

Ludwig-Maximilians-Universität München
Masterarbeit für den Masterstudiengang Politikwissenschaft



Masterarbeit

zum Thema

„Private philanthropische Stiftungen in der
Global Health Governance“

Marcus van Dyck

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Van Dyck, Marcus

Private philanthropische Stiftungen in der Global Health Governance
ISBN 978-3-86376-159-2

Betreuer: Prof. Dr. Edgar Grande
Adresse: Ludwig-Maximilians-Universität München
Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft

Alle Rechte vorbehalten

1. Auflage 2015

© Optimus Verlag, Göttingen

URL: www.optimus-verlag.de

Printed in Germany

Papier ist FSC zertifiziert (holzfrei, chlorfrei und säurefrei,
sowie alterungsbeständig nach ANSI 3948 und ISO 9706)

Das Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes in Deutschland ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	III
Vorwort	V
1. Einleitung – Private Akteure im globalen Kontext.....	1
1.1 Das politikwissenschaftliche Problem	4
1.2 Ziel der Arbeit und Fallauswahl	7
1.3 Vorgehensweise	11
2. Theoretische Grundlagen	13
2.1 Global Health.....	15
2.1.1 Transnationale Infektionskrankheiten mit dem Fokus auf Tuberkulose	17
2.1.2 Global Health Governance.....	19
2.2 Konzept globaler öffentlicher Güter	20
2.2.1 Globale öffentliche Güter.....	20
2.2.2 Medizinisch-technologische Forschung aus der Perspektive globaler öffentlicher Güter	24
2.3 Private philanthropische Stiftungen.....	27
2.3.1 Charakteristika und die Rolle von privaten philanthropischen Stiftungen	29
2.3.2 Philanthropie und Wohltätigkeit	39
2.3.3 Die Bill und Melinda Gates Stiftung.....	43
2.4 Dimension der Leistungsfähigkeit - Effektivität	50
3. Fallstudie.....	53
3.1 Anwendung der Theorie: Regelungsbedürftigkeit in der Forschung zur Tuberkulose	53
3.1.1 Forschung und Infektionskrankheiten– ein vernachlässigter Bereich?.....	53
3.1.2 Regelungsbedürftigkeit in der Tuberkuloseforschung	57
3.2 Bill und Melinda Gates Stiftung und der Forschungsbereich.....	62
3.2.1 Der Forschungskern: Impfstoff-, Arzneimittel- und Diagnosemittelforschung	62
3.2.2 Umsetzung der Forschung: Gates Grand Challenges	63
3.2.3 Ziel und Strategie für die Tuberkulose.....	66
3.3 Engagement der Gates Stiftung in der medizinisch-technologischen Forschung zur Tuberkulose.....	67
3.3.1 Produktionsdefizit	68

3.3.2	Finanzierungsdefizit.....	77
3.3.3	Koordinationsdefizit	82
3.3.4	Abgleich zwischen dem Stiftungsengagement und dem Bedarf.....	86
4.	Schluss	93
4.1	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	93
4.2	Rückbezug: Philanthropische Stiftungen als relevanter Akteur für die Global Public Health?	96
4.3	Ausblick	99
	Literaturverzeichnis	101
	Tabellenverzeichnis	117
	Abbildungsverzeichnis.....	119
	Anhang.....	121
	Anhang 1: Abbildungen.....	121
	Anhang 2: Variablendefinition und Regelungsbedürftigkeit.....	123
	Anhang 3: Kriterien der Analysekatgorien.....	125

