



Iris Borowy. *Coming to Terms with World Health: The League of Nations Health Organisation 1921-1946.* Frankfurt am Main: Peter Lang/Frankfurt, 2009. 510 S. \$115.95 (cloth), ISBN 978-3-631-58687-7.



Reviewed by Klaas Dykmann

Published on H-Soz-u-Kult (November, 2010)

I. Borowy: Coming to Terms with World Health

Internationale Zusammenarbeit im Bereich der Gesundheit erweist sich im Angesicht weltweiter Pandemien und damit zusammenhängend zunehmenden Reise- und Warenverkehrs als ein äußerst lohnenswertes Thema der Forschung. Bereits im 19. Jahrhundert ließen diese für gewöhnlich als „Globalisierung“ bezeichneten Tendenzen grenzüberschreitender Aktivitäten die Gestaltung einer Weltgesundheitspolitik zunächst vorwiegend aus europäischer Perspektive als notwendig erscheinen. Nach den ersten internationalen Sanitärkonferenzen seit 1851 wurden verschiedene regionale Sanitätsräte ins Leben gerufen, die meist den europäischen Handel schützen sollten. 1902 bzw. 1907 entstanden mit dem Panamerikanischen Gesundheitsbüro und dem Internationalen Büro für öffentliche Hygiene (OIHP) in Washington und Paris zwei Einrichtungen, zu denen sich 1920 die Gesundheitsorganisation (zunächst als Provisorium) des Völkerbundes gesellte. Anders als die universelle Standardisierungs- und Richtlinienkompetenzen aufweisende Weltgesundheitsorganisation, die 1946 ins Leben gerufen wurde, musste sich die Völkerbundeinrichtung demnach auch mit interinstitutionellen Zuständigkeitskonflikten

herumschlagen. Auch wegen der Längezeit von der Forschung entweder gänzlich gemiedenen Themas Völkerbund oder aber aufgrund des dominanten Narrativs eines Scheiterns desselben ist diese Gesundheitsorganisation leider von der Geschichtswissenschaft nahezu vollkommen übersehen worden. Iris Borowy, Professorin für Zeitgeschichte an der Universität Rostock, schickt sich nun an, diese Forschungslücke zu schließen. Sie legt eine sehr fundierte und außerordentlich aufschlussreiche Studie zur Gesundheitsorganisation des Völkerbundes (League of Nations Health Organisation, LNHO) vor. In ihrem auf umfangreichen Archivrecherchen fußenden Werk behandelt sie sowohl detailgenau interne und generelle Debatten, zieht aber immer wieder auch resümierend Rückschlüsse auf die historischen Entwicklungen in der so genannten Zwischenkriegszeit. Die Verfasserin fragt zunächst danach, was „international“, „Gesundheit“ und „Organisation“ bedeuteten. Zudem verfolgt Iris Borowy drei Schlüsselfragen: 1) Wie organisiert die globale Gemeinschaft der Nationen und Menschen (global community) ihre Koexistenz?; 2) Was ist Gesundheit?; und 3) Welche Funktionen erfüllt eine internationale Gesundheitsor-

ganisation? (S. 13).

In der Einleitung behandelt Borowy die Grundlagen internationaler Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich. In diesem Zusammenhang hebt sie die Bedeutung des damals einflussreichen Internationalismus und der Sozialmedizin hervor, geht aber ebenso auf das problematische Verhältnis von Gesundheitspolitik als Teil kolonialer Projekte ein (S. 15ff.). Die Gesundheitsorganisation des Völkerbundes stützte sich durch Zusammenarbeit mit den Kolonialverwaltungen, stellte aber gleichwohl den Kolonialismus in Frage, indem sie ihre Datenerhebung nicht in Kolonialgebiete aufteilte, sondern in Regionen, die dies schien gesundheitspolitisch zweifellos sinnvoll zu sein, wies aber ebenso eine politische Dimension auf (S. 15ff.).

Die Völkerbundeinrichtung vermied zunächst einen einseitigen Gesundheitsbegriff: „By the end of the 1920s and beyond, the LNHO approach to health was multi-faceted, not either medical, political or social but all of it“ (S. 280). Während die Arbeit der Organisation in den 1920er Jahren wie ein Sammelsurium verschiedenster Einzelaspekte erschien, so entwickelte sie in den 1930er Jahren eine holistische Perspektive. Öffentliche Gesundheit als integralem und alles beherrschenden Lebensbereich, in welchem spezielle Krankheiten nur einen Bestandteil unter vielen darstellten: Bildlich gesprochen, so Borowy, sammelte man in den 1920er Jahren Bausteine und Ströcher, während man ein Jahrzehnt darauf begann, auf Wälder zu blicken (S. 296). Die Autorin fasst zusammen, dass die Gesundheitsorganisation des Völkerbundes Gesundheit als umfassendes gesellschaftliches Gut betrachtete, von dem sich keine Gruppe distanzieren könne, obwohl die letzte Verantwortung bei den nationalen Regierungen liege (S. 462).

