



Führungsfragen in Bezug auf das Europäische Observatorium für Gesundheitssysteme und Gesundheitspolitik

Dieser Bericht enthält Hintergrundinformationen über die Beratungen und Veränderungen hinsichtlich der Führungsfragen in Bezug auf das Europäische Observatorium für Gesundheitssysteme und Gesundheitspolitik.

Als das Observatorium 1998 als gemeinsames Projekt gegründet wurde, hatte sich das Konzept von „Partnerschaften“ in der Arbeit der WHO noch nicht durchgesetzt. Doch in den letzten 13 Jahren hat sich die globale Gesundheitsarchitektur dramatisch verändert, sodass die WHO heute in unterschiedlicher Form an einer Vielzahl von Partnerschaften beteiligt ist. Im Mai 2010 verabschiedeten die Mitgliedstaaten ein neues Konzept zur Regelung der Beteiligung der WHO an diesem wachsenden Tätigkeitsfeld.

Gleichzeitig bat das WHO-Regionalkomitee für Europa auf seiner 60. Tagung in Moskau die Regionaldirektorin, die Funktionen, Zuständigkeiten und Aufgabenbereiche aller Büros der WHO in der Europäischen Region weiter zu verdeutlichen und eine Architektur zu entwerfen, durch die Klarheit geschaffen und gleichzeitig gewährleistet wird, dass alle Kernaufgaben beim Regionalbüro in Kopenhagen angesiedelt sind.

Aufgrund des neuen Konzeptes der Weltgesundheitsversammlung für Partnerschaften sowie des Ersuchens des Regionalkomitees muss nun die Thematik der Führung des Observatoriums neu überdacht werden, um i) dessen Aufgaben, wie sie in der Gründungsvereinbarung und späteren Vorschriften festgelegt sind, gerecht zu werden, ii) die Arbeitsteilung zwischen dem Regionalbüro, seinen Außenstellen (GDO) und dem Observatorium zu klären und iii) zu gewährleisten, dass die administrativen Strukturen des Observatoriums mit dem satzungsgemäßen Rahmen und Regelwerk der es betreuenden und sein Sekretariat stellenden Organisation vereinbar sind.

Dieser Prozess hat inzwischen in enger Abstimmung mit den am Observatorium beteiligten Partnern begonnen und soll in den kommenden Monaten abgeschlossen werden. Der SCRC wird während des gesamten Prozesses laufend informiert und jeweils um Stellungnahme gebeten, und die letztendlich ausgearbeitete Regelung wird dem Regionalkomitee zur Zustimmung vorgelegt.

Einführung

1. Das Europäische Observatorium für Gesundheitssysteme und Gesundheitspolitik („das Observatorium“) bietet eine einzigartige Chance, zur Erfassung, Analyse und Verbreitung von Erkenntnissen über den Betrieb und die Stärkung von Gesundheitssystemen. Es verfügt über umfassende und bewährte Kontakte zu Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen sowie über eine Reihe starker Partnerschaften mit wichtigen Organisationen und Akteuren. Es erstellt qualitativ hochwertige Abhandlungen zu aktuellen Themen und wird für seine Arbeit geschätzt. Über seinen Arbeitsplan und Etat, aber auch die Wahl der Themen für seine Studien entscheidet ein Lenkungsausschuss, in dem die einzelnen Partner vertreten sind.

