



September 2016

Gesundheit 2020: Bereichsübergreifendes Handeln zugunsten der Gesundheit von Migranten

Synergie zwischen den Sektoren: Förderung der Gesundheit von Migranten durch ressortübergreifende Maßnahmen

Migration gilt als eine der größten Herausforderungen für die Gesellschaft in der Gegenwart und auch in den kommenden Jahrzehnten. Weltweit gibt es heute etwa 215 Millionen internationale Migranten und 740 Millionen Binnenmigranten. Infolge der Mobilität des Menschen nimmt die Vielfalt in der gesamten Gesellschaft zu, was mit mehreren Integrationsproblemen und demografischen Herausforderungen verbunden ist. Die Gesundheitssysteme müssen flexibel sein und sich an den unterschiedlichen gesundheitlichen Profilen und Bedürfnissen der Menschen ausrichten. Zudem ist das Recht auf Gesundheit ein universeller, im Verfassungsrecht zahlreicher Länder verankerter Wert. Die Gesundheit der Migranten muss daher im Einklang mit den Menschenrechtsprinzipien geschützt werden,

damit die Migrantenbevölkerung sozial, wirtschaftlich und politisch zur Gesellschaft beitragen kann. Dieser Gedanke liegt der Resolution WHA61.17 über die Gesundheit von Migranten zugrunde, die von der Weltgesundheitsversammlung 2008 gebilligt wurde.

Migranten sind eine heterogene Bevölkerungsgruppe, die diverse und einander überschneidende Kategorien umfasst, darunter Wanderarbeitnehmer und ihre Familien, internationale Studierende, nicht registrierte Migranten, Binnenvertriebene, Asylsuchende, Flüchtlinge, unbegleitete Minderjährige und Opfer von Menschenhandel. Das Fehlen einheitlicher Definitionen veranschaulicht, wie komplex dieser Bereich ist.

Zudem sind an der Auseinandersetzung

mit dem Thema Migration und Gesundheit verschiedenste nichtstaatliche Akteure und Regierungsressorts wie Inneres und Auswärtige Angelegenheiten, Justiz, Arbeit, Soziales, Bildung und Gesundheit beteiligt, deren Konzepte und Maßnahmen bereichsübergreifende Auswirkungen haben. Der Weg zu einem koordinierten, strukturellen und nachhaltigen Wandel auf diesem Gebiet führt über ressortübergreifende, vielschichtige und grenzüberschreitende Ansätze. Mit dieser Grundsatzdarstellung sollen politische Entscheidungsträger und leitende Regierungsbeamte einen Überblick über die wichtigsten in diesen Prozess eingebundenen Akteure des Staates und über wesentliche sektorübergreifende Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheit von Migranten und ihrer Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit erhalten.

Zentrale Aussagen

Die Zielsetzung von „Gesundheit 2020“ ist eine „erhebliche Verbesserung von Gesundheit und Wohlbefinden der Bevölkerung, Abbau von Ungleichheiten im Gesundheitsbereich, Stärkung der öffentlichen Gesundheit und Gewährleistung nachhaltiger bürgernahe Gesundheitssysteme, die flächendeckend sind und Chancengleichheit sowie qualitativ hochwertige Leistungen bieten“.



1

Gesundheit und Wohlbefinden sind öffentliche Güter und Aktivposten für die menschliche Entwicklung, die zu starken, dynamischen und kreativen Gesellschaften beitragen.



2

Gesundheit und Wohlbefinden werden am ehesten erreicht, wenn alle Bereiche staatlichen Handelns zusammenarbeiten, „Gesundheit 2020“ wirbt für gesamtstaatliche und gesamtgesellschaftliche Ansätze.



5

Sozialer Fortschritt wird am besten mit Hilfe von objektiven Indikatoren für Gesundheit, gesundheitliche Chancengleichheit und Wohlbefinden gemessen, und dies schließt die Bedingungen ein, unter denen Menschen geboren werden, leben und arbeiten.

GESUNDHEIT 2020



4

Unterschiedliche Länder, Städte und Gemeinschaften befinden sich in unterschiedlichen Ausgangslagen; jeder Akteur ist einzigartig und kann gemeinsame Ziele auf unterschiedlichen Wegen verfolgen.



