



INTERNATIONALE ORGANI- SATIONEN UND KOHÄRENTE GESUNDHEITSPOLITIK

Wer zieht mit und wer bleibt zurück?

Jale Tosun

Auszug aus dem Jahresbericht
2016 / 2017 des Marsilius-Kollegs





INTERNATIONALE ORGANISATIONEN UND KOHÄRENTE GESUNDHEITSPOLITIK

Wer zieht mit und wer bleibt zurück?

Gemeinsam mit meinen Kollegen Bernd Grzeszick und Albrecht Jahn habe ich im akademischen Jahr 2016/2017 im Rahmen unserer Fellowships am Marsilius-Kolleg das Projekt mit dem Titel „Gesundheit für Alle? – Das Recht auf Gesundheit in den globalen Entwicklungszielen post-2015“ bearbeitet. Mein Interesse an der gemeinsamen Fellowship ist meinem disziplinären Interesse an Politikgestaltungsprozessen geschuldet. Ich habe im Jahr vor dem Beginn der Fellowship damit angefangen, mich mit der Literatur zum Konzept der *Policy-Kohärenz* zu befassen. Gemeinsam mit meinem Kollegen Dr. Achim Lang habe ich einen Literaturbericht zu diesem Thema verfasst, der aufzeigt, dass sich die empirische Literatur vor allem mit der Ausgestaltung von Gesundheitspolitik befasst. *Policy-Kohärenz* geht der Frage nach, wie politische Ziele in verschiedenen Politikfeldern gemeinsam verwirklicht werden können. Diese Fragen sind nicht nur für Industriestaaten relevant, sondern auch und insbesondere für Entwicklungsländer, deren Gesundheitssysteme in erheblichem Umfang unterfinanziert sind, deren Bevölkerung jedoch gleichzeitig höheren Gesundheitsrisiken ausgesetzt ist als bessergestellte Teile der Weltbevölkerung.

Vor diesem Hintergrund bin ich mit meinen beiden Partnern Bernd Grzeszick und Albrecht Jahn in Kontakt getreten, um im Sommersemester 2015 ein Marsilius-Brückenseminar mit dem Titel „Recht auf Gesundheit – Gesundheit per Gesetz?“ abzuhalten. Das Seminar wurde gut besucht und war für mich in intellektueller Hinsicht sehr stimulierend. Vor allem die internationalen Bemühungen, Gesundheitspolitik zu verbessern, haben mich im Rahmen der Seminardiskussionen sehr

interessiert. Mir wurde schnell klar, dass ein profundes Verständnis der internationalen Prozesse nur dann erreicht werden kann, wenn rechtliche und medizinische Aspekte gemeinsam mit der politischen Dimension untersucht werden.

Von den verschiedenen internationalen Themen, die wir im Seminar behandelt haben, habe ich mich vor allem mit den *Millenium Development Goals* (MDGs) und den *Sustainable Development Goals* (SDGs) beschäftigt. Im Jahr 2000 haben 189 Staats- und Regierungschefs in den MDGs vereinbart, dass durch die Bekämpfung von Krankheiten die Armut bis 2015 halbiert werden soll. Da dieses Ziel bislang noch nicht in dem angestrebten Maße erfüllt wurde, wurden im September 2015 neue globale Entwicklungsziele (SDGs) definiert, die auch ein Recht auf eine allgemeine Gesundheitsversorgung festschreiben. Zwar werden das Recht auf Gesundheit und die Rolle und Pflichten des einzelnen Staats und der internationalen Gemeinschaft durch die UN-Sozialkonvention definiert, doch gibt es auch Aspekte, die in juristischer Hinsicht noch zu klären sind, wie etwa das Recht Einzelner auf Gesundheit. Hinzu kommen Fragen nach der genauen inhaltlichen Ausgestaltung und Finanzierung der Maßnahmen, die im Rahmen eines politischen Entscheidungsprozesses verhandelt werden müssen.

Im Mittelpunkt unseres Projekts stand daher die Frage, wie die Umsetzung der SDGs erfolgen kann. Bernd Grzeszick hat sich mit dieser Frage aus der juristischen Perspektive befasst und Albrecht Jahn aus der Sichtweise von Public Health. Mein Projektteil stand im Zeichen der Frage, wie prominent der Einbezug gesundheitspolitischer Ziele bei der Entwicklungshilfepolitik der einzelnen nationalen Regierungen von OECD-Staaten und internationalen Organisationen seit der Verabschiedung der MDGs ist. Zweitens habe ich untersucht, welche Instrumente die internationalen Organisationen einsetzen, um das Ziel der *Policy-Kohärenz* umzusetzen – bei der Politikformulierung, aber auch bei der Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen im Bereich der Gesundheitspolitik. Drittens habe ich mich mit der Frage auseinandergesetzt, wie gesundheitspolitische Innovationen diffundieren, und welche Rolle hierbei internationale Organisationen spielen.