Abkürzungsverzeichnis

BMGF	Bill and Melinda Gates Foundation
GAVI Alliance	Global Alliance for Vaccines and Immunization
GCGH	Grand Challenges in Global Health
GCE	Grand Challenges Explorations
GFATM	Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
GHG	Global Health Governance
GPG	Global Public Good
GPGH	Global Public Good for Health
IAVI	International AIDS Vaccine Initiative
IGO	Internationale gouvernementale Organisation
MDR-TB	Multi-drug resistant tuberculosis
NIAID	National Institute of Allergy and Infectious Diseases
NGO	Nongovernmental Organization
PPP	Public-Private Partnership
RF	Rockefeller Foundation
TB	Tuberkulose
TB Alliance	Global Alliance for TB Drug Development
UNO	United Nations Organization
WHO	World Health Organization
XDR-TB	Extensively drug-resistant tuberculosis

Vorwort

Der Blick aus dem Fenster gewährt einem tiefe Einblicke über den Ablauf in unserer Gesellschaft und die Welt, wie wir sie uns geschaffen haben. Was wir dabei entdecken, ist eine Welt voller Paradoxien. Wir fällen Bäume, damit wir dann auf Papier festhalten, wie sich effektiv Umweltschutz betreiben lässt. Wir verbrennen global immer mehr fossile Energie, wissentlich, dass die natürlichen fossilen Vorräte begrenzt sind und die Effekte der Verbrennung verheerend sein können – unglücklicherweise nicht für diejenigen, die genau das tun. Wir haben uns in unseren westlichen Sphären ein Überangebot an Nahrung, Komfort und technologischen Hilfsmitteln geschaffen und erkranken nun an der daraus resultierenden Bequemlichkeit. Wir kommen zum Mond, aber dank neuer digitaler Kommunikation kaum noch zur Tür des Nachbarn. Wir spalten Atome, aber nicht gesellschaftliche Konfliktlinien – was sich durch den Anschlag auf Charlie Hebdo zum Jahresbeginn auf eine sehr traurige Weise gezeigt hat. Die Welt ist voller solcher Paradoxien. Die zwischenmenschliche Kommunikation steht beispielhaft dafür: Technologische Kommunikationsentwicklungen erlauben immer größere individuelle, zeitnahe und weltweite Vernetzung – aber um den Preis, dass diese Vernetzung vor allem virtuell stattfindet und die Illusion einer virtuellen Gefühlswelt und einer Marginalisierung von Zeit erschafft.

Viele Menschen kommunizieren mittlerweile lieber über ihr elektronisches Gerät, bevor sie sich mit dem Anderen unter vier Augen unterhalten. In der heutigen Zeit, in denen Technologien unseren Alltag bestimmen – Smartphone in der einen Hand, Musik im Ohr und ein Tablet in der anderen Hand – zeichnet sich dieser Umstand deutlich ab. Es ist diskussionswürdig, ob Technologie per se eine anti-soziale Komponente innehat oder ob wir Menschen es schlicht verfehlen mit der Technologie sozial umzugehen. Was der Grund auch sein mag, in einer heutigen Generation von iMacs, iPhones und „Selfies“, von so unzähligen „I“s, fehlt zunehmend der Blick für das Wir, das Uns. Dabei sind es diese realen Verbindungen, die Zeit mit Freunden und Familie, die uns Gefühle und damit Leben vermitteln. Ein virtueller Smiley sagt nichts über die Gefühlslage eines Menschen aus, das Gesicht der Person, die uns gegenüber sitzt, dagegen schon. Die Bedürfnisse von Anderen finden sich aber nicht auf einem virtuellen Display und sind auch nicht mit einem Tastendruck auf die Autokorrektur zu erfüllen bzw. zu lösen.