2. Das Observatorium entstand 1998 als gemeinsames Projekt; seine Gründungspartner waren das WHO-Regionalbüro für Europa, die Europäische Investitionsbank (EIB), die Weltbank, die Regierung Norwegens, die London School of Economics and Political Sciences und die London School of Hygiene and Tropical Medicine. Seitdem ist das Projekt auf insgesamt 16 Partner angewachsen, zu denen neben den ursprünglich beteiligten auch die Europäische Kommission, die Regierungen Belgiens, Finnlands, Irlands, der Niederlande, Schwedens, Sloweniens und Spaniens sowie die Region Veneto in Italien und die Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) in Frankreich gehören. Das WHO-Regionalbüro für Europa ist nicht nur ein voll beteiligter Partner am Observatorium, sondern stellt auch dessen Sekretariat; dies bedeutet, dass alle Mitarbeiter des Observatoriums von der WHO beschäftigt werden und deren Vorschriften unterliegen. Die Hauptaufgabe des Observatoriums bestand ursprünglich darin, vorhandene Informationen und Forschungserkenntnisse über Gesundheitssysteme und Gesundheitsreformen zu erfassen und zu analysieren, um dieses Wissen in der gesamten Europäischen Region allgemein verfügbar und leicht zugänglich zu machen, und daraus länderübergreifende Lehren zu ziehen und diese in einem Format zu verbreiten, das unmittelbar für politische Entscheidungsprozesse herangezogen werden kann.¹ 2004 unterzeichneten die beteiligten Partner einen neuen Anhang zu der Vereinbarung; vorausgegangen waren Beschlüsse des Lenkungsausschusses, durch die der Name offiziell in „Europäisches Observatorium für Gesundheitssysteme und Gesundheitspolitik“ geändert und sein Hauptsitz nach Brüssel verlegt wurde.

3. Im Laufe der Jahre hat sich das Observatorium als äußerst erfolgreich bei der Erfüllung seines Auftrags erwiesen und hat hochwertige Papiere und Bücher veröffentlicht und so weitere Partner an- und Mittel eingeworben.

4. Als das Observatorium 1998 als gemeinsames Projekt gegründet wurde, hatte sich das Konzept „öffentlich-privater Partnerschaften“ in der täglichen Arbeit der WHO noch nicht durchgesetzt. Doch in den letzten 13 Jahren hat sich die globale Gesundheitsarchitektur dramatisch verändert, und es ist unter anderem eine Reihe von Partnerschaften entstanden. Heute ist die WHO an einer Vielzahl unterschiedlicher Partnerschaften beteiligt, und im Mai 2010 verabschiedete die Weltgesundheitsversammlung ein neues Konzept zur Regelung der Beteiligung der WHO an diesem wachsenden Tätigkeitsfeld (Resolution WHA63.10).

5. Gleichzeitig befürwortete das WHO-Regionalkomitee für Europa auf seiner 60. Tagung in Moskau die Absicht der Regionaldirektorin, die „Architektur“ der WHO in der Europäischen Region weiter zu verdeutlichen, um Klarheit hinsichtlich der Funktionen, Zuständigkeiten und

¹ Präambel der Vereinbarung über das Projekt „Das Europäische Observatorium für Gesundheitssysteme“.

Aufgabenbereiche des Regionalbüros, seiner fachspezifischen Außenstellen (GDO) und der Länderbüros sowie von Initiativen wie dem Observatorium zu schaffen, und sämtliche Kernaufgaben beim Regionalbüro selbst anzusiedeln.

6. Aufgrund dieser beiden grundlegenden Veränderungen – des neuen Konzeptes der Weltgesundheitsversammlung für Partnerschaften und des Ersuchens des Regionalkomitees – muss nun die Thematik der Führung innerhalb der Europäischen Region der WHO, einschließlich des Observatoriums, neu überdacht werden, um i) dessen Aufgaben, wie sie in der Gründungsvereinbarung und späteren Vorschriften festgelegt sind, gerecht zu werden, ii) die Arbeitsteilung zwischen dem Regionalbüro, seinen Außenstellen (GDO) und dem Observatorium zu klären und iii) zu gewährleisten, dass die administrativen Strukturen des Observatoriums mit dem satzungsgemäßen Rahmen und Regelwerk der es betreuenden und sein Sekretariat stellenden Organisation vereinbar sind.