3

Gesundheit und Wohlbefinden können verbessert und gesundheitliche Ungleichheiten können verringert werden, wenn die richtigen Maßnahmen ergriffen werden und mit anderen Politikbereichen kooperiert wird.



Einführung in die Thematik: Migration und Gesundheit in der Europäischen Region der WHO

In der Europäischen Region der WHO sind etwa 8% der Bevölkerung, d. h. 77 Millionen Menschen, Migranten (Vereinte Nationen, Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten, 2013). Die Migration hat kurz-, mittel- und langfristige Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit, die sich je nach Land unterscheiden, jedoch alle 53 Länder der Europäischen Region betreffen. Die Länder des südlichen Mittelmeerraums bewältigen vor allem plötzlich anschwellende gemischte Migrationsströme aus Nordafrika und dem Nahen Osten, während die nordeuropäischen Länder sich der Herausforderung stellen, aufgrund ihrer förderlichen Sozialschutzsysteme hauptsächlich Flüchtlinge und Asylsuchende zu integrieren. Die Länder im östlichen Teil der Region nehmen eine

wachsende Zahl von Wirtschaftsmigranten auf. Trotz der unterschiedlichen subregionalen Migrationsmuster gilt es, im Rahmen eines überregionalen Dialogs gemeinsame gesundheitspolitische Frage- und Problemstellungen anzugehen, um für koordinierte und nachhaltige Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit und der Gesundheitssysteme zu sorgen und die Gesundheit der Migranten und der Bevölkerung insgesamt zu verbessern.

8%

Geschätzter Bevölkerungsanteil der
Migranten in der
Europäischen Region der WHO

77 mio

Menschen (2013)

Gesundheit 2020: ein Handlungsrahmen

Die Zielsetzung von „Gesundheit 2020“ ist eine „erhebliche Verbesserung von Gesundheit und Wohlbefinden der Bevölkerung, Abbau von Ungleichheiten im Gesundheitsbereich, Stärkung der öffentlichen Gesundheit und Gewährleistung nachhaltiger bürgernahe Gesundheitssysteme, die flächendeckend sind und Chancengleichheit sowie qualitativ hochwertige Leistungen bieten“.

Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Region der WHO haben die Überwachung von Fortschritten bei der Verwirklichung von sechs gemeinsamen Dachzielen vereinbart:

1. Senkung der vorzeitigen Mortalität in der Europäischen Region bis 2020
2. Erhöhung der Lebenserwartung in der Europäischen Region
3. Abbau von Ungleichheiten im Gesundheitsbereich in der Europäischen Region
4. Förderung des Wohlergehens der Bevölkerung in der Europäischen Region
5. Sicherung einer universellen Gesundheitsversorgung und des Rechts auf ein Höchstmaß an Gesundheit
6. Aufstellung nationaler Ziele und Vorgaben für die Gesundheit in den Mitgliedstaaten.

Was Gesellschaften ermöglicht, sich zu entfalten und zu gedeihen, ist auch der Gesundheit von Menschen förderlich, und politische Handlungskonzepte, die dies berücksichtigen, sind wirkungsvoller.

Es ist wesentlich, das Bewusstsein für die Notwendigkeit zu schärfen, gesundheitliche Ziele zum festen Bestandteil der sozioökonomischen und menschlichen Entwicklung der Gesellschaft zu machen, und die dafür erforderlichen Kapazitäten zu schaffen. Alle Politikbereiche einschließlich des Gesundheitsbereichs müssen ihre Arbeitsweise reformieren und auf der globalen, regionalen und lokalen Ebene neue Politikformen und -ansätze nutzen.

