zu entwickeln, um auch abseits finanzieller Aspekte Anreize für Industriestaaten und Mittel- und Niedrigeinkommensstaaten zu schaffen bestehendes und neues internationales Recht im nächsten Schritt auch einzuhalten. Der Entwicklungsprozess eines Pandemievertrags könne zudem dazu beitragen, dass in der Pandemie verlorengegangene Vertrauen wieder aufzubauen, auch indem er den sozialen und politischen Realitäten in Ländern des globalen Südens gerecht wird. Die Teilnehmenden sind sich einig, dass klare Mandate zu definieren seien, um jeder Institution Zugkraft zu verleihen.

„Wie können wir ein Belohnungssystem schaffen, basierend auf finanziellen und politischen Mitteln, welches für alle Staaten Anreize schafft, sich frühzeitig an die WHO zu wenden und Krankheiten zu melden? Wir brauchen eine politische Kultur des gegenseitigen Schutzes vor Pandemien und damit auch der Dankbarkeit und Kompensationen.“ – Maike Voss, KLUG

Pandemiebereitschaft, Forschung und Entwicklung

Die inhaltliche Diskussion eines Pandemievertrags bedarf einer Ausrichtung am *One Health* und *Planetary Health*-Ansatz, damit globale Gesundheitsrisiken wie beispielsweise Antibiotikaresistenzen (AMR), Zoonosen, Klimaanpassung und -milderung angemessen adressiert werden. Der *Planetary Health*-Ansatz verknüpft die Gesundheit von Menschen und Tieren innerhalb planetarer Grenzen durch sektor- und disziplinübergreifende Forschung und Zusammenarbeit. Dadurch trägt der Ansatz auch der Notwendigkeit nach einer integrierten, globalen Gesundheitsüberwachung Rechnung, so Maike Voss.

Anna-Katharina Hornidge wirft den Blick auf die substanzielle Fragmentierung der globalen Wissens- und Forschungsinfrastruktur. Da Forschung am Anfang der Wertschöpfungskette eines koordinierten Umgangs mit Pandemien steht, sei nicht nur die Stärkung, sondern eine **globale Aufhängung von Forschung dringend erforderlich, um medizinischen und pharmazeutischen, aber auch sozialen Herausforderungen, wie der Impfbereitschaft, der Bereitstellung von Märkten für die Impfersorgung oder der Absicherung medizinischen Personals begegnen zu können.** Vor diesem Hintergrund verschärft sich die Wichtigkeit transnationaler Dialogprozesse für die Überwindung geopolitischer Grenzen globaler Gesundheitsvorsorge.

„Wir brauchen einen Multilateralismus im Datenverkehr. Bei Covid und bereits davor – in all den globalen Pandemien gab es viele Daten, jedoch wurden sie nicht genutzt oder zurückgehalten. Wir brauchen mehr Kollaboration zwischen Gruppen, die Daten haben oder Fragen haben.“ – Julia Fitzner, WHO Hub

„Es gilt, bei den Verhandlungen über einen Pandemievertrag Augenhöhe zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu schaffen, damit zivilgesellschaftliche Prioritäten gleichermaßen einbezogen werden. Dasselbe gilt für Verhandlungen zwischen dem globalen Süden und dem globalen Norden.“ – Annika Kreitlow, Gandhi

Um wirkungsvoll zu sein, muss im Zentrum eines Pandemievertrags der Schutz derer stehen, die am meisten von Pandemien und Krisen der globalen Gesundheitssysteme betroffen sind. Dafür ist eine Verankerung eines Pandemievertrags im universellen Menschenrechtsansatz wesentlich. In der Covid-19-Pandemie sind beispielsweise rassistisch diskriminierte Menschen häufiger gestorben, Frauen sind häufiger den Risiken in der Pflege ausgesetzt gewesen. Repressive Regierungen haben die Krise genutzt, um irreversible Einschränkungen der Freiheit durchzusetzen. Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der am stärksten Betroffenen sei, so Heidemarie Wiczorek-Zeul, im Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria (GFATM) gegeben, weshalb dessen Stärkung in den G7-Verhandlungen besonderes Gewicht erhalten sollte.

Die Krise als Chance

„Die Pandemie bietet die Chance für eine neue Kommunikation. Die Grundidee von SDG 3 basiert nicht nur auf Altruismus, Humanität und Nächstenliebe, sondern für alle Regierenden auch auf Eigennutz. Wir schaffen es gemeinsam oder gar nicht.“ – Eckart von Hirschhausen, GEGM

„Es wird in Zukunft nicht weniger Krisen geben, darauf müssen wir uns finanziell und planerisch einstellen. Das teuerste, das wir jetzt tun können, ist nichts tun. Wir müssen jetzt investieren.“ – Bärbel Kofler, BMZ

Die Mehrfachkrisen, mit denen sich die G7 in ihren kommenden Verhandlungen auseinandersetzen müssen, bieten großes Potential, wenn aus den vergangenen Versäumnissen Lehren gezogen werden. Dies beinhaltet die Frage danach, mithilfe welcher Strukturen der Fokus auf planetare Gesundheit ermöglicht werden kann und welcher Regierungsentscheidungen es dafür in Deutschland, der EU und international bedarf. Die strukturelle Aufstellung der globalen Gesundheits-Governance muss weiter gestärkt und bestehende Instrumente wie ACT-A und COVAX geprüft werden – insbesondere inwiefern sie zu einer gleichberechtigten Verteilung von Gesundheitsgütern in der Lage sind. Neue Ansätze für die Finanzierung globaler Gesundheitsvorsorge müssen transsektoraler und inklusiver sein. Ein Überdenken der bisherigen Finanzierungsmodelle globaler Gesundheits-Governance fanden im G7 Prozess bisher wenig Aufmerksamkeit.

Dazu gehört auch, so Bärbel Kofler, dass Finanzierungen so weit wie möglich auf die Auswirkungen der Krisen geplant werden. Diesbezüglich sei es dringend notwendig, die sozialen, Geschlechter-bezogenen, medizinischen und finanzielle Auswirkungen der Covid-19-Pandemie und des Kriegs in der Ukraine auf Länder des globalen Südens miteinzubeziehen. Zu guter Letzt bedürfen ein Pandemievertrag, der Austausch von Wissen und jedweder Finanzierungsrahmen der Inklusion und Konsultation der Zivilgesellschaft, um sicherzustellen, dass die am stärksten Betroffenen Unterstützung erhalten.