7. Die Überprüfung der Gesamtarchitektur ist im Gange, und in diesem Rahmen hat der Prozess der Überprüfung des Observatoriums begonnen, der in enger Abstimmung mit den beteiligten Partnern durchgeführt wird und bis zur 61. Tagung des Regionalkomitees im September 2011 abgeschlossen sein soll.

8. Dieses Papier enthält einen Fortschrittsbericht über den Prozess der Überprüfung des Observatoriums. Dabei wurden auch die Ergebnisse einer von der Regionaldirektorin veranlassten externen Begutachtung durch eine Gruppe unabhängiger Experten² berücksichtigt.

Entwicklung von einem „gemeinsamen Projekt“ zu einer formellen „Partnerschaft“

9. Als das Observatorium 1998 gegründet wurde, hatte sich das Konzept von „Partnerschaften“ in der täglichen Arbeit der WHO noch nicht weitreichend durchgesetzt. Deshalb wurde damals von einem „gemeinsamen Projekt mit externen Partnern“ gesprochen, um eine langfristige Kooperation zwischen der WHO und anderen öffentlichen oder privaten Institutionen zu bezeichnen, an der ein breites Spektrum von Organisationen unterstützend und beratend beteiligt waren, wobei die offizielle Führungsrolle bei der WHO lag.

10. Mit der Annahme der Partnerschaftspolitik durch die Weltgesundheitsversammlung wurde ein rechtlicher und konzeptioneller Rahmen für künftige Kooperationen geschaffen, insbesondere für solche, die von der WHO betreut werden. Die bereits bestehenden Kooperationen sollten an die neue Politik angepasst werden.

11. Aus der Vereinbarung von 1998 geht klar hervor, dass das Observatorium die Definition einer „formellen Partnerschaft“ erfüllt, wie sie in dem von der Weltgesundheitsversammlung im Mai angenommenen Konzept festgelegt ist. Aus dieser Politik ergeben sich folgende zentrale Grundsätze: Wenn eine formelle Partnerschaft von der WHO betreut werden soll, unterliegt die Arbeit des Sekretariats dieser Partnerschaft in jeder Hinsicht den Vorschriften der WHO (Absatz 12); bereits bestehende Partnerschaften sollten sich an die neuen Anforderungen anpassen, wie dies in Resolution WHA63.10 zum Ausdruck kommt, nach der die Generaldirektorin die Grundsätze für die Beteiligung der WHO an globalen Gesundheitspartnerschaften und deren Betreuung auf die jeweils von ihr betreuten

² Kreisel W, KulzKreisel W, Kulzhanov M, Silano V. *Review of the European Observatory on Health Systems and Policies in Brussels*. Copenhagen, WHO Regional Office for Europe, 2011 (document EUR/RC61/BD/3).

Partnerschaften anwenden soll, um nach Möglichkeit und in Abstimmung mit den betreffenden Partnerschaften deren Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der genannten Politik zu gewährleisten.

12. In der Praxis bedeutet dies, dass die Führungsstruktur einer solchen Partnerschaft operative Entscheidungen zu programmbezogenen Fragen wie Arbeitsplänen und Etat fällen kann und dass sie zu administrativen und führungsbezogenen Fragen, wie etwa der Ernennung und Beurteilung des Leiters des Sekretariats, konsultiert wird. Die Umsetzung solcher Entscheidungen durch das Sekretariat der Partnerschaft erfolgt gemäß den Vorschriften der WHO; überdies sind die Mitglieder des Sekretariats Mitarbeiter der WHO und unterliegen damit ohnehin deren Personalordnung und Personalstatut.