Die technologischen Fortschritte erlauben dabei heute Live-Gespräche rund um den Globus, über Webseiten kann der Kontakt mit Menschen aus jedem Winkel der Erde aufgenommen werden und Bilder oder Ideen können in Bruchteilen von Sekunden mit Freunden und Fremden gleichermaßen geteilt werden. Das sind zweifelsohne Errungenschaften, die unser Leben enorm bereichern haben. Dieselbe technologische Entwicklung suggeriert aber, dass die beiden Faktoren „Mensch“ und „Zeit“ praktisch unendlich

und sofort verfügbar sind. Die beiden Faktoren stehen in unmittelbarem Zusammenhang: Die Zeit nimmt uns die Menschen und Menschen nehmen uns die Zeit. Wenn beide Quellen erschöpflich sind, warum dann nicht mit denjenigen Menschen wieder real mehr Zeit verbringen, denen wir nahe stehen und die uns die gemeinsam verbrachte Zeit schätzen lassen – und wir so umgekehrt wieder diejenigen Menschen schätzen, mit denen wir unsere kostbare Zeit verbringen können und dürfen. Denn keine Technologie vermag es bisher uns eins von beiden wiederzubringen, wenn es einmal fort ist. Daher sollten wir uns ab und an ins Gedächtnis rufen, dass Zeit – und nicht monetäre oder materielle Werte – das wichtigste Gut darstellt, welches wir besitzen. Um die Zeit zu nutzen, die uns bleibt, sollten wir wieder mehr Zeit in den realen Kontakt zu Menschen investieren, die unser Leben bereichern, lebenswert machen und deren Leben wir im Umkehrschluss bereichern können – denn wir können uns glücklich schätzen, wenn wir nur ab und zu die Chance erhalten, die Lebenswelt eines Einzelnen auch nur ein kleines Stückchen besser zu machen.

Für den Abschluss dieser Arbeit gilt mein Dank einer Reihe von Personen. Ich danke zunächst Herrn Prof. Dr. Grande für seine zahlreichen Anregungen, sowie den Teilnehmern des Colloquiums für die fruchtbare Diskussion. Darüber hinaus haben mich zahlreiche Menschen beim Schreiben der Masterarbeit unterstützt und so entscheidend zu ihrer Entstehung beigetragen. Ich danke all meinen Freunden, die mich in hektischen Phasen zurück auf den Boden geholt haben und mir, trotz meines Auslandsaufenthaltes in Zürich, während dem Verfassen dieser Arbeit eine unvergessliche Zeit beschert haben – vielen Dank! Ganz besonders danke ich meiner Mutter für die tatkräftige Unterstützung in allen Lebenslagen sowie für ihre weisen Worte und Ratschläge, die mich auf meinem Lebensweg bisher immer an mein Ziel gebracht haben und das auch in Zukunft tun werden.

München, Januar 2015

Marcus van Dyck

1. Einleitung – Private Akteure im globalen Kontext

„The world is getting more interconnected and interdependent. We are increasingly facing global challenges that affect all countries and their citizens, whether they like it or not, and regardless of whom is responsible. This is true for climate change and environmental issues like biodiversity and resource scarcity. This is true for many economic and financial issues; this is true for migration or pandemics.“

Dr. Joseph Deiss (Deiss 2010), ehemaliger Präsident der UNO-Generalversammlung

Die Globalisierung¹ hat die Interdependenz der Welt und damit den Regulierungsbedarf auf globaler Ebene vorangetrieben. Im Zuge der gestiegenen ökonomischen Interaktionen kam es zunächst in diesem Sektor zur Herausbildung interdependenter Strukturen und durch „spill-over“ Effekte auch in andere Bereiche – unter anderem dem Gesundheitsbereich. Im globalen Gesundheitsbereich (Global Health) spiegelt sich im aktuellen Ausbruch des Ebolafiebers in Westafrika die Auswirkungen der Interdependenz durch die Globalisierung besonders prägnant wieder.²

Die WHO-Generaldirektorin Dr. Margaret Chan weist präkurativ darauf hin, dass jede Stadt mit einem internationalen Flughafen sich dem Risiko aussetzt, eine infizierte Person unbemerkt aufzunehmen und so dem Virus eine globale Verbreitung ermöglicht wird (United Nations 2014). Ein zunächst rein regional auftretender Krankheitsausbruch in Westafrika³ sorgt nicht mehr nur in den betroffenen Gebieten, sondern durch die Vernetzung der Welt infolge der gestiegenen Mobilitätszunahme auch in Madrid, New York,