Der Migrationsprozess als Determinante der Gesundheit von Migranten

Im Migrationsprozess – Verfahren, die Migranten in den Herkunfts- und Transitländern, während der Reise, in den Zielländern und während des Rückkehrprozesses durchlaufen müssen – sind Migranten potenziell Gesundheitsrisiken ausgesetzt, die ihr körperliches, seelisches und soziales Wohlbefinden beeinträchtigen können. Zwar liegen die meisten dieser Risikofaktoren außerhalb des Gesundheitswesens,

haben sie doch starken Einfluss auf die Gesundheitsergebnisse dieser Bevölkerungsgruppe und der Gastgemeinschaft. So haben Migranten in den Transit- und Zielländern möglicherweise nur begrenzten Zugang zu Präventionsangeboten und zur Gesundheitsversorgung, was sie anfälliger für Infektions- und nichtübertragbare Krankheiten macht. Aufgrund der Vielzahl der Profile von Migranten kann

der mehrstufige Migrationsprozess je nach Einzelfall sehr unterschiedlich verlaufen. Das Verständnis der mit diesem Prozess verbundenen potenziellen Gesundheitsgefahren und der in jeder Phase beteiligten Akteure ist entscheidende Voraussetzung für sektorübergreifende gemeinsame Maßnahmen, die an diesen Determinanten ansetzen und den gesundheitspolitischen Aspekten der Migration Rechnung tragen.