Das Projekt hat inhaltliche und theoretisch-konzeptionelle Ergebnisse hervorgebracht sowie empirische Ergebnisse, die in Teilen bereits publiziert wurden. Gemeinsam mit Dr. Julia Leininger vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik habe ich den englischsprachigen Aufsatz „Governing the Interlinkages between the Sustain-

able Development Goals: Approaches to Attain Policy Integration“ verfasst, der in der Open-Access Zeitschrift *Global Challenges* veröffentlicht wurde. In dem besagten Aufsatz gehen wir der Frage nach, wie gesundheitspolitische Ziele in den SDGs selbst mit anderen Zielgrößen vernetzt sind. Die zweite Fragestellung befasst sich damit, wie nationale Regierungen die SDGs umsetzen, und welche Anstrengungen sie unternehmen, um das Ziel der *Politik-Kohärenz* zu erreichen. Die Kooperation mit Dr. Leininger ist eine unmittelbare Konsequenz aus der Fellowship, da ich erst durch diese ein Interesse an entwicklungspolitischen Fragen gewonnen habe. Die Publikation ist zustande gekommen, weil ich gemeinsam mit Prof. Gorik Ooms, unserem externen Kooperationspartner in der Fellow-Gruppe, einen Vortrag bei der Ringvorlesung des *Field of Focus 4* “The end of globalization? Challenges to international cooperation” gehalten habe. Den Vortrag hat die Herausgeberin der Zeitschrift besucht und mich dazu eingeladen, diesen zu verschriftlichen und einzureichen.

Ein weiteres Ergebnis der Fellowship ist meine Publikation „Polycentrism in Global Health Governance Scholarship; Comment on “Four Challenges That Global Health Networks Face”“ in der Zeitschrift *International Journal of Health Policy and Management*. Dieser kurze Aufsatz ist für mich ein wichtiges Ergebnis der Fellowship, weil ich meine Expertise in dem Bereich der Klimapolitik auf die Untersuchung von Gesundheitspolitik ausweiten konnte. Gleichzeitig konnte ich die beiden Forscher-netzwerke anhand des Aufsatzes in einen Dialog miteinander bringen. Diese Publikation dokumentiert das Ergebnis des Symposiums, das wir als Fellow-Gruppe im Februar 2017 organisiert haben. Auf dem Symposium habe ich neben vielen weiteren Kolleginnen und Kollegen Prof. Jeremy Shiffman kennengelernt, der im Herausgeber-Gremium der Zeitschrift vertreten ist. Mit Prof. Shiffman habe ich vereinbart, auch in Zukunft zu kooperieren und einen gemeinsamen Aufsatz zu *Netzwerk-Governance* in der globalen Gesundheitspolitik zu schreiben.

Die Zusammenarbeit in unserer erweiterten Gruppe war gewinnbringend, aber auch durchaus herausfordernd. Als Politikwissenschaftlerin nehme ich Interessen und Strategien von Akteuren zunächst einmal nüchtern hin und untersuche diese mit geeigneten Theorien und Methoden. Die Public Health Perspektive ist eine andere, da dort viel stärker die Frage gestellt wird, was funktioniert. Die Rolle, die der Politikwissenschaft in der Kooperation zukommt, ist die Frage, warum vermeintlich richtige Politikinstrumente nicht zum Einsatz kommen. Der Politikwissenschaft wird also die Aufgabe erteilt, einen Beitrag zur Lösung eines Problems zu leisten – dies entspricht

jedoch nicht dem theoretischen und empirisch-analytischen Handwerkszeug der Politikwissenschaft. Im Gegenzug war es für mich sehr aufschlussreich zu sehen, welche große Bedeutung Details für Juristen haben, und wie der Gegenstand eines Politikgestaltungsprozesses plötzlich in einem ganz anderen Licht erscheinen kann, wenn wir eine juristische Interpretation vornehmen. Dies hat mich gelegentlich dazu bewogen, die Validität unseres Politikbegriffes in Frage zu stellen und hierzu einen intensiveren Austausch mit den Rechtswissenschaften zu suchen.

Eine wichtige Rolle für das Entwickeln einer gemeinsamen Terminologie haben die wöchentlichen Fellowseminare gespielt. Dieses Format hat mir eindrücklich vor Augen geführt, dass wir von einer gemeinsamen Wissenschaftssprache weit entfernt sind. Gleichwohl haben die Untersuchungsgegenstände und die Diskussionen gezeigt, dass wir uns – unabhängig von der jeweiligen Disziplin – doch mit sehr ähnlichen Problemen befassen. Wenn wir von den einzelnen Themen abstrahieren, ging es doch vielfach um die Frage, wem was zusteht, und wie Ressourcen bzw. Rechte allokiert werden sollen. Ein anderer großer Themenkomplex hat sich mit Fragen nach Automatismen und robusten Reaktionsmustern befasst. Als Beispiel hierfür ist das Interesse an Diffusionsprozessen zu nennen, das in unserer Fellow-Klasse sowohl für rechtswissenschaftliche und psychologische Projekte zur Leihmutterchaft wie auch für physikalische Projekte von großer Relevanz war. Beide Themen scheinen auf den ersten Blick schwer vereinbar, doch ändert sich dies bei einer genaueren Betrachtung schnell. So lässt die zweite Frage Gerechtigkeitsaspekte außer Acht, welche die erste Frage in den Mittelpunkt rückt. Wer was als gerecht oder ungerecht empfindet, stellt den Mechanismus dar, der viele aktuelle politische Prozesse erklärt und dazu beitragen kann, einen sinnvollen Beitrag zur öffentlichen Diskussion zu leisten. Das Reflektieren über die jeweiligen Analyseebenen und die disziplinären Positionen hat eine durchweg gewinnbringende Diskussion stimuliert, die stets einen Bezug zu den großen Herausforderungen des modernen Lebens hergestellt hat. Tatsächlich habe ich – angeregt durch den regelmäßigen Austausch – angefangen, mir Gedanken dazu zu machen, wie ich in Zukunft politikwissenschaftliche Ergebnisse besser an Kolleginnen und Kollegen aus anderen Disziplinen, aber auch an die breite Öffentlichkeit, kommunizieren kann.