1 Die Globalisierung verändert die Interaktionen zwischen Menschen auf drei Ebenen: räumlich, temporal und kognitiv. Räumlich bedingt die Globalisierung ein Aufbrechen nationaler Grenzen, sie bewirkt eine Beschleunigung sozialer Interaktionen durch technologische Entwicklungen wie dem Internet (temporal) und sie fördert die Erkenntnis, dass Wissen nun global zugänglicher wird und sich diesbezüglich auch das Bewusstsein der Menschen kognitiv erweitert. Julio Frenk und Ocarvio Gómez-Dantés sprechen mit Blick auf die Globalisierung auch von der „death of distance“ (Frenk/Gómez-Dantés 2002). Diese Ebenen der Globalisierung haben Auswirkungen auf die ökonomische, politische, kulturelle und soziale Dimension der Menschen. Auf die Effekte der Globalisierung auf die Gesundheit gehe ich in Kapitel 2.1. ein.

2 Am 8. August 2014 hatte die WHO nach internen Beratungen die Epidemie zum Internationalen Gesundheitsnotfall erklärt (WHO 2014a). Der Virus hat sich in den westafrikanischen Ländern Guinea, Liberia, Nigeria und Sierra Leone ausgebreitet. Im Verlauf der Ausbreitung meldeten auch die USA und Spanien weitere Erkrankungsfälle. Der Ebolavirus verbreitet sich rasch durch den Kontakt mit Körperflüssigkeiten infizierter Personen und endet, da noch kein offiziell zugelassenes Präparat existiert, ohne alternative kurative Maßnahmen in einem Großteil der Fälle tödlich. Ende August, Stand 31. August 2014, meldete die WHO bereits 2106 bestätigte Erkrankungsfälle und 1579 Verdachtsfälle, wobei insgesamt die Weltgesundheitsorganisation die Gesamtzahl der betroffenen Personen auf 3685, darunter 1841 Todesfälle im Zusammenhang mit dem Ebolafieber bezifferte. Die Zahl der Todesopfer stieg Anfang Oktober, Stand 03. Oktober 2014, auf 3431. Im November, Stand 02. November 2014, stieg die Zahl der Todesopfer auf 4818 und Mitte Dezember stieg die Zahl der Todesopfer auf 6583 bei 18.811 registrierten Fällen (bestätigte, wahrscheinliche und vermutete). Stand 9. Januar 2015 wurden 21.086 Fälle gemeldet bei 8289 Todesfällen (WHO 2014b).

3 Das Ebolafieber, ausgelöst durch den Ebolavirus, ist bereits 26 Mal im Zeitraum von 1976 - 2014 in West- und Mittelafrrika ausgebrochen. Bisher war der Ausbruch auf ein oder zwei Länder beschränkt. Das Novum an diesem neuen Ausbruch ist die gleichzeitige Betroffenheit einer Vielzahl von Staaten (Centers for Disease Control and Prevention 2014).

London und Berlin für Maßnahmen. Das verdeutlicht den von Joseph Deiss angesprochenen neuen Charakter dieser transnationalen Herausforderungen: Globale Herausforderungen, welcher Art auch immer, betreffen nun auch alle, ob sie denn wollen oder nicht.