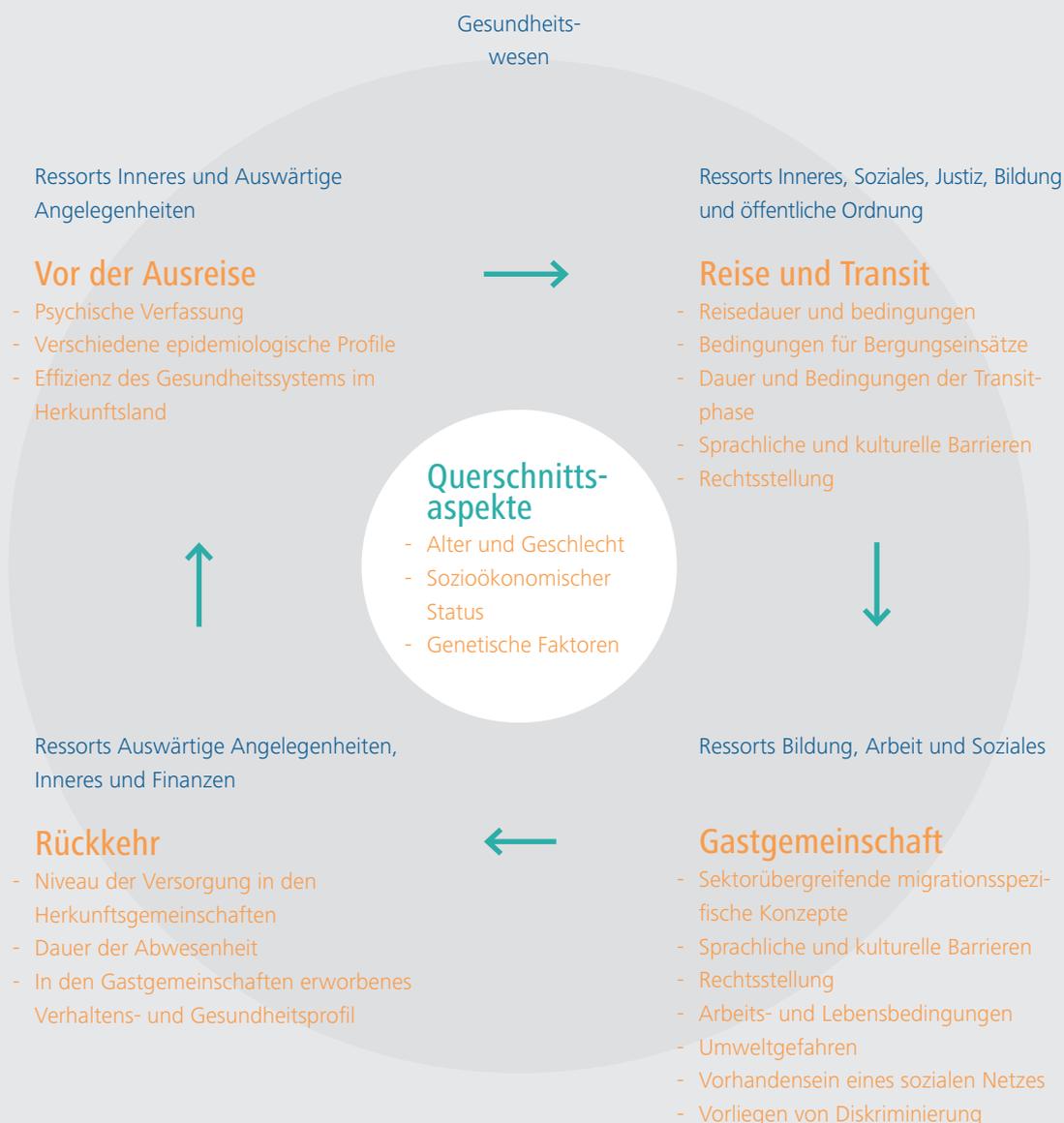


Abb. 1. Determinanten der Gesundheit von Migranten während des Migrationsprozesses und wichtigste beteiligte Akteure des Staates. In Anlehnung an: International migration, health and human rights. Genf: Internationale Organisation für Migration, 2013.

Bereichsübergreifende Konzepte und Maßnahmen zur Auseinandersetzung mit den Determinanten der Gesundheit von Migranten

Wie aus Abb. 1 hervorgeht, sind in Anbetracht der Vielfalt der in den Migrationsprozess eingebundenen staatlichen Akteure Maßnahmen innerhalb und außerhalb des Gesundheitswesens vonnöten, die an den maßgeblichen Gesundheitsdeterminanten ansetzen. Die folgenden Tabellen enthalten Beispiele für angemessene gemeinsame Maßnahmen, die in den einzelnen Phasen zur Verbesserung der Gesundheit von Migranten getroffen werden können.

Vor der Ausreise

HERAUSFORDERUNGEN	WICHTIGSTE BETEILIGTE RESSORTS	GEMEINSAME MASSNAHMEN ZUR VERBESSERUNG DER GESUNDHEIT VON MIGRANTEN
Vorausschauende Planung für große internationale Migrantenströme mit unterschiedlichen epidemiologischen Profilen, psychischen Gesundheitsproblemen und sprachlichen und kulturellen Barrieren	Auswärtige Angelegenheiten, Inneres und Gesundheit	Neben der internationalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist es auch erforderlich, dass Regierungen und internationale Organisationen ressortübergreifend zusammenarbeiten, um einen potenziell großen Zustrom von Migranten vorherzusehen und Planungen entsprechend ihren gesundheitlichen Bedürfnissen zu treffen; Notfallpläne sind ein wichtiges Instrument zur Koordinierung dieser Situationen.

Reise und Transit

HERAUSFORDERUNGEN	WICHTIGSTE BETEILIGTE RESSORTS	GEMEINSAME MASSNAHMEN ZUR VERBESSERUNG DER GESUNDHEIT VON MIGRANTEN
Senkung der Mortalität und Morbidität von Migranten bei Bergungseinsätzen	Inneres und Gesundheit	Untersuchung der Auswirkungen von Bergungseinsätzen auf die öffentliche Gesundheit, nach Möglichkeit und bei Bedarf Erste-Hilfe-Leistung
Ermittlung der gesundheitlichen Bedürfnisse von Migranten und ihrer Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit, Schutz der Migrantengemeinschaften ebenso wie der ortsansässigen Bevölkerung	Gesundheit, Inneres und Arbeit	Durchführung von Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit zur Verhütung und Eindämmung der Ausbreitung von Krankheiten in Verbindung mit geeigneten Diagnose- und Therapieangeboten zur Gewährleistung des Rechts der Migranten auf Gesundheit. Aus dem Blickwinkel der öffentlichen Gesundheit stellen die nach Europa kommenden gemischten Migrationsströme keine Bedrohung für die Gesundheit der ortsansässigen Bevölkerung dar, jedoch müssen als gefährdete Bevölkerungsgruppe vor übertragbaren Krankheiten geschützt werden.
Minderung der negativen Folgen der im Strafvollzug oder in Verwaltungshaft verbrachten Zeit für das körperliche, seelische und soziale Wohlbefinden von Migranten	Inneres, Justiz, Gesundheit, Bildung, öffentliche Ordnung	Vermeidung von Freiheitsentzug als migrationspolitischer Option, Anwendung dieser Option nur als letztes Mittel, Prüfung der Anwendung nicht freiheitsentziehender Maßnahmen und Austausch bewährter Verfahren unter den Ländern

...