Im ersten Hauptteil, der sich dem Aufstieg der Gesundheitsorganisation widmet, bietet Borowy einen recht detaillierten Überblick zu deren Ursprüngen: Warum wurde das Pariser Büro für Internationale Hygiene nicht integriert, wie gestaltete sich die Programmdebatte zu Beginn an? Welche Ereignisse beeinflussten diese (die Typhus-Epidemie in Osteuropa) und welche Stimmen setzten sich schließlich durch? Vor allem aber legt sie Wert auf den Beitrag von bestimmten Persönlichkeiten, die sich natürlich in unterschiedlichem Ausmaß auch von Überzeugungen leiten ließen. Als herausragendes Beispiel ist der polnische Arzt Ludwik Rajchman zu erwähnen (S. 44ff., 66ff.), der sich der Sozialmedizin verschrieben hatte – also einer Strömung, die neben biomedizinischen Diagnose-

und Therapieverfahren auch dem Einfluss sozialer Umstände (Umwelt- und Arbeitsbedingungen bspw.) auf den Gesundheitszustand große Aufmerksamkeit zumäße. Rajchman fungierte als medizinischer Direktor der Organisation zwischen 1921 und Anfang 1939, also genau in der Zeit, in welcher die LNHO funktionstüchtig war. Er sah sich jedoch mehr als internationalen Beamten denn als Mediziner und folgte der Überzeugung, dass eine verbesserte Gesundheit Teil eines größeren Entwurfs zur allgemeinen Verbesserung der Welt darstellte. Neben seiner pro-aktiven Wirkung auf die Entwicklung der Organisation haftete ihm allerdings der Ruf an, nur wenig Geduld für bürokratische Prozesse aufzubringen und lieber viel Macht zu veräßen (S. 66-68).

Am Ende ihrer provisorischen Phase konnte die Organisation mit einigen Erfolgen aufwarten: In einem Zeitraum von gerade einmal zweieinhalb Jahren war die Institution auf einer Reihe von Gebieten tätig geworden, die von Epidemiologie bis zur Schlafkrankheit in Afrika reichte sowie biologische Standardisierung und die Organisation interinstitutionellen Austauschs umfasste. Die Auswahl der Themen hing vorwiegend von Anregungen eines kleinen Kreises im Gesundheitsausschuss ab. Einige Themen waren von anderen Einrichtungen vorgebracht worden, besonders Opium (von der Opium-Kommission), aber auch Milzbrand (ILO) oder Öffentliche Gesundheit in den Mandatsgebieten (von der Mandatskommission). In diesem Prozess entwickelte die Organisation mehr oder weniger freundliche Beziehungen mit anderen Institutionen sowie eine finanziell ausgesprochen gewinnbringende Verbindung zur Rockefeller-Stiftung (S. 129). Bemerkenswerterweise gab es zu Beginn kaum Hinweise auf einen größeren Einfluss der Sozialmedizin, welche die Arbeit der Organisation ein Jahrzehnt später bestimmen würde: „In the early 1920s, the LNHO position to health as a social phenomenon was ambivalent at best“ (S. 130). Gegen Ende der Anfangsphase der Gesundheitsorganisation blieben grundlegende Fragen nach ihrer Natur und ihrer Funktionen ungelöst. Für den Generalsekretär des Völkerbundes, Sir Eric Drummond, schien es klar zu sein, dass die Gesundheitsorganisation ihren Anteil an dem übergeordneten Bild einer sich entwickelnden Weltordnung hatte. Einige Mitglieder des Gesundheitsausschusses neigten dazu, einen ausgeprägten Korpsgeist zu entwickeln sowie eine elitäre Sicht anzunehmen, der zufolge sie sich als Avantgarde für die Gestaltung der Zukunft einer besseren Welt engagierten. Andere Ausschussmitglieder hingegen schienen für der Gesundheit übergeordnete Ziele und generell Angelegenheiten des Völkerbundes jedoch unempfindlich: „To

the majority, the LNHO was a health organization which only happened to be attached to the League (S. 126, 127).