13. Tatsächlich steht in der Vereinbarung über das Observatorium u. a., dass dieses organisatorisch ein integraler Bestandteil des Regionalbüros ist, das wiederum eine Gesamtverantwortung für seine Führung und Koordinierung trägt, und dass deshalb alle unter dem Dach des Observatoriums durchgeführten Aktivitäten mit Satzung, Personalordnung und -statut und Grundsätzen der WHO vereinbar sein müssen. Dies deckt sich auch mit der Tatsache, dass das Observatorium keine eigenständige juristische Person ist, sondern ein gemeinsames Projekt, dessen Sekretariat Teil des Sekretariats der WHO ist und das somit insgesamt der Weisung der Regionaldirektorin und der leitenden Organe in der Region unterliegt, dabei jedoch über einen Lenkungsausschuss mit klar definierten Aufgaben verfügt.

14. Bis zur Annahme der neuen Politik durch die Weltgesundheitsversammlung im Mai 2010 herrschte bezüglich dieser Rechtsstellung ein gewisses Maß an Unklarheit. Aufgrund des nun geschaffenen Rahmens, durch den die ursprüngliche Prämisse der Gründungsvereinbarung bestätigt wird, müssen bestimmte führungs- und verwaltungsbezogene Tätigkeiten überprüft und dann gezielte Maßnahmen ergriffen werden, um das Observatorium mit den einschlägigen Vorschriften in Einklang zu bringen oder jede notwendige Anpassung vollständig zu dokumentieren, wie in dem von der Weltgesundheitsversammlung angenommenen Konzept gefordert.

Grundsatzfragen

15. Wie passt das Observatorium in die Gesamtarchitektur der Europäischen Region der WHO? In welchem Kontext soll die Frage geprüft werden, wie die in der Gründungsvereinbarung des Observatoriums festgelegten Aufgaben und Fachbereiche sich in der Praxis entwickelt haben, wie sie in den Rahmen passen und wie die Arbeitspläne am besten aufeinander abgestimmt werden können?

16. Nach der Vereinbarung von 1998 verfolgt das Observatorium folgende Ziele:

- Bereitstellung hochwertigen Wissens über die Gesundheitssysteme und die vorrangigen Leistungen in den Ländern der Europäischen Region;
- Überwachung von Prozess und Inhalt der Reformanstrengungen, Bestimmung der wichtigsten Erfahrungen und Bewertung der Wirkung verschiedener Strategien;
- Analyse der Erfahrungen in Bezug auf die wichtigsten Innovationen in den Gesundheitssystemen durch Vergleich vorliegender Forschungserkenntnisse aus den einzelnen Ländern;
- kontinuierliche Übermittlung und Verbreitung der Ergebnisse;
- kurzfristige Durchführung von Schulungen zu konzeptionellen und führungsbezogenen Fragen für ausgewählte Entscheidungsträger in der Region.

17. Das Observatorium hat sich seitdem erweitert und auch weiterentwickelt, und sein Arbeits- und Entwicklungsplan für den Zeitraum 2009–2013 umfasst u. a. folgende Elemente:

- Arbeit im Rahmen von Partnerschaften mit dem Ziel einer umfassenden Beschreibung und Analyse von Gesundheitssystemen und ihrer Veränderung sowie von aktuellen Trends in Bezug auf Gesundheitspolitik und Gesundheitsreformen;
- Nutzung von Erfahrungen aus der gesamten Europäischen Region sowie aus ausgewählten entwickelten Ländern außerhalb von Europa, um grundsätzliche Fragen zu verdeutlichen und die Länder der Region im Hinblick auf evidenzbasierte Entscheidungen zu unterstützen;
- effektive Kommunikation durch ein umfassendes Spektrum von Verbreitungsstrategien;
- Förderung eines Dialogs zu durch Forschungsergebnisse aufgeworfenen Sachfragen;
- konsequente Nutzung der Stärken der am Observatorium beteiligten Partnerorganisationen und Netzwerke, um Erkenntnisse für die Entscheidungsfindung zu gewinnen.