Dieser Befund kennzeichnet im Umkehrschluss die zentrale Herausforderung, die durch die Globalisierung an die Staaten gestellt wird: Staaten sind alleine nicht mehr in der Lage den Herausforderungen, die über eine zunehmend globale Dimension verfügen, zu begegnen. Traditionell fielen die Problemursache und die anschließende Problemlösung durch den Nationalstaat zusammen. Dazu verliefen auch die Bereitstellung, Koordination und Distribution öffentlicher Güter⁴ – dazu kann auch Gesundheit gezählt werden – traditionell durch staatliche Akteure auf nationaler und globaler Ebene. Die Inkongruenz der staatlichen Problembearbeitungskapazität und der Deterritorialisierung transnationalen Problemlagen hat die Nachfrage nach flexiblen institutionalisierten Formen von Governance⁵, sowohl auf nationaler als auch auf globaler Ebene, erhöht (Zürn 1998: 17, 203). Dieser Umstand wird dadurch verschärft, dass die zur Problemlösung entwickelten, traditionellen, globalen Governanceinstrumente zwischenstaatlicher Kooperation – dazu zählen die internationalen gouvernementalen Organisationen (IGOs) wie die UNO und deren Unterorganisationen wie die WHO – nicht nur im globalen Gesundheitsbereich zunehmend an die Grenzen ihrer Problemlösungsfähigkeit stoßen. Diese leidet an der wenig flexiblen bürokratischen Organisationsstruktur und der Konsensabhängigkeit von IGOs, bedingt durch divergierende politische Interessenslage souveräner Staaten (Dogdson et. al. 2002: 7). Die Forderung nach einer flexiblen Form von Governance bringen Thomas Hale und David Held pointiert auf den Punkt: „We are essentially using 17th-century institutional technology to confront 21st-century challenges“ (Hale/Held 2011: 3).

Auf der globalen Ebene ist mittlerweile ein Wandel von einer international intergouvernementalen Governance hin zu einer globalen Governance⁶ zu erkennen (Rosenau/Czempiel 1992). Der eindrucksvollste Indikator dieser institutionellen Dynamik

4 In der Arbeit betrachte ich Gesundheit, hier definiert über die Bekämpfung von Infektionskrankheiten, als globales öffentliches Gut, was die von Kaul et. al. formulierten Kriterien für ein solches Gut erfüllt (Kaul et. al. 1999). Auf die genaue Konzeption und die Einschränkungen gehe ich ausführlicher in Kapitel 2.2.1 ein.

5 Grundsätzlich bezieht sich der Begriff auf jede Art von **Koordinations- und Ordnungsformen**, so dass der Begriff wiederum ohne entsprechenden Kontext Informationsgehalt verliert (Benz/Dose 2004: 25; Benz 2008: 36; Bevir 2011: 2). **Im Kontext dieser Arbeit verstehe ich Governance** nach Michael Zürn. Für Michael Zürn heißt Governance „die Gesamtheit der kollektiven Regelungen, die auf eine bestimmte Problemlage oder einen bestimmten gesellschaftlichen Sachverhalt zielen und mit dem Verweis auf das Kollektivinteresse der betroffenen Gruppe gerechtfertigt werden“ (Zürn 2008: 554). Ich analysiere philanthropische Stiftungen als Akteure im Hinblick auf ihre Leistungsfähigkeit zur Erbringung von globalen öffentlichen Gütern und daher ist es notwendig, die Problemlagenorientierung, die entsprechende Handlungsmechanismen verlangt, zu betrachten.

6 Das Global-Governance Konzept erweitert die Governanceperspektive um transnationale Akteure und rückt die Mehrebenenstruktur politischer Entscheidungsprozesse in den Vordergrund. Nach Thomas Weiss bezieht sich das Konzept auf globale kooperative Problemlösungsarrangements zwischen Akteuren (Weiss 2013). Auf das hier verwendete Verständnis dieses Konzept gehe ich in Kapitel 1.2 näher ein.