Im dritten Hauptteil, der soziale Gesundheitsfaktoren behandelt, befasst sich Iris Borowy mit der Einrichtung nationaler Gesundheitssysteme, ländlicher Hygiene, den Auswirkungen der Großen Depression auf die Ernährungslage und dem Thema Wohnungsbau. In Bezug auf die Arbeit der Organisation beim (Wieder-)Aufbau von nationalen Systemen der öffentlichen Gesundheit bemerkt sie, dass diese natürlich begründet war in der politischen Sicht, dass Gesundheit eine Regierungsangelegenheit darstelle. Jedoch basierten die Aktivitäten der Gesundheitsorganisation auf den Entwicklungen der Sozialmedizin, die Gesundheit als mehrschichtiges Phänomen deutete. Wichtigster Aspekt der Arbeit auf diesem Gebiet war, dass die Organisation nationale Gesundheitssysteme aufbaute auf Grundlage der Auffassung, dies liege in der Verantwortlichkeit einer internationalen Gesundheitsorganisation: „At a time when other countries aggressively fought all moves in which they saw encroachments on their national sovereignty this development was nothing less than revolutionary“ (S. 323/324). Dieser Prozess zeitigte Auswirkungen auf die Beziehungen innerhalb der Staatengemeinschaft: „If an international organization played a legitimate part in the domestic affairs of any country, then these affairs were no longer strictly internal business but the world at large had a part in decision-making rights and implementation duties. It was a minute, embryonic version of a world in which the all countries would have a stake in public health everywhere“ (S. 324). Ländliche Hygiene war in der Rückblende das größte und bedeutendste Projekt der Organisation, wobei die Konferenz von Bandung im Jahr 1937 als Höhepunkt anzusehen ist. Jene Konferenz wird oft als Ausgangspunkt für das spätere Basisgrundversorgungsmodell gedeutet, das in den 1970er Jahre auf der Konferenz von Alma Ata 1978 einen Höhepunkt erlebte. Interinstitutionelle Zwistigkeiten sowie der herannahende Krieg verhinderten damals, dass derartige Konzepte weiter ausgeführt wurden (S. 325, 356, 357). Mitte der 1930er Jahre war die Gesundheitsorganisation „Welten entfernt“ von ihrem reaktiven Mandat aus den 1920er Jahren: Niemand schien dieses Verständnis herauszufordern, da es akzeptiert wurde als normales Aufgabengebiet einer internationalen Gesundheitsorganisation. Somit war das Projekt zur ländlichen Hygiene entscheidend für die Schaffung

einer Basis für ein Nachkriegsverständnis von Weltgesundheit. Aber es entwickelte sich nicht in einem Vakuum. Möglicherweise hätte es nicht seinen Gang nehmen können ohne die Große Depression (S. 360).

Das abschließende Kapitel zur Zeit während des Zweiten Weltkriegs beschreibt auf eindrucksvolle Weise, wie die Organisation angesichts von Personalabbau, verminderten Ressourcen, Informationsmangel und internen Konflikten aufgrund der nationalen Positionen im Krieg zunehmend behindert wurde, aber dennoch die Arbeit fortführte. Durch ein Wiedererstarken des OIHP, die Arbeit des finanziell potenten United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA), die epidemiologischen Erhebungen der Alliierten sowie Informationsmangel verlor die Gesundheitsorganisation des Völkerbunds jedoch zunehmend an Bedeutung (S. 435/436).

Die Völkerbundeinrichtung etablierte das Konzept einer internationalen Gesundheitsorganisation als Institution zur Erstellung von Richtlinien und Standards in gesundheitsbezogenen Bereichen auf Grundlage einer weitreichenden Gleichheit der Völker und Nationen, so Borowy (S. 462). Die Autorin urteilt, dass trotz Schwächen und Fehlern der Gesundheitsorganisation in Anbetracht des Vermächtnisses, das in der WHO weiterwirkte, die Einrichtung durchaus als Erfolg gewertet werden dürfte. Gewissermaßen, so Borowy, stellt die WHO die Einrichtung dar, welche die meisten Mitglieder der Völkerbundeinrichtung wünschten, aber nie hatten: „In a broad perspective, the LNHO must be seen as one part on a long process of world society to come to terms with its health. In an even broader perspective, it forms part of the efforts of humanity for a better world“ (S. 463).

Mit *Coming to Terms with World Health* liegt ein auf umfassender Archivrecherche beruhendes und hervorragend recherchiertes Buch vor, das mit reichlicher Empirie Experten der Medizingeschichte und des Völkerbunds zu beglücken weiß. Für Interessierte an der internationalen Gesundheitspolitik in den 1920er und 1930er Jahren bietet das Buch z.T. sehr quellennahe und detaillierte Informationen, die jedoch am Ende der drei Hauptteile, aber auch zum Abschluss der Unterkapitel zusammenfassend im Gesamtkontext dargestellt werden, so dass auch Nichtexperten diese Debatten einzuordnen vermögen.

If there is additional discussion of this review, you may access it through the network, at:

<http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/>

Citation: Klaas Dykmann. Review of Borowy, Iris, *Coming to Terms with World Health: The League of Nations Health Organisation 1921-1946*. H-Soz-u-Kult, H-Net Reviews. November, 2010.

URL: <http://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=31973>

Copyright © 2010 by H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved. This work may be copied and redistributed for non-commercial, educational purposes, if permission is granted by the author and usage right holders. For permission please contact H-SOZ-U-KULT@H-NET.MSU.EDU.