...

Abbau systemischer Barrieren für den Zugang zum Gesundheits- und Sozialwesen, einschließlich sprachlicher und kultureller Hindernisse in Migrationszentren, bei der Gesundheitsversorgung und darüber hinaus	Bildung, Justiz, Soziales und Gesundheit	Anerkennung des Berufsbilds „Kulturmittler“; Bereitstellung von migrantenspezifischen Ausbildungsangeboten für medizinisches und sonstiges Personal sowie für Fachkräfte mit einem ersten Berufsabschluss; Bereitstellung standardisierter, interkulturell offener und sensibler Gesundheitsleistungen, Gesundheitsinformationen und Programme für öffentliche Gesundheit in der primären Gesundheitsversorgung und auf Krankenhausebene
Abbau schädlicher Ängste und Handlungen im Zusammenhang mit der ungewissen Rechtsstellung von Migranten	Soziales, Gesundheit und Justiz	Bereitstellung rechtlicher Informationen und Beratungsangebote für Migranten, unter anderem zum Anspruch auf Gesundheitsversorgung und andere benötigte öffentliche Dienstleistungen; Durchführung von Informationskampagnen gezielt für die ortsansässige Bevölkerung

Gastgemeinschaft

HERAUSFORDERUNGEN	WICHTIGSTE BETEILIGTE RESSORTS	GEMEINSAME MASSNAHMEN ZUR VERBESSERUNG DER GESUNDHEIT VON MIGRANTEN
Minderung der negativen Folgen mangelhafter Lebens- und Arbeitsbedingungen für die Gesundheit von Migranten	Arbeit, Soziales und Gesundheit	Bereitstellung von Programmen zum Schutz der Gesundheit am Arbeitsplatz für Migranten Stärkung der wirtschaftlichen Selbstbestimmung und Bereitstellung von Angeboten zur Qualifizierung und persönlichen Entwicklung für Migrantengruppen mit niedrigem sozioökonomischem Status
Abbau von Ungleichgewichten in der Belastung durch adipositas-, tabak- oder alkoholbedingte Schäden bei Migrantengruppen mit niedrigem sozioökonomischem Status	Bildung und Gesundheit	Berücksichtigung der ethnischen und sozialen Vielfalt bei Gesundheitserziehungs- und -förderungskampagnen zu gesunder Ernährung und Bewegung, Tabak und Alkohol
Verbesserung der sozialen Eingliederung der Migrantenbevölkerung, Abbau von Diskriminierung und Stigmatisierung	Arbeit, Soziales und Gesundheit	Screening-Maßnahmen zur Vermeidung einer verschärften Stigmatisierung und Ausgrenzung von Migranten; Gewährleistung geschlechtssensibler Antidiskriminierungsmaßnahmen und einer auf Chancengleichheit beruhenden Arbeitsgesetzgebung; Durchführung umfassender Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Eingliederung ausgegrenzter ethnischer Gruppen; Aufklärung über die positiven Folgen der Migration für die Gastgemeinschaften, unter anderem die Abschwächung des Alterungsprozesses in der Bevölkerung und den Beitrag zur Volkswirtschaft durch Beteiligung am Erwerbsleben und Steigerung des Steueraufkommens

Rückkehr

HERAUSFORDERUNGEN	WICHTIGSTE BETEILIGTE RESSORTS	GEMEINSAME MASSNAHMEN ZUR VERBESSERUNG DER GESUNDHEIT VON MIGRANTEN
Verhütung von ungesunden Verhaltensweisen und Gesundheitsrisiken und Unterstützung für die Fortsetzung der Behandlung und Nachbetreuung von Krankheiten bei Migranten, die in ihr Herkunftsland zurückkehren	Auswärtige Angelegenheiten, Finanzen, Inneres und Gesundheit	Einsetzung zwischenstaatlicher außenpolitischer Koordinierungsmechanismen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Ressorts Gesundheit, Auswärtige Angelegenheiten und Finanzen, Minimierung wirtschaftlicher Besorgnisse und Zwänge hinsichtlich der Bereitstellung von Gesundheitsleistungen zwischen Herkunfts- und Zielland