stellt die quantitative Zunahme von nicht-staatlichen Akteuren – sowohl privaten als auch zivilgesellschaftlichen – dar. Die Zahl dieser Nichtregierungsorganisationen (NGOs) ist dabei weltweit von etwa 3000 im Jahr 1970, auf etwa 56.000 im Jahr 2011 angestiegen, während im selben Zeitraum die Zahl der IGOs von 240 auf lediglich 7600 angestiegen ist (Union of International Associations 2011).⁷ Der Anstieg von NGOs ist begleitet von einer steigenden Intensivierung transgouvernementaler und transnationaler Beziehungen durch die Herausbildung neuer Governancestrukturen unter Einbezug von nicht-staatlichen Akteuren.⁸ Die zentralen Elemente des globalen Wandels subsumieren Ole Sending und Iver Neumann folgendermaßen: Erstens basieren Regierungsprozesse nicht länger allein auf hierarchischen vertikalen Entscheidungen, sondern nehmen vermehrt horizontale und inklusiv-kooperative Formen an; Zweitens gewinnen nicht-staatliche Akteure auf der internationalen Ebene an Einfluss und drittens sind durch diesen Prozess in einem Politikfeld nun eine Vielzahl von Akteuren tätig (Sending/Neumann 2006). Folglich sind nicht-staatliche Akteure in Entscheidungsprozesse eingebunden und, je nach Akteurstypus, an der Implementation, Überwachung und Durchsetzung von Entscheidungen beteiligt. Zusammengefasst: Nicht-staatliche Akteure betreiben Governance.

Wenn der vorherrschende multilaterale UN-Ansatz in seiner Governancestruktur um nicht-staatliche Akteure ergänzt wird, dann stellt sich die Frage, welchen Mehrwert diese Akteure erbringen: Konkret ist zu fragen, welchen Beitrag sie zur Leistungsfähigkeit von Global Governance beitragen können. Seit der Jahrtausendwende ist der internationale Aufstieg nicht-staatlicher Akteure in seinen verschiedenen Facetten ein zentrales Thema in der Forschungswelt (Brühl 2001; Schuppert et. al. 2006; Reinalda 2011). In den Fokus der Forschung geraten zunehmend transnationale zivilgesellschaftliche Akteure als Teilbereich nicht-staatlicher Akteure (Akira 2002; Hammack/Heyedemann 2009). Bisher ist die Rolle eines privaten Akteurs in diesem Zusammenhang weder intensiv thematisiert, noch bezüglich der Leistungsfähigkeit eingehend empirisch untersucht worden. Es handelt sich dabei um private philanthropische Stiftungen. Dieser Umstand wirft einige Fragen auf, denn sie pauschal als marginale Randgestalten einzuordnen, wird zum einen ihrer inhärenten Logik – der Kombination aus finanziellen

7 Der Terminus NGO wird in der Literatur nicht einheitlich verwendet. Die Weltbank versteht unter einer Nichtregierungsorganisation: „In wider usage, the term NGO can be applied to any non-profit organization which is independent from government“ (Weltbank 1995). Eine solche weite Definition erscheint für praktische Analysen allerdings nicht geeignet, da nach diesem Verständnis zivile Protestbewegungen, humanitäre Hilfsorganisationen und Stiftungen, trotz ihrer unterschiedlichen Charakteristika und Funktionen, unter demselben Begriff subsumiert werden. Für folgende Abhandlung unterscheide ich daher in der klassischen Trias zwischen Staat, privaten *for-profit* Unternehmen und zivilgesellschaftlichen *not-for-profit* Akteuren. Wenn im Folgenden von NGOs die Rede ist, so sind explizit Stiftungen ausgenommen. Stiftungen weisen spezifische Charakteristika auf, die sie von anderen NGOs abgrenzen. In Kapitel 2.3.1 erläutere ich diese Differenzierung genauer.

8 Dazu zählen Netzwerke transnationaler Akteure und die Kooperation von IGOs und Regierungen mit nicht-staatlichen Akteuren im Rahmen so genannter Public-Private Partnerships (PPP) auf globaler Ebene (Andonova 2006). Als weitere Gründe für den Einbezug privater Akteure in das globale Governancesystem (vertreten durch die Vereinten Nationen) können die chronische Unterfinanzierung der UN-Organisationen und ein ideologischer Wandel hin zu einem neoliberalen Verständnis genannt werden (Bull et. al. 2007: 484).