18. Die Aufgabe des Observatoriums lautet, Evidenz für Entscheidungsprozesse zu gewinnen.

19. Die zentralen Ziele dieser Bestandsaufnahme in Bezug auf Führungsfragen sind:

- Aufrechterhaltung der hohen Qualität der Arbeit des Observatoriums und ihrer Ergebnisse;
- Erhaltung der Partnerschaft und Vergegenwärtigung der Tatsache, dass das Sekretariat des Observatoriums und seine Tätigkeit ein integraler Bestandteil der WHO sind und daher deren Auftrag, Grundsätzen und Vorschriften unterliegen;
- Gewährleistung einer positiven Annahme der Evidenz durch die Mitgliedstaaten;
- Gewährleistung einer wahrhaft gesamteuropäischen Ausrichtung des Observatoriums durch Stärkung der Beteiligung der Mitgliedstaaten außerhalb der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums;
- Klärung der Rolle des Observatoriums bei der Bereitstellung von Evidenz für die Politikgestaltung und nähere Bestimmung seiner Schnittstellenfunktion als gemeinsame Zuständigkeit von Observatorium, WHO und anderen Partnern;
- Erinnerung an die Funktionen und Fachbereiche des Observatoriums nach Maßgabe seiner Gründungsvereinbarung und der nachfolgend erlassenen operativen Vorschriften;
- Entwicklung eindeutiger Verfahren zur Gewährleistung der Abstimmung der Arbeitspläne und der Vermeidung von Doppelarbeit zwischen Regionalbüro, Außenstellen und Observatorium, jedoch unter vollständiger Wahrung der dem Lenkungsausschuss übertragenen Zuständigkeiten.

Administrative Fragen

20. Hier stellen sich eine Reihe wichtiger Fragen, etwa nach den Konsequenzen der Resolution WHA63.10 und der geltenden Vorschriften der WHO im Hinblick auf das Observatorium als „Marke“, das Urheberrecht bei Publikationen (liegt bei der WHO, da das Observatorium keine eigenständige juristische Person ist), Adresse und Format der Website sowie die gemeinsame Zuständigkeit für Tagungen und generell Informationsverbreitung.

21. Der Lenkungsausschuss des Observatoriums wird sich zusammen mit dem Regionalbüro mit einer Reihe von Sachfragen auseinandersetzen, darunter die Nutzung des Logos des Observatoriums, die Aufmachung und Struktur seiner Website, die gemeinsame Veranstaltung von Tagungen, die Grundsätze in Bezug auf Urheberrecht und Publikationen, aber auch administrative Bereiche wie Personalpolitik, Beschaffung und Finanzen. Auf der Tagung des Lenkungsausschusses im Dezember 2010 in Kopenhagen wurde mit der Suche nach einer sinnvollen Einigung bzw. einem tragfähigen Kompromiss nach Maßgabe der Bestimmungen der Resolution WHA63.10 begonnen.

22. Die Überprüfung der administrativen Aspekte soll umfassen:

- die Website des Observatoriums – mit dem Ziel, eine engere Anlehnung an die der WHO zu erreichen, dabei jedoch auch das Profil der Partnerschaft zu verdeutlichen;
- die Tagungen des Observatoriums, an deren Veranstaltung die WHO beteiligt sein sollte, da das Observatorium keine eigenständige juristische Person ist;
- die Publikationen des Observatoriums und damit verbundene Urheberrechtsfragen, die mit den Vorschriften der WHO in Einklang gebracht werden müssen, ohne dass dadurch der Prozess der Veröffentlichung zusätzlich verzögert wird;
- das Logo des Observatoriums, das mit den Bestimmungen der Resolution WHA63.10 in Einklang gebracht werden muss, jedoch unter Wahrung des Profils der Partnerschaft.

23. Die Regionaldirektorin ist fest entschlossen, eine Einigung in allen wesentlichen Fragen zu erreichen und sich deshalb, anstatt überstürzt vorzugehen, lieber die für die Behandlung dieser Fragen nötige Zeit zu nehmen und einen Konsens herbeizuführen.