Bereichsübergreifende Maßnahmen im Hinblick auf weitere wesentliche Herausforderungen über den Migrationsprozess hinaus

Angesichts der politischen Brisanz des Themas ist es für einen angemessenen Umgang mit Gesundheit und Migration entscheidend, anderen Herausforderungen zu begegnen, die außerhalb des Migrationsprozesses angesiedelt sind. Die Bedeutung der Migration für eine nachhaltige und ausgewogene Entwicklung wird weithin anerkannt. Migranten tragen als gesunde und aktive Arbeitskräfte im Gastland und durch Geldüberweisungen ins Herkunftsland erheblich zur Wirtschaft beider Länder bei. Die irrierte Annahme, dass Migranten eine schwere finanzielle Belastung für das Gastland und die begrenzten finanziellen Ressourcen des Gesundheitssystems darstellen, hat jedoch den Schutz ihrer Gesundheit nicht begünstigt. Die Vernachlässigung von Migranten, was ihren Zugang zur Gesund-

heitsversorgung betrifft, dient häufig als Politikoption. Eine umfassend informierte Regierung und Bevölkerung ist ein zentraler Aspekt bei der Verbesserung der Eingliederung von Migranten und dem Abbau migrantenfeindlicher Einstellungen in der ortsansässigen Bevölkerung. Aufgrund ihrer räumlichen Nähe können regionale und lokale Behörden eine grundlegende Rolle bei der Integration von Migrantengemeinschaften spielen. Zudem ist in Anbetracht der Zersplitterung der institutionellen Kompetenzen in diesem speziellen Bereich ein kohärentes Vorgehen der nationalen und subnationalen Einrichtungen erforderlich.

Querschnittsaspekte

Um gesundheitliche Ungleichheiten abzubauen und Gesundheit für alle zu erreichen, müssen die genannten gemeinsamen Maßnahmen und Interventionen unter voller Achtung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung und insgesamt auf der Grundlage eines Menschenrechtsansatzes durchgeführt werden. Besonderes Augenmerk ist den Frauen und Kindern unter den Migranten zu schenken, die aus verschiedenen Gründen besonders anfällig sein können. Unter dem Gesichtspunkt der Ausgewogenheit in Be-

zug auf gesundheits- und nicht gesundheitsrelevante Maßnahmen können durch eine bessere Verständigung und Ausweitung des Dialogs zwischen dem Gesundheitswesen und den anderen Ressorts die Gesundheitssysteme der Länder inklusiver gestaltet und die makroökonomischen Indikatoren eines Landes positiv beeinflusst werden, was sowohl der Migrantenbevölkerung als auch der Gesellschaft insgesamt zugutekommen wird.

Abbau gesundheitlicher Ungleichheiten

Die nachstehenden Bereiche sind gute Ausgangspunkte für den Abbau gesundheitlicher Ungleichheiten:

PHASEN IM LEBENSVERLAUF

- Angemessener Sozialschutz für Frauen, Schwangere und junge Familien
- Ein hochwertiges und erschwingliches universelles Bildungs- und Betreuungssystem für die ersten Lebensjahre
- Die Ausmerzung unsicherer Arbeit und die Gewährleistung des Zugangs zu Beschäftigung und qualitativ hochwertiger Arbeit
- Kohärente und wirksame sektorübergreifende Maßnahmen zur Bekämpfung von Ungleichheiten in späteren Lebensphasen

DIE GESELLSCHAFT ALLGEMEIN

- Verbessertes sozialer Schutz entsprechend dem Bedarf
- Schöpferische und partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Angehörigen der Zielgruppen, der Zivilgesellschaft und Partnern aus deren Reihen
- Maßnahmen zur Verringerung von Ausgrenzung
- Ansatz auf der Grundlage von Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern

DER ALLGEMEINERE KONTEXT

- Steuervergünstigungen und Transferzahlungen zur Förderung der Chancengleichheit
- Langfristige Planung durch Verknüpfungen mit anderen Maßnahmen

SYSTEME

- Mehr sektorübergreifende Kohärenz
- Umfassende Reaktionen
- Regelmäßige Berichterstattung und öffentliche Kontrolle

